



Roj: **STSJ CAT 3513/2020 - ECLI:ES:TSCAT:2020:3513**

Id Cendoj: **08019330042020100331**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **4**

Fecha: **05/06/2020**

Nº de Recurso: **836/2017**

Nº de Resolución: **1799/2020**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **MARIA LUISA PEREZ BORRAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Recurso nº 836/2017

Parte actora: DEPARTAMENT D'INTERIOR-DIRECCIÓ GENERAL D'ADMINISTRACIÓ DE SEGURETAT

Parte demandada: AJUNTAMENT DE BRED A y AJUNTAMENT DE RIELLS I VIABREA

Parte codemandada:

SENTENCIA nº 1799 /2020

Ilmos. Sres.:

PRESIDENTE

D. EDUARDO BARRACHINA JUAN

MAGISTRADOS

DÑA. MARÍA LUISA PÉREZ BORRAT

DÑA. MARÍA FERNANDA NAVARRO DE ZULOAGA

En Barcelona, a cinco de junio de dos mil veinte.

VISTO POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCION CUARTA), constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE S.M. EL REY la siguiente sentencia para la resolución del presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por DEPARTAMENT D'INTERIOR-DIRECCIÓ GENERAL D'ADMINISTRACIÓ DE SEGURETAT, representado y asistido por el Lletrat de la Generalitat, contra la Administración demandada AJUNTAMENT DE BRED A y AJUNTAMENT DE RIELLS I VIABREA, representados por el Procurador D. Jesús Sanz Lopez y asistidos de Letrado.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. Magistrada D^a. M^a Luisa Pérez Borrat, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora, a través de su representación en autos, se interpuso en tiempo y forma legal, recurso contencioso administrativo contra la resolución objeto de recurso dictada por la Administración demandada.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos



de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

TERCERO.- Se acordó recibir el presente pleito a prueba, con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- Se continuó el proceso por el trámite de conclusiones sucintas que las partes evacuaron.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo de este recurso para el día 17 de marzo de 2020, habiéndose observado y cumplido en este procedimiento las prescripciones legales correspondientes.

SEXTO.- El señalamiento de este recurso quedó afectado por las medidas adoptadas en aplicación del Real Decreto 436/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y de los Acuerdos del CGPJ, del Presidente y Sala de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia y del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Generalitat de Catalunya impugna el Convenio de colaboración entre los cuerpos de la Guardia Municipal del Ayuntamiento de Breda y del Ayuntamiento de Riells y Viabrea, aprobados por la Junta Local del Ayuntamiento de Breda y por el Pleno del Ayuntamiento de Riells y Viabrea, en fecha 19 de junio de 2017 y 22 de mayo de 2017, que fueron comunicados al Departament d'Interior, el 27 de junio de 2017.

Señala que, en fecha 14 de julio de 2017 y 1 de agosto de 2017, el director general de Administración de Seguridad formuló al Ayuntamiento de Breda y al Ayuntamiento de Riells y Viabrea, respectivamente, sendos requerimientos previo, de conformidad con el art. 181 y 182 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, en relación con la Disposición Adicional del Decreto 233/2002, de 25 de septiembre, por entender que el convenio de colaboración excedía de la competencia local, solicitando, además, que se dejara sin efecto porque la normativa de aplicación a los entes municipales corresponde al ámbito de la seguridad pública y esta legislación no fija la posibilidad de que los vigilantes actúen extraterritorialmente, fuera de los casos de emergencia. Ninguno de dichos requerimientos mereció respuesta ni siquiera su tramitación.

Tras delimitar el objeto del litigio, que es el convenio impugnado [el cual no deja constancia ni del lugar ni de la fecha en que fue firmado], señala que la impugnación se hace por razones de fondo, dejando de lado las cuestiones formales, es decir, que no hace ningún análisis del procedimiento de elaboración y aprobación, por lo que no se impugna desde la perspectiva de la normativa reguladora del Régimen Local, en la medida en que la normativa impide la actuación de los vigilantes municipales fuera de su término municipal aunque parece que es una petición que elevaron los responsables de los vigilantes de ambos municipios, de 4 de mayo de 2014, si bien solo queda constancia de la misma en el EA aportado por el Ayuntamiento de Riells i Vilabrea, pues en el EA del Ayuntamiento de Breda no se deja ninguna constancia de su origen.

