

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 159/1993 de 6 May. 1993, rec. 2709/1992**

Ponente: González Campos, Julio Diego.

Nº de sentencia: 159/1993

Nº de recurso: 2709/1992

LA LEY JURIS: 2240-TC/1993

COMUNIDADES AUTONOMAS. País Vasco. Protección de los regímenes históricos. Normativa rectora en la materia. Alcance. Regulación de la Policía Autónoma. Refundición de los Cuerpos de Miqueletes, Forales y Miñones. Validez. Fundamento. Respeto a sus funciones históricas. Constitucionalidad de la Ley autonómica 4/1992.

### Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.709/92, interpuesto por don Alberto R.G. J., en su calidad de Comisionado de 54 Senadores, contra los arts. 2, 24, 107.4, 109, 110 y los demás que procedan por conexión de la Ley del Parlamento Vasco 4/1992, de 17 Jul., de Policía del País Vasco. Han sido partes y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Gobierno Vasco, representado por sus Letrados don Mikel Legarda Uriarte y don Ignacio López Cárcamo, y el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Josu Osés Abando. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 Nov. 1992, don Alberto R.G. J., en su calidad de Comisionado de 54 Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2, 24, 107.4, 109 y 110 y los demás que procedan por conexión de la Ley del Parlamento Vasco 4/1992, de 17 Jul. («Boletín Oficial del País Vasco» núm. 155, de 11 Ago.), de Policía del País Vasco. En el recurso se aducen los motivos impugnatorios siguientes:

A) El art. 17.5 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (E.A.P.V.) reconoce la existencia en la actualidad del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, al que configura, inicialmente, como una de las Policías Autónomas del País Vasco, sin perjuicio de su posible refundición o reorganización. Siendo, en consecuencia, el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava una institución histórica de dicho Territorio, reconocida en el E.A.P.V., se trata de terminar: si una Ley del Parlamento Vasco puede proceder a su supresión, aunque mantenga nominalmente su mención como una Sección del Cuerpo único; si con ello se desconoce la imagen y el contenido esencial de aquella institución según es reconocida en la actualidad; y si de todo ello resulta una supresión de competencias de un régimen privativo de un Territorio Histórico.

Los recurrentes examinan a continuación la doctrina de este Tribunal en materia de derechos históricos de los territorios forales, alegando luego extensamente acerca de la aplicación de tal doctrina al supuesto concreto de la regulación del Cuerpo de Miñones por la Ley 4/1992 y sosteniendo: primero, el carácter de Alava como Territorio Histórico; segundo, que el reconocimiento (actualización) del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava no es incompatible con los mandatos y principios constitucionales; tercero, que dicho reconocimiento ha tenido en cuenta la nueva ordenación territorial de la Constitución; cuarto, el carácter de institución histórica (derecho histórico) del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava; y quinto, que el reconocimiento mencionado forma parte de la garantía del «régimen foral.»

B) Más adelante los actores argumentan sobre la regulación estatutaria del Cuerpo de Miñones y consideran que la actualización o reconocimiento del Cuerpo mencionado por parte del Estatuto se realiza en dos planos: por un lado, en el art. 17.5, de aplicación directa y específica; y, por otro, en el art. 37.2, al excepcionar genéricamente las competencias de los Territorios Históricos y la naturaleza del régimen privativo de lo que pueda disponer el propio Estatuto. Por lo que atañe al art. 17.5 E.A.P.V., cabe afirmar que el Estatuto: primero, reconoce la existencia anterior del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, lo que equivale a la actualización de esta institución histórica; segundo, atribuye la competencia sobre el Cuerpo de Miñones a la Diputación de Alava; tercero, por tanto, ha preservado la imagen que existía de una institución histórica, e indirectamente del mismo régimen foral, en cuanto que aquella institución forma parte de éste; cuarto, ha reconocido, igualmente, los rasgos organizativos del régimen propio de autogobierno de la Diputación Foral al integrar en ella una de sus más antiguas instituciones históricas; quinto, al reconocer o actualizar la institución histórica del Cuerpo de Miñones, ha venido a expresar de manera actualizada el régimen foral alavés, al menos en lo que a Policía se refiere; y, sexto, finalmente, ha permitido que el régimen foral concrete uno de sus contenidos organizativos, a saber, la institución histórica del Cuerpo de Miñones.

En cuanto al art. 37.2 E.A.P.V., tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, significa, aplicando tal interpretación al presente caso, que: primero, los regímenes forales tienen un contenido esencial, intocable tanto por los poderes estatales como por los autonómicos, y dicho régimen se integra de instituciones, competencias y derechos históricos, por lo que se habrá de determinar si la regulación que hace la Ley 4/1992 convirtiendo el Cuerpo de Miñones en un Servicio de otra Policía autonómica constituye un atentado o violación de aquel contenido esencial intocable; segundo, el desarrollo normativo que precise el Estatuto de Autonomía, aprobando, por ejemplo, una Ley de Policía del País Vasco, debe respetar el núcleo esencial del régimen foral.

Volviendo al apartado 5 del art. 17 E.A.P.V., éste merece las siguientes consideraciones: en primer lugar, menciona las Policías autónomas del País Vasco. Esta mención enlaza necesariamente con la que se contiene en el apartado 1 del mismo artículo, cuando se actualiza el régimen de la Policía autónoma. Por ello, el derecho histórico que se actualiza o reconoce por el Estatuto a través o en aplicación del proceso previsto en la Disposición adicional primera de la Constitución son las Policías autónomas que enumera en los apartados a) y b) de este apartado 5. Véase además la diferencia, pues mientras en el apartado a) se «reconoce la existencia» del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, en el apartado b) se «restablecen» Cuerpos similares dependientes de los otros Territorios Históricos. Se puede afirmar, por tanto, que el verdadero derecho histórico que actualiza y reconoce el art. 17.5 E.A.P.V. es la institución del Cuerpo de Miñones de Alava, pues los otros Cuerpos son restablecidos, y por tanto inexistentes en el momento. De ahí que todo el peso de la garantía institucional, en aplicación de la Disposición adicional primera de la Constitución, que recae sobre el régimen foral alavés, se proyecte sobre esta actualización estatutaria de la institución histórica que es el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava.

