

POLICIA LOCAL *

Por GIANFRANCO MOR

1. La regulación de la actividad de policía en el Decreto número 616 es compleja y se desenvuelve entre dos polos: la regla general del artículo 9 y la definición de policía contenida en el artículo 18.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 9, municipios, provincias, regiones y comunidades rurales son titulares de las funciones de policía administrativa en las materias en las que son, respectivamente, competentes. En el caso de delegación de funciones administrativas estatales a las regiones, paralelamente se delegan también las correspondientes funciones de policía administrativa. Así, el legislador delegado reconoce la pertenencia de las funciones en cuestión a las materias concretas, es decir, excluye una singularización de las mismas basada sobre la contraposición de las funciones de policía administrativa a las de la gestión de las materias concretas. La policía, en consecuencia, no supone una función en sí, contrapuesta a las diversas materias, sino sólo un aspecto más de éstas.

* En *Le Regioni*, núm. 6, Milano, 1977.

Al margen de las materias enumeradas en el artículo 117 de la Constitución, queda sólo la policía de seguridad en sentido estricto, individualizable, sobre la base del artículo 1 del TUPS, como la actividad encaminada a velar por el mantenimiento del orden público, la seguridad y la integridad de los ciudadanos y la propiedad. Según las propuestas de la comisión Giannini (1), las funciones de policía se han repartido, de este modo, entre Estado y otros entes públicos en atención a los intereses sustanciales a cuya tutela se dirigen las funciones concretas y según éstas sean internas a las materias singulares o revistan, por el contrario, el alcance general ya aludido.

La definición de policía local contenida en el artículo 18 (2) actúa y excepciona, parcialmente, lo dispuesto en el artículo 9. En efecto, el artículo 18 considera policía local todas las funciones de policía que se desenvuelven exclusivamente en el territorio municipal y que no son propias de las competentes autoridades estatales. La fórmula en cuestión, desde el punto de vista de su incidencia espacial, es restrictiva y, al menos verbalmente, más limitativa que las transferencias de 1972: el artículo 2 del DPR de 14 de junio de 1972 hacía referencia, en efecto, a la actividad de policía desarrollada por los entes locales y no sólo por los municipios. La observación, en todo caso, no tiene gran importancia, toda vez que la policía municipal es netamente preeminente respecto de la de los demás entes locales y que la ya aludida regla general contenida en el artículo 9 del Decreto número 616 actúa una amplia descentralización en la materia.

Desde el punto de vista de su contenido, sin embargo, la fórmula del artículo 18 es más amplia, pero presenta también un carácter indefinido que puede dar lugar a graves riesgos en el futuro. En efecto, en la dicción genérica de la norma examinada entran funciones inherentes a materias municipales (y aquí se verifica la actuación del artículo 9) y no municipales (y ésta es la excepción a tales normas), actividades vinculadas a las materias atribuidas a la región por el artículo 117 de la Constitución y otras que no figuran allí, competencias de policía administrativa y competencias de policía de seguridad que el legislador ha optado por no atribuir a órganos estatales. Se entrevé, así, en el artículo 18 la actuación de un modelo organizativo asimilable al autogobierno: en la escala local toda la actividad pública se centraliza, tendencialmente, en el cuerpo representativo.

El peligro presente en la fórmula adoptada se aprecia en el no haber construido la norma sobre una interpretación precisa de la materia «policía local» contenida en la Constitución, así como en el considerar reconducible a aquélla todo lo no reservado al Estado. Sin entrar en la

(1) Comisión para la integración del ordenamiento regional, minuta sobre «Actividades secundarias y terciarias», premisas punto 2, b).

(2) Para el concepto de policía local, cfr. ISAP: *Regioni e polizia locale*, Milán, 1975. Bozzi: «Circoscrizioni comunali e polizia locale», en Galateria, *Stato e regioni*, Turín, 1976, pp. 12 y ss.

cuestión de la oportunidad de esta opción, hay que convenir en que tiene su lógica: el legislador, sustancialmente, ha procedido a una reordenación de las funciones y ha considerado que las vinculadas al Estado son extrañas a la policía local. Sin embargo, cuando se examina el problema con perspectiva, las conclusiones cambian: el artículo 18 —habida cuenta de la tendencia a deducir de las normas sobre transferencias de funciones administrativas la definición de las materias a asumir, como criterio para establecer, en concreto, el reparto de funciones legislativas entre Estado y regiones (3)— terminará por permitir la sustracción a la legislación regional de todas las funciones que el Estado pretenda, en cada caso, reservar a sus órganos; así, sin embargo, se defrauda la garantía predispuesta constitucionalmente, es decir, se opera no sobre la base de interpretaciones más o menos correctas o forzadas de las disposiciones de la Constitución, sino en virtud de opciones adoptadas contingentemente, incluso de manera completamente inmotivada. Para evitar esto es necesario someter al artículo 18 a una interpretación adecuada, considerando que pueden ser reservadas a órganos estatales sólo las funciones asimilables a la policía de seguridad, entendida en sentido estricto.