La impugnación se sustenta en que el convenio de colaboración excede de la competencia de los entes locales y resulta contrario al ordenamiento jurídico, pues la normativa aplicable a los vigilantes municipales corresponde al ámbito de la seguridad pública y esta legislación no establece la posibilidad de la actuación extraterritorial de los vigilantes, fuera de los casos de emergencia, mientras que el convenio establece una colaboración constante, permanente (además de obligatoria, según el art. 3).

Al margen de la vulneración del ordenamiento jurídico en cuanto excede del ámbito territorial de actuación de las policías locales, también considera que está afectado por una nulidad de pleno derecho del art. 47.1.b) de la Ley 39/2015, atendida la incompetencia territorial manifiesta desde la perspectiva de que los Ayuntamientos ejercen territorialmente sus competencias dentro del ámbito de su términos municipal (art. 12.1 de la Ley de Bases de Régimen Local y 10 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril.

Y se considerara que el convenio implica una delegación de competencias entre los Ayuntamientos que lo suscriben, se daría también la incompetencia regulada en el art. 22.2.g) de la Ley de Bases de Régimen Local, que determina que ha de ser el Pleno del Consistorio el que ha de aceptar cualquier delegación, mientras que, en este caso, el Ayuntamiento de Breda fue la Junta de Gobierno Local el órgano que aprobó el Convenio de autos (sin que conste en su EA ni informe del Secretario del Ayuntamiento).

Seguidamente examina los motivos de nulidad en que incurriré, a su entender, el convenio impugnado.

En primer lugar, se refiere al extenso preámbulo que acude al art. 48.2 de la Ley 40/2015 y los arts. 303 a 311 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña, que regulan los denominados "Convenios de Colaboración", que refiriéndose al caso concreto, a su carácter voluntario y de base negociada y describiendo sus elementos, y reseñando las competencias de sus guardias municipales (art. 13 de la Ley 16/1991). Y aluden a un dato histórico, que



las policías municipales de ambos Ayuntamientos habrían venido colaborando durante más de 20 años y a la precariedad de la presencia de la Policía de la Generalitat en la zona (lo que niega y tampoco justificaría este convenio de colaboración).

Del mismo modo destaca que las funciones de la policía de la Generalitat y las de los vigilantes municipales (pues ninguno de los Ayuntamientos demandados tiene policía local) son diferentes.

Consta el informe del Secretario del Ayuntamiento de Riells i Viabrea no hace referencia a la materia, seguridad pública. En cambio, no consta informe del Secretario del Ayuntamiento de Breda (aprobado por lo demás por la Junta de Gobierno Local) con infracción del art. 54 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Ante la genérica finalidad recogida en el único informe define como objeto de actuaciones del convenio "totes aquelles que tinguin a veure amb accions de col.laboració de les respectives guàrdies municipals, de caràcter urgent que no s'hagin pogut planificar i que no esdevingui en la prevenció en la comissió d'un delictes i sempre sota requeriment i motivació".

Además, el art. 2 del convenio concreta el ámbito territorial de actuación de los cuerpos de la Guardia Municipal (vigilantes, según denominación del art. 13) y que comprende los dos municipios, siempre que la actuación sea urgente, inexcusable y de fuerza mayor y que el servicio lo permita.

Relaciona la normativa aplicable que justificaría la nulidad parcial que actúa:

(i) La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, Título V, art. 51.2, que prevé que en los municipios donde no haya Policía Municipal pueda haber personal que desempeñe "funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios o instalaciones, con la denominación de Guardias, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos", y en cuyo apartado 3º se limita el ámbito territorial del municipio en el que pueden actuar [con las excepciones que el propio precepto prevé].

(ii) La Disposición Transitoria 4ª del Real Decreto Ley 781/1986, de 18 de abril, que prevé que en los municipios donde no exista Cuerpo de la Policía Local "su misión se llevará a cabo por los Auxiliares de la Policía Local que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardias, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos"

En consecuencia, la materia objeto del convenio se enmarca en el ámbito de la seguridad pública en los términos de los arts. 148 y 149 de la CE, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica y los Estatutos de Autonomía.

Invoca la STS, de 2 de julio de 2001 (RJ\ 2001\ 8750).