En segundo lugar, el reconocimiento o actualización del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava está formulado de manera condicionada y debe interpretarse esta condición. En efecto, el apartado 5 del art. 17 comienza con el adverbio «inicialmente», que debe enlazar con el adverbio «posteriormente», con el que comienza su segundo párrafo. La interpretación del precepto permite afirmar que la condición estatutariamente establecida no es suspensiva, esto es, no se hace depender el reconocimiento de la institución de que se produzca posteriormente al acontecimiento que constituye la condición. Pero tampoco es resolutoria, porque la institución está reconocida en tales términos que cuando la condición se cumpla no implicará su desaparición, sino su modificación. Se trata, por tanto, de una situación provisional dentro de un reconocimiento definitivo: inicialmente, el régimen de Policía del País Vasco estará constituido por los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de cada una de las tres Diputaciones Forales, y posteriormente estos tres Cuerpos podrán refundirse o reorganizarse. Es decir, no podrán desaparecer, no podrán ser desprovistos de sus rasgos esenciales de manera que queden en un mero nombre, no podrá privarse de su mando no supremo a la Diputación Foral (apartado 2) y no podrán refundirse sino entre sí, que esto es lo que significa refundición; o reorganizarse, es decir, modificar su estructura funcional u orgánica de manera que se respete el contenido esencial de la institución y aquellos rasgos que constituyen el núcleo esencial por los cuales es reconocible en determinadas circunstancias de tiempo y lugar. Las instituciones del País Vasco a las que se encarga proceder a la refundición o reorganización se exceden en su cometido cuando, lejos de refundir los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, los integran en un Cuerpo distinto, no mencionado ni reconocido en el Estatuto; y, lejos de reorganizarlos,

proceden a un despojo de competencias y funciones que los hace irreconocibles para la imagen pública.

En tercer lugar, cuando el Estatuto se refiere a las instituciones sin especificarlas, es claro que se encuentra incluido el Parlamento Vasco dentro de la mención. Pero también lo es que de la utilización del plural se deduce el imprescindible consentimiento o la necesaria participación de las Diputaciones Forales afectadas por la refundición o reorganización. Y es sabido que las Juntas Generales de Alava no han dado dicho consentimiento a la regulación de la Ley recurrida.

Finalmente, del art. 17.5 ha de retenerse también su último párrafo, en el que, por una parte, se garantiza que las funciones de representación y tradicionales en ningún caso pueden ser sustraídas al Cuerpo de Miñones y Miqueletes; y, por otra, se garantiza la subsistencia del Cuerpo a tales efectos. Se ve, por tanto, cómo la garantía institucional del régimen foral alavés, proyectada sobre el Cuerpo de Miñones, se ha establecido en tres niveles: reservando el mando no supremo del Cuerpo a la Diputación Foral (apartado 2); permitiendo una refundición o reorganización entre sí de los tres Cuerpos (apartado 5); garantizando la subsistencia del Cuerpo y reservando en todo caso las funciones de representación o tradicionales (párrafo final del apartado 5). Esta no es solo la interpretación de los recurrentes, sino también la del Gobierno español, que, previo consenso con el Gobierno Vasco, promulga el Real Decreto 2.903/1980, de 22 Dic., en el que se da cumplimiento a lo preceptuado en el art. 17.5 E.A.P.V., se restablecen los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de Vizcaya y Guipúzcoa y se dota de una nueva configuración al de Miñones de Alava. Del articulado de este Real Decreto conviene resaltar: la consideración del Cuerpo de Miñones de Alava como la Policía del País Vasco inicialmente, que será objeto de su actualización o reorganización precisas (pero no de su desaparición) (art. 2); las funciones y servicios que cumplirá el Cuerpo de Miñones (art. 4); el mando supremo de estos Cuerpos corresponde al Gobierno Vasco, sin perjuicio de las competencias de las Diputaciones Forales (art. 6); las instituciones del País Vasco podrán refundir en un solo Cuerpo los de Miñones y Miqueletes o proceder a su reorganización (Disposición final); y, en todo caso, se garantiza la subsistencia del Cuerpo de Miñones en los mismos términos que el Estatuto de Autonomía (Disposición final).

Establecido así, tanto por el Estatuto de Autonomía como por el Real Decreto 2.903/1980, el régimen de la garantía institucional del régimen foral alavés concretada en el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, lo siguiente es determinar si la Ley recurrida ha sido respetuosa con dicha garantía.

C) De la Ley recurrida se deduce con bastante claridad que el Parlamento Vasco se ha excedido en las atribuciones que le confiere el art. 17.5 E.A.P.V. y con dicho exceso ha vulnerado la garantía institucional del régimen foral alavés concretada en la actualización de una de las instituciones históricas como es el Cuerpo de Miñones de la Diputación de Alava. Porque, lejos de refundir los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, existentes o que se crean al aprobarse el Estatuto, o lejos de reorganizar los Cuerpos que inicialmente constituían la Policía del País Vasco, se ha procedido a un auténtico desmantelamiento de las competencias, a sustraer el régimen jurídico-estatutario de los funcionarios, a ignorar a las autoridades competentes alavesas, a borrar la imagen del Cuerpo y a una integración en otro inexistente y no mencionado por el Estatuto de Autonomía, como es la Ertzaintza. Lo que se hace, en suma, es crear un Cuerpo de Policía autonómico, no foral, ni municipal, y refundir en él los Cuerpos de Policía Forales, de manera que lo único que permanecerá será el Cuerpo dependiente de la Comunidad Autónoma y los Cuerpos Locales o Municipales. Pero los Cuerpos Forales han desaparecido por absorción. Ello supone la vulneración de la garantía institucional del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava.

El propósito de integrar en un solo Cuerpo autonómico los Cuerpos Forales está claramente expresado en la Exposición de Motivos de la Ley impugnada. Y si se pasa al articulado, las conclusiones a las que se llega son las mismas. La Ley recurrida tiene por objeto ordenar la administración de seguridad de la Comunidad Autónoma Vasca, entre otros (art. 1). Pero esa administración de seguridad solo cuenta con dos Cuerpos de Policía, los dependientes de la Comunidad Autónoma y los dependientes de la Administración Local (art. 2). En consecuencia, se ha prescindido totalmente de los Cuerpos dependientes de la Administración Territorial o Foral, protegidos por la garantía institucional de su reconocimiento y actualización por el art. 17.5 E.A.P.V.

Lo anterior se confirma en los siguientes preceptos: art. 5.3, cuando atribuye al Departamento de Interior la promoción y coordinación de la Ertzaintza con las Policías Locales, sin mencionar para nada las Policías Forales; art. 7.1, en relación con los arts. 44 y 56, cuando se regula la selección de los funcionarios de los Cuerpos que integran la Policía del País Vasco, el ingreso a

las diversas categorías y los procesos selectivos con referencia a la Ertzaintza como Cuerpo de Policía «autonómica», prescindiendo de las Policías Forales; art. 20, que regula la coordinación de actuaciones entre el Departamento de Interior y las Entidades Locales, sin referirse para nada a las Diputaciones Forales. Sólo el art. 21, que crea la Comisión Vasca para la Seguridad, menciona a la Administración Foral, pero esta Comisión es un «órgano de encuentro e intercambio de ideas y experiencias»; art. 24, en el que solo se contemplan dos Cuerpos de Policía, el de la Comunidad Autónoma y los de las Entidades locales, convirtiendo los Cuerpos Forales en meras Secciones de aquél; el art. 26, que atribuye a la Ertzaintza funciones que, de acuerdo con el Real Decreto 2.903/1980, venían desempeñando los Miñones. Los artículos que regulan el régimen estatutario de los funcionarios demuestran igualmente que se está contemplando un Cuerpo único de la Administración autonómica. Así, al regular el código deontológico (arts. 28 y ss.), la formación permanente (arts. 39 y ss.), la selección (arts. 44 y ss.), el ingreso (arts. 56 y ss.), la adquisición y pérdida de la condición de funcionario (arts. 60 y ss.), la provisión de puestos de trabajo (arts. 64 y ss.), el régimen de retribuciones (arts. 74 y ss.), los derechos y deberes (arts. 75 y ss.), las situaciones administrativas (arts. 81 y ss.), el régimen disciplinario (arts. 90 y ss., sin perjuicio de una pequeña excepción contenida en el art. 111), el ejercicio de la libertad sindical (arts. 98 y ss.) y el régimen de escalas (art. 105). El hecho de que la Disposición adicional decimosegunda contenga estipulaciones concretas para los Miñones en materia de integración, previsión social u horario no desvirtúa cuanto hasta ahora se ha dicho.