2. Sobre la normativa general a la que se acaba de hacer referencia (arts. 9 y 18) se inscribe el artículo 19, que atribuye a los municipios una serie de funciones (sobre todo concesión de licencias) previstas en el TUPS. Se trata, como indica la rúbrica del artículo 19, de funciones asimilables a la policía administrativa y, en todo caso, a la vista de la definición general contenida en el artículo 18, toda la actividad municipal en cuestión es calificable como «policía local». Debe tenerse en cuenta que, a través de la atribución de competencias de la autoridad de seguridad pública a los municipios, el legislador delegado había intentado poner en primer plano no ya finalidades de seguridad pública, sino exigencias inherentes a los concretos sectores productivos a los que, en cada caso, es asimilable la actividad objeto de las medidas del municipio. En puridad, a través de la gestión de estos poderes, el municipio provee a una cierta configuración de las actividades en cuestión, configuración que no está inspirada, prioritariamente, en exigencias de seguridad pública (pese a que tales exigencias puedan ser tenidas en cuenta por los mismos órganos municipales, sobre la base del carácter global de la policía local).

Esta reconstrucción viene corroborada por una consideración de carácter general: de las normas sobre competencia se deducen, comúnmente, indicaciones en orden a las finalidades públicas que deben ser perseguidas por las medidas concretas, de modo que si el acto se encamina a una finalidad extraña a la caracterización del órgano competente para emanarlo se le considera viciado por exceso de poder (en

(3) V. BASSANINI: «Tendenze della recente giurisprudenza della corte costituzionale sulle regioni di diritto comune» (1974-76), en *Giur. Cost.*, 1976, pp. 2287-2313.

su forma de desviación de poder). Sobre esta base no es arbitrario deducir, a partir de los cambios introducidos en el orden de las competencias, consecuencias relativas a la regulación de la función.

3. Incluso admitido que los municipios gestionan las competencias del artículo 19, preferentemente, en atención a finalidades que no son de seguridad pública, algunas de entre las actividades privadas afectadas presentan también una innegable relevancia para la policía de seguridad; de dónde su sometimiento a un doble orden de interferencias, municipales de una parte, estatales de otra. En este sentido, el DPR número 616 prevé que para todas las competencias municipales en examen el ministro del Interior puede impartir directivas por exigencias de seguridad pública (art. 19,3), en tanto que el artículo 20 conserva la facultad de los oficiales y agentes de la seguridad pública para acceder, a los fines de su cargo, a los locales destinados al ejercicio de las actividades sometidas a las autorizaciones ahora atribuidas a los municipios en base al artículo 19.

Los apartados 4.º y 5.º del mismo artículo 19 prevén, de otra parte, que buena parte de las licencias allí consideradas puedan ser negadas sólo de acuerdo con la conformidad del prefecto, a cuyo requerimiento motivado también habrán de ser suspendidas, revocadas o anuladas. Debe tenerse en cuenta que estos poderes del prefecto han de interpretarse restrictivamente y que los mismos deben ser ejercitados exclusivamente en base a razones de seguridad pública, convenientemente explicitadas en el acto; en consecuencia, la mayor parte de las valoraciones en orden a la actividad desarrollada y a su incidencia en la configuración integral de la colectividad escapan a las interferencias del prefecto y vienen gestionadas por los municipios con los mismos criterios adoptados por referencia a las actividades comerciales. Las intervenciones del prefecto, por el contrario, en tanto que limitadas a exigencias de seguridad pública, deberán motivarse, en buena medida, por referencia a las personas más que a las actividades. Esta interpretación está de acuerdo con el reparto de competencias perfilado por el Decreto número 616, en el que, como se ha visto, se distinguen las funciones de policía inherentes a las materias respectivas de las referidas a la seguridad pública en sentido estricto.