(iii) La Ley 16/1991, de 10 de julio, de Policías Locales de Catalunya que regula esta materia en esta Comunidad Autónoma, de acuerdo con las competencias de coordinación y ordenación de las policías locales, establecidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo preámbulo se refiere, además a las policías locales, a los servicios de guardias, vigilantes, agentes, alguaciles o similares, que se denominan genéricamente "vigilantes" (art. 1.2).

En definitiva, el ámbito competencial (territorial) en el que nos situamos se establece y regula específicamente en la legislación policial estatal y autonómica.

También el art. 84 del EAC y el art. 66 del Texto Refundido establece las competencias propias municipales en las materias de seguridad en lugares públicos y la ordenación de tráfico en vías urbanas, entre otras.

(iv) En relación con las funciones que ejercen los vigilantes, éstas son una parte muy reducida de las que corresponde a las policías locales (art. 11, letras a) a m) de la Ley 16/1991 y que se corresponden con una parte de las que prevé en los apartados a); b) d) y j) del art. 11 de la ley, en relación con el art. 13 de la misma Ley 16/1991, que limita las actuaciones de los vigilantes.

(v) La doctrina de la jurisprudencia y constitucional, con cita de las SSTC nº 52/1993, al controlar la constitucionalidad de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Comunidad de Madrid, de coordinación de las policías locales y la nº 85/1993, de 8 de marzo que desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley 16/1991.

(vi) En definitiva, el ámbito de actuación de actuación de vigilantes municipales se enmarca en la seguridad pública y en los municipios normalmente pequeños, pues su contenido funcional es únicamente, una pequeña parte" de las funciones de policías locales y que en los municipios de menos de 10.000 habitantes requiere autorización del Conseller d'Interior, previo informe de la Comisión de Policía de Cataluña, para crear un cuerpo de policía local de competencia territorial (art. 5.1 de la Ley 16/1991).



(vii) Todo lo dicho no se vería perturbado por la circunstancia de que, a raíz de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, de modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que ha posibilitado que los municipios que no dispongan de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local puedan asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a estos policías por la Ley Orgánica 2/1986. Pese a ello, concluye que la legislación sobre seguridad pública, que es la que lo habría de fijar, no lo establece y no lo posibilita, pues la coordinación y colaboración policiales en el ámbito rural, continúan reguladas con carácter general en la Ley 16/1991, por que la fórmula de acuerdos o convenios de colaboración que prevé la legislación orgánica estatal ha de quedar circunscrita a los supuestos específicos que dicha normativa establece y, a diferencia posiblemente de otros territorios del Estado, se ha de entender y enmarcar en el territorio de Cataluña donde se ha producido y completado el despliegue de la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, para cubrir, entre otras necesidades, las referentes a los servicios que puedan requerir los pequeños municipios en materia de seguridad y, en todo caso, dicha posibilidad limitada, en Catalunya ha de hacerse de conformidad con lo establecido en la Orden INT/242/2012, de 3 de agosto, que regula el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación del servicio policial.

(viii) En definitiva: (i) el ámbito de actuación material y competencial de los vigilantes municipales se enmarca en la seguridad pública y la legislación policial, como normativa específica y de acuerdo con el sistema de seguridad pública de Cataluña, sin que sea posible una aplicación residual o supletoria de normativa general de régimen local, porque la no previsión en la normativa específica no puede considerarse, en este caso, como una simple laguna; (ii) la actuación extraterritorial de los vigilantes municipales, fuera de los casos de emergencia y la posibilidad de asociarse con dicha finalidad no encuentra soporte porque la normativa de seguridad no lo establece; (iii) la intervención correspondería a los miembros del Cuerpo de mossos d'esquadra, como policía ordinaria e integral y la intervención de los vigilantes se enmarcaría en una obligación de auxiliar o colaborar con las fuerzas y cuerpos de seguridad; (iv) como se conoce porque se puso de relieve en el requerimiento previo, podían acudir al 23.1 de la Ley 16/1991, que prevé un convenio de cooperación con el DINT [Departament d'Interior] para que la policía autonómica ejerza, además de las funciones propias, las actuaciones concretas y de cooperación que corresponden a las policías locales; (v) los acuerdos de aprobación del convenio controvertido incurren en nulidad absoluta por falta de competencia territorial, al aprobar, bien el ejercicio de funciones de vigilancia fuera de su ámbito territorial o una delegación competencial en materia de seguridad (art. 47.1 de la Ley 39/2015).