D) Pero los preceptos que más directamente afectan a la supresión virtual del Cuerpo de Miñones de la Diputación de Alava son éstos: en primer lugar, el art. 24.1, que, al igual que hicieran los arts. 5.3 y 20, olvida por completo la existencia de una Policía Foral y de unas competencias territoriales en manos de las Diputaciones Forales que había reconocido el Estatuto. Según este art. 24.1, la Policía del País Vasco la integran el Cuerpo dependiente de la Comunidad Autónoma y los Cuerpos dependientes de las Entidades locales. Y para que no quede duda de la confiscación de los Cuerpos de Policía Foral, en el siguiente apartado se constituye a la Ertzaintza en Cuerpo único de Policía de la Comunidad Autónoma y se integra en él a los Cuerpos de Miñones, Forales (no mencionado en el Estatuto) y Miqueletes, con la naturaleza de Secciones de un servicio de la Ertzaintza, pero con el «nivel orgánico y organización territorial que en cada caso se señale» (art. 107.4). Dicho de manera más breve: el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, cuya existencia es reconocida por el Estatuto de Autonomía y que goza por tanto de la garantía institucional de los derechos históricos, es convertido en una Sección de un servicio de la Policía de la Comunidad Autónoma, sin nivel orgánico y sin organización territorial. A ello debe añadirse que las competencias de las Diputaciones Forales en materia de Policía, que venían ejerciendo a través de sus instituciones históricas, no son tenidas en cuenta (omisión total) cuando se trata de competencias de coordinación (art. 5.3 y art. 20), y que todo el sistema de funcionarios, desde el ingreso a su régimen estatutario, se regula para los funcionarios de la Ertzaintza, con algunas medidas transitorias aplicables a los pertenecientes al Cuerpo de Miñones.

La cuestión de fondo radica en determinar si el Parlamento Vasco puede o no legislar sobre la desaparición virtual del Cuerpo de Miñones, en base a las competencias que le atribuye el art. 17.5 del Estatuto. Es claro que ni la refundición de Cuerpos ni la reorganización pueden llevar al extremo de hacer desaparecer los Cuerpos que serían objeto de refundición o de reorganización para «integrarlos» en un Cuerpo nuevo, no mencionado en el Estatuto, y por ello sin la garantía institucional de los que sí son reconocidos. Pero admitiendo, a efectos de hipótesis, que los conceptos de refundición o reorganización fuesen interpretados por el Tribunal en un sentido tan amplio y laxo como para permitir la integración de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes en un Cuerpo distinto y perteneciente a una entidad territorial distinta como es la Comunidad Autónoma, el ejercicio de las facultades estatutarias por el Parlamento Vasco tiene un límite impuesto por la propia garantía institucional y es el de no vaciar de tal manera la institución o el derecho histórico que se le prive de su contenido esencial y de la imagen que le permite ser reconocido por la sociedad en un determinado momento y lugar. Y esa reconocibilidad no es, ciertamente, el uniforme de la Policía, que es lo único que de hecho ha sido respetado, al menos, por el momento.

E) El art. 26.2 de la Ley recurrida establece que las Secciones de Miñones ejercerán las funciones que señale la propia Ley. Antes se ha hecho mención de las funciones y servicios que el art. 4 del Real Decreto 2.903/1980 atribuye a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes. El Tribunal tiene reconocido que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía son los únicos instrumentos para actualizar derechos históricos, por lo que este Real Decreto juega también este papel. Así, la STC 140/1990 admite la actualización de derechos históricos llevada a cabo por un Decreto del Gobierno de Navarra. Comparando aquellas funciones y servicios con los que establece el art. 109 de la Ley impugnada, se demuestra el vaciamiento de contenido esencial de que ha sido objeto la institución. Este vaciamiento supone una clara violación del art.

37.2 E.A.P.V., según la interpretación del Tribunal en la STC 76/1988, por cuanto que, si bien el Parlamento Vasco ha ejercido las competencias que el propio Estatuto le confiere de desarrollo normativo, lo ha hecho de manera que resulta afectado el contenido esencial de una institución histórica, como es el Cuerpo de Miñones de la Diputación de Alava, de forma que desaparece la imagen de foralidad de que tal Cuerpo es uno de sus principales componentes. Añádase a este vaciamiento de competencias el rango organizativo que se atribuye al Cuerpo de Miñones, al haberse prescindido de las Diputaciones Forales como entidades objeto de coordinación a efectos policiales, y la supresión del régimen propio estatutario de los funcionarios integrantes de dicho Cuerpo, para pasar, salvo pequeñas excepciones, a regirse por el régimen estatutario de los funcionarios de la Ertzaintza, para tener el cuadro completo que determina esa violación de la garantía institucional de que gozaba el Cuerpo de Miñones.

Por todo lo anterior, se estima que: primero, el art. 2 de la Ley 4/1992 viola la garantía institucional contenida en la Disposición adicional primera de la Constitución y los arts. 3, 17.2 y 5 y 34.2 (sic) del E.A.P.V., al omitir a los Cuerpos de Policía dependientes de las Diputaciones Forales como Cuerpos de Policía del País Vasco. Podrán declararse igualmente inconstitucionales por conexión a los arts. 5.3 y 20 de la Ley recurrida. Segundo, el art. 24.1 y 2, en relación con el art. 107.4, violan la garantía institucional y los preceptos del Estatuto de Autonomía que se acaban de citar, por integrar el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava en la Ertzaintza, excediendo de las facultades de refundición o reorganización otorgadas estatutariamente. Podrán declararse igualmente inconstitucionales por conexión todos los artículos que regulan el régimen estatutario de los funcionarios, en cuanto se pretende aplicarlos a los Miñones de la Diputación Foral, y que antes se han mencionado. Tercero, los arts. 109 y 110 violan la garantía institucional reconocida en la Constitución y los arts. 3, 17.5 y 34.2 (sic) del E.A.P.V. al haber sustraído al Cuerpo de Miñones las competencias que históricamente venía ejerciendo y que se habían reflejado en el Real Decreto 2.903/1980, y haberle vaciado de tal manera sus funciones que queda afectado el contenido esencial de la institución, de manera que no permite ser reconocida, teniendo en cuenta la sensibilidad foral y las circunstancias de tiempo y lugar.