En esta óptica sólo se justifica la obligación de suspender, anular o revocar las licencias en el caso de previo requerimiento del prefecto. Es, en efecto, plenamente coherente con todo lo dicho el que las exigencias de la seguridad pública, no tenidas en cuenta por el municipio en el momento de adopción del acto, puedan ser hechas valer por la autoridad estatal a la que compete velar por aquellas exigencias. No se entiende, sin embargo, el último apartado del artículo 19, según el cual la denegación de una serie de licencias previstas en el primer apartado «es eficaz sólo en el caso de que el prefecto exprese su conformidad». Esta disposición, no comprendida en el esquema del Decreto acordado en la comisión interparlamentaria, fue insertada en el último

momento por el Consejo de Ministros y resulta, en todo caso, técnicamente mal redactada y oscura. Decir que el acto municipal de rechazo de la licencia es «ineficaz» en el caso de que no venga adoptado de conformidad con el parecer del prefecto carece de sentido; en efecto, la actividad objeto de la licencia no puede ser desenvuelta hasta tanto no intervenga el acto autorizativo, de manera que incluso cuando el legislador dispone que en determinadas circunstancias el contenido del acto es ineficaz el resultado práctico no cambia, y la actividad no puede ser emprendida hasta que la autorización no venga dispuesta. La ineficacia podría alcanzar un alcance práctico preciso sólo por referencia a las licencias sometidas a periódica renovación y relativas a actividades continuadas; en estos casos, en efecto, puede entenderse que la negativa a la renovación —si resulta ineficaz— no haría ilícita la continuación en la actividad.

Si se prescinde de la última hipótesis considerada, el apartado final del artículo 19 asume un significado parcialmente distinto del que deja entrever la dicción literal de la norma: el municipio puede, legítimamente, rechazar la licencia sólo de conformidad con el prefecto. Pero, incluso interpretada de este modo, la disposición es insatisfactoria: no se entiende por qué la denegación ha de venir siempre subordinada a un acto de asentimiento del prefecto, toda vez que aquélla puede venir determinada no en atención a exigencias de seguridad pública, sino de apreciaciones por completo propias a las materias regionales o municipales y en orden a las cuales el prefecto no debe tener injerencia alguna. El generalizar la conformidad significa, por lo tanto, no ya prever un procedimiento que garantice la ponderación de los intereses en presencia, sino reintroducir, a través del artificio del parecer conforme, un control estatal de oportunidad sobre los actos del municipio.

No puede justificarse la norma en cuestión invocando a la figura del alcalde como oficial del Gobierno y sosteniendo que, incluso en estos casos, el alcalde (u otro órgano determinado por el Consejo municipal) actúa como órgano del Estado y, por lo tanto, adopta actos que pueden ser sometidos, sin dificultad, a un régimen jurídico distinto del establecido en el artículo 130 de la Constitución. Frente a esto hay que señalar que ha sido el mismo legislador delegado el que ha reconocido el carácter municipal de la actividad, no habiendo aquí lugar para la inserción del órgano municipal en la organización estatal, al margen de que allá donde se está ante materias regionales la atribución de funciones concretas a los municipios se justifica sobre la base del artículo 118 de la Constitución, contrastando con tal norma la atribución de funciones a órganos estatales.

En todo caso, incluso al margen de todas estas consideraciones, es censurable la configuración que adoptan los dos últimos apartados del artículo 19: la superposición de competencias estatales y municipales determina graves problemas de coordinación, y provocará en la práctica, ciertamente, abundantes dificultades.

4. Con relación a las consideraciones anteriores, la potestad legislativa regional en el campo de la policía administrativa asume dos diversas configuraciones.

A la luz del artículo 9, que considera a las funciones de policía administrativa como atinentes a las diversas materias, la región puede regular tales funciones en las materias del artículo 117, sea cual sea el sujeto que las desarrolle. Aquí (con referencia, por ejemplo, a las licencias para el ejercicio de los oficios de guía o transportista alpino, o en la relativa a albergues, o en materia de medidas de asistencia a los inválidos) la potestad regional asume la mayor amplitud, toda vez que no solamente cubre la actividad de policía en sentido estricto, sino incluso la regulación de la actividad sometida a aquélla. Sin embargo, del artículo 9 se desprende un límite por demás decisivo: la región no puede encomendar a un sujeto distinto las funciones de policía inherentes a competencias propias de municipios, provincias y comunidades rurales.

La región ostenta, de otra parte, una potestad normativa también en materia de policía local, urbana y rural, que, como resulta del artículo 18, puede afectar incluso a materias no contenidas en el artículo 117. Cuando esto ocurra la legislación regional deberá limitarse a los aspectos estrictamente de policía administrativa, sin que quede afectada la actividad subyacente.

Sobre esta base, debe reconocerse la existencia de una potestad legislativa regional incluso por referencia a las funciones contenidas en el TUPS y a desarrollar por los municipios de acuerdo con el artículo 19; estas funciones, en efecto, entran todas en la definición de policía local dada por el artículo 18, aun cuando no sean asimilables a las otras materias del artículo 117. También en este caso serán de aplicación las consideraciones expuestas a propósito de las dos configuraciones de la potestad legislativa regional. En los casos concretos las dificultades aumentarán, porque no está del todo claro qué es lo que se haya atribuido a los municipios: ¿la mera emanación del acto con que se cierra el procedimiento autorizativo o el poder en toda su integridad? La cuestión se plantea con cierta gravedad porque, en algunos casos, la licencia había sido emanada en base a constataciones técnicas que no eran de competencia de la autoridad de seguridad pública que la despachaba (cfr., por ejemplo, la licencia para la puesta en servicio de ascensores o la necesaria para el ejercicio de los oficios de guía y transportista alpino). Se trata, por lo tanto, de establecer a quién compete la emanación de estos actos y, eventualmente, la potestad de regular, en modo diverso, su procedimiento.