Por todo ello, solicita que se estime el recurso contencioso-administrativo, se anulen y dejen sin efecto los acuerdos municipales impugnados y, al mismo tiempo, el convenio de colaboración entre los Cuerpos de la Guardia Municipal del Ayuntamiento de Breda y del Ayuntamiento de Riells y Viabrea impugnado, pues su finalidad vulnera de forma palmaria el ordenamiento jurídico específico en materia de seguridad pública en Cataluña, con el resto de pronunciamientos inherentes favorables, con imposición de costas.

SEGUNDO.- El Ayuntamiento de Breda se opone al recurso considerando que la demanda parte de una concepción del convenio errónea en los términos que expone pues se cuestiona por la Administración demandante la posibilidad de que los vigilantes municipales de un municipio puedan desempeñar sus funciones en el término territorial del otro, cuando ello solo está previsto en caso de fuerza mayor (art. 2 del convenio), de modo que la regla general es que la actuación de dichos cuerpos queda limitada al término municipal, y solo en caso de urgencia, inexcusabilidad, fuerza mayor y carácter extraordinario cabrá actuar en el término municipal del otro Consistorio, actuación que siempre respetara las competencias propias del art. 13 de la Ley 16/1991.

Entiende que tal actuación extraterritorial, está amparada en la Ley 16/1991 (art. 5) y en la Ley Orgánica 2/1986 (art. 51).

Por ello, considera que la esencia de la discusión está en determinar si las situaciones previstas en el convenio pueden considerarse incluidas en las situaciones de emergencia recogidas en ambos textos legales, afirmando que las actuaciones extraterritoriales se limitarán a aquellos supuestos en que la situación sea urgente, inexcusable y de fuerza mayor, es decir, que tengan carácter extraordinario.

Delimita el concepto de situaciones de emergencia de las leyes citadas que son las que limitan las actuaciones extraterritoriales y que en el caso de autos se limitarán a las situaciones urgentes, inexcusables y de fuerza mayor, es decir, de carácter extraordinario, colaboración en estos casos que puede autorizarse por los órganos competentes.

Cita la STC nº 81/1993 y 82/1993, de 8 de marzo que admite el carácter no tasado de las situaciones especiales ni las de emergencia (art. 51.3 de la LOFCSE) a los supuestos de alarma, excepción y sitio y a la competencia estatal para declararla, sino que, aunque sea con carácter excepcional, pueden ser completamente distintas



por lo que hay que estar a las circunstancias de cada caso que serán las que dirán si era o no procedente la intervención o no lo era, valorándose una serie de parámetros, tales como la gravedad de los hechos o los resultados obtenidos y dichas situaciones no podrán encasillarse muchas veces ni en el concepto de situaciones de emergencia ni en el de situaciones especiales. Por otra parte, los Cuerpos de Policía Local (art. 53 LO 2/1986) aparecen como colaboradores de las FFyCC de Seguridad del Estado, participando en las funciones de policía judicial, conforme al art. 29.2 de la Ley Orgánica y, en general, efectuando cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos. Del mismo modo, refiere la STSJ de Madrid, nº 1470/2013, de 20 de noviembre, en los razonamientos que se ajustan al caso.

Sostiene que no existe vulneración de las normas de competencias territorial porque no es contrario a las normas de procedimiento (art. 47 de la Ley 39/2015; art. 12 de la Ley de Bases de Régimen Local y art. 10 del Texto Refundido de la normativa autonómica aplicable) porque todas estas normas permiten aquellas actuaciones más allá del propio término municipal entre otros en los artículos que transcribe (art. 44 de la Ley 7/1985; art. 183 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril). También lo autorizan, siempre que se cumplan los requisitos exigidos, la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo e incluso en la Orden INT/2944/2010, que justifica dicha posibilidad en los términos que resulta de la misma.

Y el TC ante una petición por la Administración del Estado de acordar la medida cautelar de suspensión de la aplicación de esta modalidad de prestación mancomunada fomentó la virtualidad de su implantación y el efectivo funcionamiento, como resulta del ATC nº 107/2011, de 5 de julio.