Concluyen los demandantes con la súplica de que se dicte en su día Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los preceptos impugnados.

**2.** Por providencia de 18 Nov. 1992, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1.) admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; 2.) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTG), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen oportunas; 3.) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco.

**3.** Con fecha de 27 Nov. 1992, acordó la Sección incorporar a los autos los escritos del día 25 Nov. anterior de las representaciones procesales del Parlamento y Gobierno Vascos, a quienes, como solicitaron en los mismos, se les prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

**4.** Mediante escrito registrado el 30 Nov. 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. El siguiente 3 Dic., tuvo entrada en el Registro del Tribunal un escrito del Presidente del Senado en el que se interesaba tener por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTG.

**5.** El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 9 Dic. 1992, en el que adujo cuanto a continuación, y de forma resumida, se consigna:

A) La garantía de los derechos de los Territorios Históricos consagrada en la Disposición adicional primera de la Constitución y en los arts. 3 y 37.2 del E.A.P.V. no representa que el Estatuto no implique ninguna limitación al régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización y resultarían inexplicables cláusulas estatutarias, como las referentes al régimen fiscal, que suponen una clara alteración de la posición histórica de los territorios forales (STC 76/1988, fundamento jurídico 6.). El alcance de las competencias de los Territorios Históricos se ha determinado en la citada STC 76/1988, cuyo fundamento jurídico sexto determina el límite que representan para las

competencias de la Comunidad Autónoma «las facultades correspondientes a los Territorios Históricos» a las que se refieren los arts. 10.1 y 3, 37 y 25.1 del E.A.P.V. (este último precepto asume estas facultades como límite a los poderes del Parlamento Vasco). Entre las competencias exclusivas que derivan del Estatuto para los Territorios

Históricos se encuentran las recogidas en el art. 37.3 f), cuyo primer inciso alude a «todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto.»

B) Pues bien, mediante el art. 24.2 de la Ley 4/1992, el Parlamento Vasco acuerda la unificación de las «Policías autónomas» en una única Policía de la Comunidad Autónoma, que gira (existe ya en el momento de producirse la refundición) bajo la denominación de la «Ertzaintza». Ahora bien, se conservan las denominaciones de Miñones de la Diputación Foral de Alava, Forales de la Diputación Foral de Vizcaya y Miqueletes de la Diputación Foral de Guipúzcoa para determinados servicios de la Ertzaintza. De esta manera, no se priva a estos Servicios de su nombre tradicional y se mantiene su vinculación con las Diputaciones Forales. Ello no es contrario al contenido del art. 17.5 E.A.P.V., que precisamente previó la posibilidad de reorganización o refundición en un solo Cuerpo de los que «inicialmente» compusieron las «Policías Autónomas del País Vasco» (y no Policías autónomas de las Diputaciones). La subsistencia de los Servicios de Miñones y Miqueletes salvaguarda su permanencia «a los efectos de representación y tradicionales» de acuerdo con el propio art. 17.5 del Estatuto. Con esto no se produce innovación respecto de la anterior situación. Ya el art. 17.2 del E.A.P.V. determinó que «el mando supremo de la Policía autónoma corresponde al Gobierno del País Vasco, sin perjuicio de las competencias que pueden tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales». Es decir, el mando supremo se ejercerá sin perjuicio de la dependencia funcional que los Cuerpos de Miñones, Forales y Miqueletes tienen respecto de las respectivas Diputaciones Forales. Consecuente con esta realidad, el Real Decreto 2.903/1980 atribuye al «Cuerpo de Miñones de Alava» la consideración de Policía del País Vasco (art. 2). Por su parte, el art. 4 del Real Decreto determina que los Cuerpos de Miñones y Miqueletes «constituyen inicialmente la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco» y el art. 6 determina que «corresponde al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía de la Comunidad Autónoma, la dirección, coordinación e inspección de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, en los términos en que lo establezcan las Instituciones comunes del País Vasco, en el marco del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las funciones que corresponden a las Diputaciones Forales, en relación con las Secciones dependientes de las mismas.»

La prueba de que la adscripción funcional a la Diputación Foral de Alava del Servicio de Miñones se mantiene es que el art. 24.2 de la Ley impugnada alude a la «Sección de Miñones de la Diputación Foral de Alava» y el art. 110 de la misma establece que «los funcionarios adscritos a las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes dependerán funcionalmente de la Diputación Foral correspondiente, a la que competirá su mando directo en la prestación de los servicios (que se relacionan en el art. 109) y la determinación de su régimen de prestación o manuales de servicio, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Gobierno Vasco y al Departamento de Interior y, en particular, el ejercicio de las siguientes atribuciones: a) conferir comisiones de servicios dentro de la propia Sección; b) autorizar el disfrute de vacaciones; c) conceder permisos y licencias.

C) El art. 2 de la Ley se limita a señalar que «la presente Ley será de aplicación a los Cuerpos de Policía dependientes de: a) la Administración de la Comunidad Autónoma y b) la Administración local». De esta manera, no se prevé la existencia de Cuerpos dependientes de las «Diputaciones Forales». Ello es lógica consecuencia del art. 17 E.A.P.V., que, en su apartado 2, encomienda al Gobierno Vasco el mando supremo de la Policía Autónoma, y, en su apartado 5, configura a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes como integrantes de las Policías autónomas del País Vasco. Otros preceptos de la Ley, como el referido art. 110, salvaguarda la dependencia funcional de las Secciones de Miñones, Miqueletes y Forales de las respectivas Diputaciones Forales.

D) El art. 24, al aludir a la Policía del País Vasco, en su apartado 1, determina que está integrada por los Cuerpos de Policía dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades locales del País Vasco. En el apartado 2 se constituye la Ertzaintza como Cuerpo único en el que se integra, entre otros, el Cuerpo de Miñones, sin perjuicio de la creación en el seno de la Ertzaintza de la Sección de Miñones de la Diputación Foral de Alava, que existirá en este Territorio Histórico. De esta manera, se da cumplimiento a la previsión contenida en el art. 17.5 E.A.P.V., que autorizaba a las Instituciones a refundir los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales o a proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas. El Parlamento Vasco a la hora de legislar asume, de alguna manera, el límite que el propio art. 17.5 prevé respecto de la actuación de las Instituciones; a saber: el de garantizar «la subsistencia, a los efectos de

representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes». Las Secciones de Miñones y Miqueletes (y la de Forales), como Servicios de la Ertzaintza y bajo la dependencia funcional de las Diputaciones Forales, ejercen determinadas actividades bajo el mando directo de éstas (art. 108 de la Ley). Entre ellas destacan las de representación de las instituciones forales y la protección de las autoridades forales [art. 109.1 a) y b)]. El art. 24 de la Ley no supone, en definitiva, una merma de la garantía institucional del Territorio Histórico de Alava.