A primera vista, la misma formulación del artículo 19 parece sugerir un criterio interpretativo: en algunos casos se atribuye a los municipios la «expedición», en otros la «licencia» o los «poderes» en orden a la misma. Parecería, por lo tanto, que, en el primer caso, se ha atribuido al municipio la mera adopción del acto, permaneciendo todo lo demás en la competencia estatal. Esta primera impresión carece, sin embargo, de fundamento, siendo meramente casual la diversa ter-

minología empleada. En efecto, las disposiciones preparadas por el ministro para las regiones (contenidas en el esquema de Decreto presentado al Consejo de Ministros en febrero) hablan de «expedición» (artículo 19, 1, 2 y 4), en tanto que en ninguna de las disposiciones preparadas por la Comisión interparlamentaria se recurre a esta expresión. En todo caso, leyendo el artículo 19 a la luz de las transferencias operadas en 1972 y en 1977 debe concluirse en que todo aquello que no está atribuido a los municipios no necesariamente corresponde al Estado, sino que entrará en la competencia regional o en la estatal, según se integre o no en las materias relacionadas en el artículo 117.

En lo fundamental, el problema se resuelve a partir de la interpretación del artículo 19, 2, según el cual los consejos municipales, y hasta la entrada en vigor de la nueva Ley sobre las Autonomías locales, determinarán «los procedimientos y competencias de los propios órganos». El segundo punto es claro; el legislador delegado ha advertido las diversidades existentes entre los municipios italianos, así como el distinto significado, políticamente incluso, de las competencias contenidas en el artículo 19 y ha requerido, en consecuencia, a los municipios concretos el reparto de estos poderes entre sus varios órganos. Con ello quiere evitarse que la transferencia al ente local comporte necesariamente una atribución al alcalde, quedando, por lo tanto, la determinación del órgano competente en manos de los órganos deliberantes de los entes afectados.

En orden a la regulación de los procedimientos surgen, sin embargo, perplejidades. La expresión «procedimientos y competencias de los propios órganos» parece dar a entender que la normativa municipal está estrictamente limitada al procedimiento interno del ente, sin afectar a los dictámenes e intervenciones que la vigente legislación estatal exige a los órganos extraños a la seguridad pública y competentes, precisamente para «emanar» el acto. Para llegar a otro resultado y lograr sostener, por lo tanto, que el poder municipal se extiende sobre todo el procedimiento, ya en los aspectos de competencia de las autoridades de seguridad pública, ya en los demás aspectos (que tengan un contenido prevalentemente técnico), haría falta ver en la disposición que nos ocupa una deslegalización de toda la normativa estatal que interfiera con las licencias en cuestión; pero, a falta de una explícita indicación en sentido contrario, es difícil admitir que el artículo 19, 2, haya pretendido alterar en tal manera la jerarquía de fuentes. Debe, por lo tanto, entenderse que la reordenación de la normativa referida a la concesión de las licencias en examen corresponde a la región o al Estado, según que la actividad objeto de la licencia entre o no en una materia regional. Y allá donde sea competente (incluso en los casos en que está prevista la interferencia a la que se refiere el art. 19 del Código penal), el legislador regional puede incluso disponer la eliminación del control de policía. En efecto, cuando menos en algunos casos, la previsión de las licencias que estamos considerando responde a exigencias en buena medida superadas y a una concepción del Estado en

desarmonía con la Constitución, con lo que, más que a su reordenación, cabría proceder a su reducción. La atribución al municipio dispuesta en el artículo 19, siempre que se esté ante materia regional, no constituye un obstáculo a la supresión de la licencia, y ello porque tal atribución se opera *ex* artículo 118, 1, de la Constitución en cuanto se trate de funciones de exclusivo interés local; atribución que es algo completamente diferente de los principios fundamentales que, a virtud del artículo 117, 1, constituyen un límite para la legislación regional.

En consecuencia, la competencia atribuida a los entes locales vincula al legislador regional, pero sólo en tanto en cuanto este no considere suprimible la función a la que se corresponde la competencia. En otros términos: el legislador regional no podría atribuir la competencia a otro ente distinto del municipio, pero sí podría eliminar el acto mismo.