En definitiva, teniendo en cuenta la interpretación que los tribunales y el Tribunal Constitucional vienen haciendo de de las situaciones en las que es admisible la colaboración inter-territorial en materia de seguridad pública de municipios vecinos, postula la validez y eficacia del convenio objeto del recurso, exponiendo la falta de fundamento del recurso interpuesto para desvirtuarlos.

Por todo ello, solicitan que se desestime el recurso, con condena en costas a la recurrente.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Riells i Viabrea formula oposición separada pero en base a los mismos argumentos por lo que es suficiente remitirse al fundamento de derecho anterior.

CUARTO.- Resolución de la controversia.

El acto impugnado es el convenio de colaboración entre los cuerpos de la Guardia Municipal de Breda y la Guardia Municipal de Riells i Viabrea, firmado por los Alcaldes, Secretarios y Jefes de la Guardia Municipal de ambos municipios y ratificados por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Breda, el 19 de junio de 2017, y por el Pleno del Ayuntamiento de Riells i Viabrea, de 22 de mayo de 2017, cuya impugnación se limita a supuestos de organización y competencia (tanto desde el punto de vista formal como sustantivo) en la medida en que se limita a una posible nulidad por incompetencia territorial (por extralimitación fuera del término del municipio); nulidad por incompetencia de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Breda; y vulneración por exceso de las competencias en materia de seguridad al ser aplicable la normativa específica en materia de seguridad -que no prevé dicha colaboración - y no la normativa estatal.

En relación con la previsión del Convenio para casos de emergencia, señala que si queda limitado a lo establecido en la Ley no era preciso suscribir el Convenio (y menos sujetarlo a disponibilidad) ante la existencia de una obligación legal de cooperar.

Pues bien, el Convenio, en lo que ahora interesa dispone en su art. 1º que la Guardia Municipal de Breda tiene las competencias propias de los vigilantes municipales (art. 13 de la Ley 16/1991) de manera exclusiva dentro del término municipal de Breda. Lo mismo se recoge respecto a la Guardia Municipal de Riells y Viabrea, en relación con su propio término municipal.

Precisamente, el art. 3º al regular la obligatoriedad del cumplimiento de acuerdo de colaboración para toda la plantilla de ambos Cuerpos de Guardias Municipales y vigente en todos los turnos horarios, siempre que lo permitan las necesidades del servicio y dicha colaboración "no esdevingui d'actes de prevenció en la comissió d'un delictes les quals són competència exclusiva de la policia". El convenio deja a salvo la competencia de la Policía competente, ya que los vigilantes no son "policías" sino guardias municipales, y por supuesto las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma que les atribuye en cada caso la Constitución, el EAC y el resto de leyes aplicables (STC 49/1993).

El Acuerdo puntualiza que:

"Aquest principi s'aplicarà de manera permanent en la totalitat de les actuacions de la Guàrdia Municipal sempre i quan no es produeixi un cas de força major que obligui a l'atenció d'aquest punt del present acord".

En el art. 2º del Convenio se establece lo siguiente:



"Àmbit d'actuació de l'acord de col·laboració entre Guàrdies Municipals.

Tal com es recull a l'anterior punt, quan es produeixi **un cas de força major** on es requereixi la presència de l'agent de torn de l'altre municipi, sempre subjecte a les necessitats del servei, bé sigui per socórrer ciutadans o bé sigui per auxiliar els mateixos agents municipals; quan es produeixi una situació de caràcter extraordinària els cosos de la Guàrdia Municipal d'un dels dos municipis l'haurà de recolzar, sempre que ho permetin les necessitats del servei, sigui quin sigui el terme municipal on es produeix el fet (sempre i quan sigui terme municipal d'un dels dos municipis).

Cal preveure i advertir que la direcció de l'actuació correspon a la Guàrdia Municipal del municipi on es faci la dita intervenció.

Això és, l'àmbit d'actuació dels cosos de la Guàrdia Municipal de Breda i Riells i Viabrea és tot el territori comprès entre aquests dos municipis, sempre i quan l'actuació sigui urgent, inexcusable i de força major i el servei ho permeti".