La minoración invocada por los recurrentes de las competencias de la Sección de Miñones que el art. 109 de la Ley (al que se remite el art. 26.2 del propio texto) establece, respecto de las que atribuyó al Cuerpo de Miñones el art. 4 del Real Decreto 2.903/1980, es consecuencia lógica de la configuración de un Cuerpo único de Policía de la Comunidad Autónoma. La Sección de Miñones ejerce funciones de representación y tradicionales con arreglo a lo previsto en el art. 17.5 E.A.P.V. Téngase en cuenta, además, que las competencias que tenía el Cuerpo de Miñones, con arreglo al citado Real Decreto, las desarrollaba bajo el mando superior del Gobierno Vasco, de acuerdo con el art. 6 del mismo, y que el citado art. 4 del propio Real Decreto que enumeraba las funciones de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, lo hacía en su concepto de «Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.»

E) Según los recurrentes, los arts. 109 y 110 de la Ley violan los arts. 3, 17.5 y 34.2 E.A.P.V., aunque parece que los recurrentes han querido referirse, no al art. 34.2 del Estatuto, sino a su art. 37.2. El art. 3 del Estatuto se limita a permitir a los Territorios Históricos conservar y, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno, y el art. 37.2 asegura «la no alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de los Territorios Históricos». Ya se ha dicho que la integración de los Cuerpos de Policía de las Diputaciones Forales en la Ertzaintza es precisamente consecuencia del art. 17.5 del Estatuto. Ha de indicarse que la merma de las competencias de los Miñones no determina la pérdida de competencias de la Diputación Foral de Alava, ya que subsiste la dependencia funcional de los funcionarios adscritos a la Sección respecto de aquélla, y que, antes de la promulgación de la Ley, las funciones que realizaban los Miñones (y que ahora desarrolla la Ertzaintza) se llevaban a cabo bajo el mando supremo del Gobierno Vasco, a quien correspondía «la dirección, coordinación e inspección de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes (...)» (art. 6 del Real Decreto 2.903/1980). La exposición de motivos del Real Decreto explica «la procedencia de que el Gobierno Vasco asuma las competencias atribuidas hasta ahora a órganos de la Administración central del Estado (y no de las Diputaciones Forales) en relación con los referidos Cuerpos.»

F) Los recurrentes se refieren a otros artículos de la Ley (5.3, 7.1, 20 y 26, entre otros) y hacen derivar su inconstitucionalidad, por conexión con los antes considerados de la omisión de las referencias a las Policías Forales o a las Diputaciones Forales. Ha de observarse lo ya expresado en cuanto a que las Policías Forales (hoy Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes) lo son «de las Diputaciones Forales» en la medida en que dependen funcionalmente de éstas y realizan funciones «de representación y tradicionales» (art. 17.5 del Estatuto). Sin embargo, estas Policías dependen y han dependido jerárquicamente del Gobierno Vasco. Por ello, las omisiones que a la Ley se imputan no suponen, por sí solas, la inconstitucionalidad de los preceptos en los que se contienen.

6. Con fecha de 18 Dic. 1992 presentó su escrito de alegaciones el Gobierno Vasco, representado por sus Letrados don Mikel Legarda Uriarte y don Ignacio López Cárcamo, quienes adujeron lo que a continuación, y en síntesis, se consigna:

A) Los apartados 2 y 5 del art. 17 E.A.P.V. acotan la cuestión debatida con dos referentes indubitados, cuales son: el mando supremo de la Policía Autónoma vasca corresponde al Gobierno Vasco y los Cuerpos de Miñones y Miqueletes deberán subsistir, en todo caso, a efectos de representación y tradicionales, siendo esos mismos Cuerpos los que inicialmente constituyan «las Policías autónomas del País Vasco». A partir de esos mandatos estatutarios, las «instituciones del País Vasco» podrán acordar lo que consideren más oportuno a la hora de establecer el régimen de la Policía autónoma para el cumplimiento de las competencias asumidas. No cabe tampoco desconocer que las facultades de disposición no eran ni son omnímodas, ya que a la Junta de Seguridad (órgano paritario de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma), creada por el art. 17.4 E.A.P.V. para la coordinación entre la Policía autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se le atribuye en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto la «(determinación del) estatuto, reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía autónoma cuyos mandos designarán entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado...». Así las cosas, el Estatuto abre un proceso para que se defina, por parte de las Instituciones del País Vasco y en cierta medida también a través de la Junta de Seguridad, el

modelo de Policía Autónoma en el que se parte de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes y en el que, en todo caso, se garantiza «la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales», de esas mismas Policías Forales. El Estatuto, en suma, al actualizar un inveterado derecho histórico, lo reubica internamente en un doble ámbito: el de las instituciones comunes y el de las instituciones forales, al garantizarles a estas últimas la subsistencia a los efectos de representación y tradicionales de los Cuerpos de ellas dependientes en el supuesto de que las Instituciones del País Vasco decidan posteriormente refundir en un solo Cuerpo o proceder a la reorganización precisa de las diversas Policías autónomas existentes (las forales y la dependiente del Gobierno Vasco, creada esta última al amparo del art. 17 E.A.P.V. por un procedimiento pactado a través de la Junta de Seguridad en virtud de las facultades de autoorganización de las competencias asumidas).

B) Han de examinarse, pues, dos cuestiones: en primer lugar, quién es el depositario de las facultades para «refundir en un solo Cuerpo o reorganizar las Policías autónomas del País Vasco». Y en segundo lugar, cuál es el alcance de la garantía de «subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes». Respecto a lo primero, tal depositario no puede ser otro que las instituciones comunes del País Vasco. Así lo entendió el propio Parlamento Vasco con ocasión de la Ley 27/1983, de 25 Nov., denominada coloquialmente de Territorios Históricos, cuando (por considerarse el sujeto llamado a actuar la previsión contenida en el párrafo 2. del apartado 5. del art. 17 E.A.P.V.) dicta el art. 7 a) 11, en el cual aborda muy sucintamente el futuro de los Cuerpos de Policía dependientes de las Diputaciones Forales. Dicho precepto establece como competencia exclusiva de los Territorios Históricos el «régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales, Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales de las Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía autónoma». La tramitación de la Ley 4/1992, ahora recurrida, pone de manifiesto esta misma conclusión, puesto que ningún grupo parlamentario ni ningún órgano de los Territorios Históricos puso en duda la competencia del Parlamento Vasco para abordar el desarrollo del art. 17.5 E.A.P.V.