La Administración alega que el Convenio regula que el llamamiento e intervención se haga de forma principal y directa, es decir, sin agotar la petición de auxilio y soporte al Cuerpo de Mossos d'Esquadra, por lo que de forma ordinaria será el Cuerpo policial vecino el requerido, por lo que se diseña a espaldas del sistema de seguridad pública vigente en Catalunya,

Esta alegación ha de ser rechazada. El Convenio ha de interpretarse en su propio contexto y no puede, por no tener competencia para ello, modificar el sistema de seguridad pública vigente en Cataluña ni la actuación ordinaria de e integral en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

También plantea la determinación del ámbito competencial funcional de los vigilantes (según la denominación genérica utilizada para los Guardias Municipales, en el art. 1.2 de la Ley 16/1991).

Las funciones que "únicamente" pueden desempeñan los vigilantes son las siguientes:

- a) Custodiar y vigilar bienes, servicios, instalaciones y dependencias municipales.
- b) Ordenar y regular el tráfico en el núcleo urbano, de acuerdo con las normas de circulación.
- c) Participar en las tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.
- d) Velar por el cumplimiento de reglamentos, ordenanzas, bandos, resoluciones y demás disposiciones y actos municipales" (art. 13).

El Convenio no amplía dichas funciones, solo prevé la extraterritorialidad, es decir, el desplazamiento al término municipal del otro municipio en casos de "fuerza mayor", no definiendo ni ejemplificando en qué casos ha de entenderse que concurre fuerza mayor por lo que hemos de acudir al concepto jurídico que resulta del art. 1105 del Código Civil y de la interpretación que del mismo hace la jurisprudencia, es decir aquel acontecimiento que no hubiera podido preverse o que, previsto, no hubiera podido evitarse. Luego, estamos ante un convenio de colaboración suscrito por ambos consistorios para situaciones excepcionales, que no puede sustraer las competencias de los cuerpos policiales competentes y que ha de ser objeto de interpretación restrictiva siendo preceptivo el respeto al ámbito competencial de los Ayuntamientos y a las funciones que se encomienda a los "vigilantes" porque no cabría que se creara de facto Policías Locales supramunicipales [STC 25/1993 y STC 81/1993], lo que aquí no ha sucedido porque estamos ante un convenio de colaboración, manteniendo cada cuerpo de guardias locales su propia sustantividad y dependencia orgánica y funcional.

Por otra parte, como señala la STC nº 82/1993, de 8 de marzo, el concepto utilizado en el Convenio "fuerza mayor" ha de interpretarse en los términos del art. 51.3 de la LOFCS.

La obligatoriedad que también cuestiona la Administración hay que delimitarla por los artículos del Convenio ya transcritos. Y recordemos que los vigilantes de los municipios de autos no actuarán con carácter general ni siquiera en todo caso sino cuando concurren las circunstancias previstas ya señaladas y "sempre i quan ho permetin les necessitats del servei" (además de que, como el propio art. 3 especifica, no se trate de actos de prevención en la comisión de un delito).

El Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 81/1993, de 8 de marzo, nos dice que:

"La segunda opción del legislador estatal que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas es la de vetar la actuación de las Policías Municipales fuera del territorio de su respectivo municipio, salvo en supuestos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes".

Lo que Ley Orgánica prohíbe es, además de la creación de policías supramunicipales, "la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los "Cuerpos" de Policía Municipal. Sin



embargo, no veta la posibilidad de que, mediante las fórmulas pertinentes, puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal".

Y de forma más tajante nos dice que:

"La previsión genérica de que los municipios podrán establecer convenios para que los Policías locales en determinadas circunstancias puedan actuar en otros territorios municipales, cabe entenderla con toda naturalidad como referida a la aludida posibilidad de adscripción temporal a un Cuerpo de Policía Municipal de agentes pertenecientes a Cuerpos de Policía Municipal de otros municipios, a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública. No puede afirmarse, pues, que los convenios de colaboración intermunicipal previstos en el art. 25 de la Ley andaluza conculquen ninguna de las limitaciones establecidas en la LOFCS.

que alude únicamente puede entenderse referida a los supuestos previstos por el art. 51 de la LOFCS, en tanto que la facultad de coordinación atribuida en estos casos a la Consejería de Gobernación pueden encuadrarse en la competencia de coordinación atribuida a la Comunidad Autónoma.

En cuanto al art. 26, que pone los servicios que se realicen fuera del propio término municipal bajo la jefatura del Alcalde del municipio donde actúen, este Tribunal ya se ha pronunciado respecto de un precepto análogo de la Ley de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (RCL 1992\ 1867yLCM 1992\ 168), estableciendo que "el Alcalde tiene como atribuciones ejercer la jefatura de la Policía Municipal" [art. 21.1 h) de la Ley de Bases de Régimen Local] y "adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos", las medidas necesarias; y aunque las normas de régimen local no sustituyan el bloque de la constitucionalidad en materia de seguridad ... sí atribuyen al Alcalde unas facultades que son de general aplicación ... "la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen (las circunstancias extraordinarias) constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con dichas situaciones, a la cual no se opone la Ley estatal delimitadora de competencias" [STC 52/1993 (RTC 1993\ 52)].

La situación es distinta respecto del art. 7.1 g), ya que, además de que parece responder a un supuesto de actuación supramunicipal distinto del establecido con carácter taxativo en la LOFCS (la previsión de servicios intermunicipales de carácter eventual responde más a situaciones de necesidad derivadas de la insuficiencia de servicios que a situaciones de emergencia), a diferencia de lo previsto en el art. 25, la solución arbitrada no consiste en la mera adscripción de agentes individualmente considerados, sino en el "establecimiento de servicios intermunicipales de carácter eventual". Esta expresión, "servicios intermunicipales", refleja una consideración orgánica de la actuación extraterritorial de la Policía Local incompatible con las limitaciones establecidas por la Ley estatal."

También la STC nº 82/1993, de 8 de marzo, tras señalar que el apartado 3.º del art. 2 de la Ley valenciana 2/1990 allí cuestionada, al introducir un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 y s.s. de la LOFCS no vulneraba "lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE, en virtud del cual las competencias de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de las Policías Locales han de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica", constatación que venía referida "exclusivamente a la incompetencia de las Cortes Valencianas para regular un tipo de colaboración propio de las situaciones de urgencia o necesidad", pero que no significaba "los Agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante una de tales situaciones, y aun cuando no hubiera mediado requerimiento de la autoridad competente, deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes".

Por último, en relación con el valor interpretativo el Convenio, es evidente que solo tiene dicho valor, pero no es norma, por lo que primará siempre una interpretación acorde con la normativa aplicable al caso. La posible precariedad de efectivos de la policía de la Generalitat en el ámbito territorial de ambos municipios es una cuestión que, de ser cierta, corresponde a la competencia organizativa y de seguridad ciudadana de la Generalitat, por lo que en nada puede afectar a la interpretación y aplicación del Convenio porque, como señala la propia Administración, la competencia funcional de unos y otros es diferente y no puede ser comparada.

Cuestiona también la extraterritorialidad de las policías locales en situaciones de emergencia y la delimitación del concepto jurídico "situaciones de emergencia". Los mismos argumentos señalados a lo largo de esta Sentencia han de darse por reproducidos en este punto.

Por lo demás, la situación de emergencia y la fuerza mayor ha de valorarse en cada caso. El propio Convenio prevé en sus artículos 4 y 7 la creación de una comisión mixta que es la que interpretará el convenio de colaboración por lo que cualquier fricción o incumplimiento habrá de dilucidarse en su seno.



Y en cuanto a la STC 81/1993, abre la posibilidad de que la situación de emergencia se defina en cada caso, en atención a las circunstancias concretas que se presenten y que han de ser valoradas de forma individualizada pues al afirmar que:

"no hay que olvidar que, en su misión de proteger a las personas y bienes de los ciudadanos, los Cuerpos de Policía Local, según la propia Ley Orgánica 2/1986, en su art. 53, aparecen como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, participando en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el art. 29.2 de esta Ley y, en general, efectuando "cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos". De ahí que, en el ejercicio de las mismas, es evidente que, excepcionalmente, pueden surgir situaciones de emergencia completamente distintas de las previstas por los estados de alarma, excepción y sitio"..., dejando a salvo la previsión del "art. 7.1 f) de la Ley autonómica allí cuestionada y a la competencia de la Consejería de Gobernación para "coordinar la actuación de la Policía Local que se realiza fuera de su ámbito de competencia territorial", entendiéndolo el término "coordinación" en el sentido "constitucional de fijación de criterios de homogeneización técnica para dichas actuaciones, lo que no excluye, como es lógico, el carácter excepcional así como la sumisión de los contingentes afectados a la autoridad "que fuere competente", doctrina trasladable al caso si bien limitadas a los concretos cometidos funcionales de los vigilantes, que no es la de garantizar la seguridad ciudadana en sentido amplio o general sino en los términos que resulta del art. 13 de la Ley 16/1991.