Por lo que hace al alcance de la garantía de «subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes» (párrafo 3. del art. 17.5 E.A.P.V.), como límite impuesto a las facultades de las instituciones del País Vasco para refundir en un solo Cuerpo las distintas Policías autónomas o proceder a la reorganización precisa, se ha de señalar, en primer lugar, que, a pesar de una primera apariencia, no parece que la subsistencia de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, en sentido estricto, sea una barrera infranqueable, pues tal mandato contradiría, cuando menos, la posibilidad de refundir en un solo Cuerpo a aquéllos (párrafo 2. del art. 17.5 E.A.P.V.). Por ello, se ha de considerar que lo que se viene a preservar es la imagen identificable de ese régimen foral tradicional tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder, pero en modo alguno se asegura un contenido tal y como hasta el momento había sido desempeñado, como se pone de manifiesto, de manera indubitada, a través de los distintos apartados del art. 17 E.A.P.V. y de la propia Disposición transitoria cuarta del mismo texto legal. Lo en definitiva garantizado a los Territorios Históricos en el art. 17.5, último párrafo, del E.A.P.V. es la preservación de una institución policial en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, que en el momento presente se vería satisfecha por la pervivencia de unos servicios policiales, con una serie de facultades a los efectos de representación y tradicionales, y sobre los cuales los órganos de aquéllos pudieran proyectar competencias inherentes a la dirección de cada uno de los citados servicios policiales forales. En el contexto descrito, la determinación de las funciones que tradicionalmente han desarrollado los distintos Cuerpos policiales forales a lo largo de la historia no es ni mucho menos homogénea, ni en lo que respecta a las funciones ni en lo que respecta a cada uno de los Cuerpos Forales. Mas, aun a falta de homogeneidad entre los distintos Cuerpos Forales tanto funcional como en su configuración e implantación, puede entenderse que su existencia es una constante; que sus funciones menos discutidas por el poder central, y hacia las que acabaron derivando con carácter general, eran aquellas menos comprometidas con la seguridad y orden público e incluso como meros auxiliares de la propia Administración provincial, y que precisamente en el ejercicio de estas actividades menos comprometidas con la seguridad y orden público es donde con más nitidez se aprecia la dependencia orgánica y funcional de los Cuerpos Forales de sus respectivas Diputaciones. En el caso específico del Cuerpo de Miñones, puede identificarse un hilo conductor que define las funciones que tradicionalmente ha ido ejerciendo, sin perjuicio de que algunas de ellas han sufrido diversos avatares a lo largo de la historia que bien en ciertos casos han supuesto su no ejercicio de hecho (investigación tributaria), bien se han visto recortadas (limitándose al tráfico rodado de mercancías y policía y conservación de carreteras), bien, en fin, han ido desvirtuándose --como aquellas genéricas que dieron lugar a su origen (perseguir a los malhechores y atender a la conservación del orden público)- en la

medida en que otras instituciones (militares, policiales y judiciales) han ido haciéndose cargo, a lo largo de la historia, de cometidos tan ampliamente enunciados.

C) La Ley 4/1992 es la disposición que culmina, tras un largo camino, el proceso de creación de la Policía Autónoma Vasca --Ertzaintza-- iniciado con el Estatuto de Autonomía y en el que también se aborda la posibilidad abierta en el art. 17.5 E.A.P.V. de refundir en un solo Cuerpo o reorganizar los distintos servicios policiales que hasta el momento integraban la «Policía Autónoma del País Vasco» (en sentido amplio). Paralelo al proceso de creación y desarrollo de la Ertzaintza sigue coexistiendo con ella el Cuerpo de Miñones dependiente de la Diputación Foral de Alava. Estos prácticamente no ejercitaron las competencias que el Real Decreto 2.903/1980 les encomendaba de acuerdo con el art. 17 E.A.P.V., ya que las mismas las va asumiendo la Ertzaintza a través de los sucesivos despliegues parciales aún no culminados definitivamente. Así, los Miñones alaveses siguieron desempeñando los cometidos que habitualmente hasta dicho momento habían ejercido, no suponiéndoles ni incremento ni merma en sus funciones la creación de una nueva Policía ordinaria e integral que irá gradualmente desplazando en el territorio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Dentro de las Policías autónomas del País Vasco se aprecia, pues, un proceso firme y gradual de creación de la Ertzaintza como Policía única e integral en todo el ámbito territorial de Euskadi, y paralelo a él otro proceso, el de las Policías Forales, estancadas unas (los Miñones de Alava) en sus cometidos tradicionales, y no puestas definitivamente en marcha las otras (los Miñones y Miqueletes vizcaínos y guipuzcoanos).

Pero si puede afirmarse que las funciones de los Miñones dependientes de la Diputación Foral de Alava no quedaron prácticamente afectadas por la creación de la Ertzaintza, no puede decirse lo mismo respecto a otras cuestiones. El hecho estatutario es determinante para explicar tal incidencia, puesto que a partir del mismo, y sin perjuicio de que posteriormente las instituciones del País Vasco refundan todos los Cuerpos y servicios policiales en uno solo o los reorganicen de la manera que consideren más oportuna para el cumplimiento de las competencias asumidas, el mando supremo de todas las Policías autónomas del País Vasco corresponde al

Gobierno Vasco (art. 17.2 E.A.P.V.); a las instituciones del País Vasco corresponde también el régimen de aquéllas (art. 171 E.A.P.V.) y a la Junta de Seguridad su coordinación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (art. 17.4 E.A.P.V.) y el establecimiento del Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía autónoma, cuyos mandos se designarán entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado (con carácter transitorio, hasta que el Parlamento Vasco dicte la correspondiente Ley de Policía del País Vasco, de acuerdo con la Disposición transitoria cuarta E.A.P.V.). La justificación jurídica de tal incidencia estatutaria en una realidad preexistente, como los Miñones alaveses, la aporta el propio Tribunal Constitucional en la STC 76/1988, fundamento jurídico 5. A partir del Estatuto, las distintas disposiciones que regulan la Ertzaintza no son, pues, totalmente indiferentes ante la existencia de las Policías Forales. Así, ya desde sus inicios, el citado Real Decreto 2.903/1980, en su art. 3, disponía que «las facultades que correspondían al Ministerio del Interior directamente o a través de otras autoridades en relación con los Cuerpos de Miñones y Miqueletes, se asumen por el Gobierno Vasco». Además, atribuía «al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía de la Comunidad Autónoma, la dirección, coordinación e inspección de los Cuerpos... (citados), en los términos en que lo establezcan las instituciones comunes del País Vasco, en el marco del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las Diputaciones Forales, en relación con las Secciones dependientes de las mismas» (art. 6). Y en su Disposición final reproducía las competencias que el art. 17.4 y la Disposición transitoria cuarta del Estatuto atribuían a la Junta de Seguridad, además de reproducir el art. 17.5, párrafos segundo y tercero, del propio Estatuto. El Reglamento de la Ertzaintza, aprobado el 15 Jun. 1982 por la Junta de Seguridad, tiene también determinados preceptos en los que específicamente se establecen regulaciones atinentes a las Policías Forales, entre los que cabe destacar el art. 122. Es a raíz de dicho Reglamento cuando todas las vacantes producidas en los Miñones alaveses son cubiertas por miembros de la Ertzaintza. En suma, la Ley 4/1992 cierra un proceso iniciado con el Estatuto de Autonomía y que la Ley 27/1983, de Territorios Históricos, ya apuntaba en su art. 7 a) 11.

D) La Ley 4/1992 ultima, por el momento, el proceso de consolidación y construcción de la institución policial del País Vasco, quedando únicamente pendiente su despliegue en la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, previsto para finales del año 1996. La Ley, como señala su exposición de motivos, es el último jalón de un proceso que ha durado más de diez años y que, iniciándose en el propio Estatuto de Autonomía, ha discurrido por hitos tan destacados como el Real Decreto 2903/1980, el Reglamento de la Policía de la Comunidad

Autónoma del País Vasco de 1982, la Disposición final primera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Resolución de la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco de 5 Abr. 1990 sobre criterios para el desarrollo del Estatuto de Autonomía en materia de Policía y el Acuerdo de delimitación de servicios entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la Policía autónoma. También la Ley 4/1992 culmina el proceso de definición de lo que haya de entenderse por Cuerpo de Policía Autónoma Vasca, Ertzaintza, optándose por la integración definitiva en el mismo, y sin ningún género de dudas, de los Miñones, Forales y Miqueletes, que hasta ese momento habían ido convergiendo con la Ertzaintza de manera paulatina y gradual.

Llegados a este punto, queda por examinar si la Ley 4/1992, en cuanto a la integración de los Miñones del Territorio Histórico de Alava en la Ertzaintza, ha respetado el equilibrio que el art. 17 del Estatuto establece entre las facultades de las instituciones comunes y las forales de la Comunidad Autónoma. Los párrafos 2. y 3. del art. 17.5 E.A.P.V. habilitan a las instituciones del País Vasco a refundir en un solo Cuerpo o a proceder a la reorganización precisa de las Policías autónomas del País Vasco, a fin de dar adecuado cumplimiento a las competencias que en materia de seguridad pública la Comunidad Autónoma ha asumido, todo ello sin perjuicio de la subsistencia de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes a efectos de representación y tradicionales. Subsistencia que no se refiere tanto al Cuerpo mismo en sentido estricto (pues sería incompatible la labor de refundición «en un solo Cuerpo» --párrafo 2. del art. 17.5 EAPV-- con la subsistencia en plural de los «Cuerpos de Miñones y Miqueletes» que se predica en el párrafo 3. del citado art. 17.5), sino a la pervivencia de la institución policial foral y, más en concreto, a la pervivencia de los Miñones del Territorio Histórico de Alava.

La cuestión clave que ha de quedar garantizada, como núcleo intangible de la foralidad, es la subsistencia, en todo caso, de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 32/1981). A tal fin, habrá de preservarse la subsistencia de los Miñones como tales, un nivel competencial en materia de seguridad pública en poder de las instituciones forales a efectos de representación y tradicionales y facultades inherentes a la existencia de un servicio policial concretadas en un poder de mando y ordenación de la actividad de dicho Servicio. Estos tres aspectos encuentran debido acomodo en la Ley 4/1992. En efecto, respecto a la pervivencia del Servicio policial identificable con los Miñones del Territorio Histórico de Alava, la Ley 4/1992 opta, al amparo del párrafo 2. del art. 17.5 E.A.P.V., por configurar a la Ertzaintza como un Cuerpo único en el que se integran los Cuerpos de Miñones, Forales y Miqueletes, pero estableciendo en cada Territorio Histórico un Servicio de la Ertzaintza con la denominación de Sección (art. 24). Se cohonestran así dos elementos estatutarios: capacidad de refundición en un solo Cuerpo (art. 17.5, párrafo 2., del E.A.P.V.) con la pervivencia de unos Servicios policiales forales (párrafo 3. del mismo artículo estatutario). La garantía de la pervivencia de unos Servicios policiales forales específicamente diferenciados se concreta también, de manera indubitada, en el art. 107.4 de la Ley. En cuanto a las funciones que dichos Servicios policiales forales han de desempeñar como límite a las facultades de las instituciones del País Vasco para acordar la refundición en un solo Cuerpo de las Policías que compongan la Policía Autónoma del País Vasco o para proceder a su reorganización precisa en orden al cumplimiento de las competencias asumidas, el Estatuto (art. 17.5, párrafo 2.) proporciona, también en este caso, una pauta cierta respecto de la cuestión planteada al concretar dichas funciones, como garantía mínima de la foralidad, en las «de representación y tradicionales». Pues bien, la Ley 4/1992, en diversos preceptos, se ocupa de concretar cuáles son las funciones en que en este momento histórico se concreta la garantía institucional, como núcleo intangible de la foralidad contenida en el art. 17.5, tercer párrafo, del E.A.P.V., debiendo destacarse de entre todos el art. 109 de la Ley. De una confrontación entre las funciones contenidas en ese art. 109 y las que los

Miñones han venido ejerciendo en algún momento de su historia a raíz de los distintos Reglamentos del Cuerpo de Miñones, cabe destacar la mayor amplitud de los cometidos asignados en la Ley 4/1992, y ello en virtud de la fuerza expansiva de la letra d) del art. 109.1 mencionado, puesta en conexión con la multitud de materias que en el Estatuto de Autonomía o en la llamada Ley de Territorios Históricos les han sido atribuidas a los mencionados Territorios. En consecuencia, la concreción que de las funciones de las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes hace la Ley 4/1992 es plenamente respetuosa con la garantía institucional, a efectos de representación y tradicionales, contenida en el art. 17.5, párrafo 3., del E.A.P.V.

Por lo que concierne a la tercera manifestación en que la garantía institucional ha de ser respetada para que la institución policial foral no sufra menoscabo respecto a los términos garantizados, en todo caso, en el Estatuto de Autonomía, esto es, a aquellas funciones inherentes al Servicio policial cifrables en la capacidad de dirección y ordenación por parte de las instituciones forales y, más concretamente, de la Diputación Foral y de su Presidente, el