También hemos de rechazar una posible vulneración de normas de competencia territorial porque estamos ante aquellos casos excepcionales que puedan ser calificados como situaciones de emergencia, de fuerza mayor en términos del Convenio, donde se precisa una actuación es urgente, inminente o ingente dentro de los cometidos que pueden desempeñar los vigilantes, pues conviene recordar que estamos ante municipios que no disponen de Cuerpos de Policías Locales.

El hecho de que estos municipios puedan establecer convenios de colaboración con el Departament de Governació no constituye un óbice para que puedan celebrarse un convenio como el de autos; en primer lugar porque este tipo de convenio no es obligatorio para los entes locales y, en segundo lugar, porque el convenio suscrito entre ambos municipios, dada la proximidad de ambos términos municipales, puede garantizar una rápida actuación de los vigilantes aunque sea fuera del término municipal, ya que eso es lo que persigue y regula el convenio.

Finalmente y en orden a la competencia por no haberse firmado el Convenio por el Pleno del Ayuntamiento de Breda, sino que se firmó por el Alcalde, Secretario y Jefe de la Guardia Municipal de Breda y que fue ratificado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Breda, no estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, como sostiene la Administración, sino a lo sumo ante un caso de anulabilidad, lo que sería subsanable. Precisamente, la Administración solicitó la ampliación del recurso al Acuerdo del Pleno el Ayuntamiento de Breda, de 23 de julio de 2018, y que no afectó a la tramitación de este recurso -según expuso la propia Administración demandante en su escrito de conclusiones- porque éste se limitaba a "ratificar" el acuerdo inicialmente cuestionado. Tampoco afectó a las cuestiones sustantivas planteadas en este proceso, por lo que este motivo de impugnación tampoco puede ser acogido.

Por todo lo dicho, el recurso ha de ser desestimado.

CUARTO.- Costas

En orden a las costas, el art. 139 de la LJCA establece que las costas se impondrán a la parte cuyas pretensiones hayan sido totalmente desestimadas. En este caso, teniendo en cuenta el objeto de este proceso, se impone a la Administración demandante si bien con el límite máximo de 500 euros (IVA incluido), importe total para las dos demandadas, a razón de 250 euros (IVA incluido) para cada una de ellas.

FALLAMOS

1º) Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la Generalitat de Catalunya contra el acto arriba indicado.

2º) Imponer las costas a la Administración demandante en los términos que resulta del último fundamento de derecho de la presente.

Notifíquese a las partes la presente Sentencia, que no es firme contra la misma cabe deducir, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª. Capítulo III, Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el art. 89.1 LJCA.



El ingreso de las cantidades se efectuará en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones Judiciales en esta Sección concertada con el BANCO SANTANDER (Entidad 0049) en la Cuenta de Expediente núm. **0939-0000-85-** , o bien mediante **transferencia bancaria** a la cuenta de consignaciones del BANCO DE SANBTANDER en cuyo caso será en la Cuenta núm. ES5500493569920005001274, indicando en el *beneficiario* el T.S.J. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Sección 4ª NIF: S-2813600J, y en el apartado de *observaciones* se indiquen los siguientes dígitos 0939-0000-85- 0836-17, en ambos casos con expresa indicación del número de procedimiento y año del mismo.

Y adviértase que en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Firme la presente líbrese certificación de la misma y remítase juntamente con el respectivo expediente administrativo al órgano demandado, quien deberá llevarla a puro y debido efecto, sirviéndose acusar el oportuno recibo.

Así por ésta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos principales, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

E/.

PUBLICACIÓN .- Dada, leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que la suscribe, estando la Sala celebrando audiencia pública el día **5 de junio de 2020**, fecha en que ha sido firmada la sentencia por los Sres. Magistrados que formaron Tribunal en la misma, de lo que yo el Letrado de la Administración de Justicia, Doy fe.