Diputado General, el respeto de la Ley 4/1992 al mandato estatutario no ha podido ser más escrupuloso. A partir del concepto orgánico de la Ertzaintza como un Cuerpo único, en que se integran los Miñones, Forales y Miqueletes, subsistiendo estos últimos como Secciones de aquél, se reconocen a las Diputaciones y a cada uno de sus Presidentes, los Diputados Generales, una serie de facultades de amplio contenido sobre las Secciones de Miñones en Alava, Forales en Vizcaya y Miqueletes en Guipúzcoa. Así, la Administración Foral participa en la Comisión Vasca para la Seguridad (art. 21); la estructura orgánica, relaciones de puestos de trabajo y plantillas de las Secciones policiales forales se determinarán previa consulta a las Diputaciones Forales correspondientes (art. 108); los funcionarios adscritos a las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes dependerán funcionalmente de la Diputación Foral correspondientes, a la que competirá su mando directo en la prestación de las funciones encomendadas a cada Sección, sin perjuicio del mando supremo que en todo caso habrá de corresponder al Gobierno Vasco ex art. 17.2 E.A.P.V. (art. 110), debiendo tenerse presente la amplitud de cometidos que las Secciones policiales forales han de desempeñar a tenor del art. 109, puesto en relación con las materias asumidas por los Territorios Históricos en virtud del Estatuto de Autonomía y de la denominada Ley de Territorios Históricos. Serán las propias Diputaciones Forales las competentes para conferir comisiones de servicios dentro de la propia Sección, autorizar el disfrute de vacaciones y conceder permisos y licencias. También es competencia de la Diputación Foral la determinación del régimen de prestación o manuales de servicio de cada Sección policial foral (art. 110). Y por último, en cuanto a la potestad sancionadora, se atribuye al Diputado General correspondiente la facultad de incoar e instruir todos los expedientes disciplinarios a los miembros de las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes e imponer las sanciones correspondientes a las conductas que incurran en faltas tipificadas como graves y leves. Queda solo excluido del ámbito del Diputado General la imposición de sanciones derivadas de faltas muy graves, pues conllevan la expulsión del Cuerpo de la Ertzaintza o la suspensión de funciones de dos a cuatro años (art. 93.1). El resto de sanciones serán competencia del Diputado General. También será el Diputado General correspondiente el que establezca la descripción, diseño y características técnicas de las prendas, equipos y efectos que compongan la uniformidad de los funcionarios adscritos a las Secciones (Disposición adicional decimotercera). Así, salvo el armamento reglamentario, que lo establecerá el Departamento de Interior del Gobierno Vasco, la imagen de la foralidad, ha quedado asimismo preservada por la Ley 4/1992. Queda patente, por tanto, que la Ley recurrida, al acordar la refundición en un solo Cuerpo de los Servicios policiales de Miñones, Forales y Miqueletes, ha actuado con respeto a la garantía institucional que el Estatuto de Autonomía erige respecto a las funciones tradicionales y de representación de los Servicios policiales forales.

Finalmente, ha de destacarse el máximo respeto que la Ley 4/1992 ha tenido también respecto a los derechos estatutarios de los funcionarios pertenecientes a los Miñones alaveses. La Ley, en efecto, ha respetado escrupulosamente «los derechos y expectativas legítimas de los actuales funcionarios de Miñones, hasta el límite de lo posible y de lo congruente con aquella dimensión fundamental» de integrar los Miñones, Forales y Miqueletes en el Cuerpo de la Ertzaintza, tal y como señala la exposición de motivos de la Ley recurrida. Así, la Disposición adicional duodécima dispone, en su apartado 1., que la integración de los funcionarios provenientes del Cuerpo de Miñones en las escalas y categorías de la Ertzaintza se entenderá referida a quienes desempeñen los empleos según la plantilla y relación de puestos de trabajo aprobados por la Diputación Foral, no siendo de aplicación los requisitos de titulación establecidos con carácter general para el ingreso en las escalas correspondientes. La integración de los actuales Miñones en el Cuerpo de la Ertzaintza se realiza garantizando, en el apartado 2. de la Disposición citada, «en todos sus términos el régimen de previsión social que tuvieran originariamente, salvo que opten por quedar sujetos al que en esta Ley se prevé para los funcionarios de la Ertzaintza; los trienios y antigüedad que, en su caso, tuvieran reconocidos; y su destino en la Sección de Miñones de la Diputación Foral de Alava sin que ello prejuzgue o menoscabe su derecho a ocupar otros destinos en los Cuerpos de Policía del país vasco» (Ertzaintza o Cuerpos de Policía local, según el art. 73). Asimismo, «mantendrán la jornada de trabajo, en cómputo anual, las retribuciones y los beneficios sociales que tuvieran reconocidos en la Diputación Foral de Alava, salvo que opten por acogerse, para el conjunto de tales condiciones, a las acordadas para la Ertzaintza. La opción se ejercerá por una sola vez y tendrá carácter definitivo» (ibidem, párrafo 2.). Por último, se permite a los funcionarios pertenecientes a los Miñones de Alava, a la fecha de entrada en vigor de la Ley, que puedan «proveer, en su caso, puestos de trabajo de dicha Administración Foral, en los casos y condiciones que por ella se determinen» (ibidem, párrafo 3.). La panoplia de garantías que se ofrece a los actuales Miñones para que en su integración ope legis en el Cuerpo de la Ertzaintza no padezcan sus legítimos derechos si no deciden asimilarse al régimen estatutario del resto del

Cuerpo, así como las nuevas expectativas abiertas (para ocupar otros destinos en la propia Ertzaintza o incluso en los Cuerpos de Policía local; la facultad de proveer puestos de trabajo de la Administración Foral alavesa y el derecho a pasar a la situación de segunda actividad --arts. 85 a 88 de la Ley-- que como tal no se encontraba regulado ni recogido en ningún Reglamento de los que el Cuerpo de Miñones ha contado) constatan la bondad de la Ley recurrida en todas sus dimensiones.

Concluye su escrito de alegaciones la representación del Gobierno Vasco con la súplica de que se dicte en su día Sentencia mediante la que se declare la constitucionalidad de los artículos recurridos. Por medio de otrosí, y conociendo dicha representación la existencia de una resolución adoptada por el Defensor del Pueblo relativa a la Ley impugnada que puede ser de interés por las consideraciones que en ella se contemplan, suplica igualmente que en el momento procesal oportuno sea solicitada la antedicha resolución.

**7.** Con fecha de 21 Dic. 1992, el Parlamento vasco, representado por su Letrado don Josu Osés Abando, evacuó el trámite de alegaciones conferido, fundamentando su oposición al recurso interpuesto en los argumentos que seguidamente se resumen:

A) Una de las líneas maestras del discurso de los recurrentes, si no la principal, estriba en el cuestionamiento de la opción concreta elegida por el legislador vasco, es decir, la refundición de los Miñones y Miqueletes en un Cuerpo único. Sin embargo, carecen de cualquier rigor jurídico las tajantes afirmaciones de que los Cuerpos preexistentes no podrán desaparecer, por ser literal y lógicamente contradictorias con el art. 17.5 E.A.P.V., en cuanto que si se permite la refundición ésta no puede conllevar sino la creación de un Cuerpo nuevo que englobe a los anteriores. Más cierto es que desde la óptica de los autores del recurso la única alternativa que conciben es la preservación de una fórmula jurídica concreta, contingente en sí misma, que es la configuración organizativa de los Miñones como Cuerpo. Pero no se alcanza a ver por qué la conversión del Cuerpo en Sección violenta la percepción social del Cuerpo. En otras palabras, el problema no reside en que el legislador vasco haya acogido la fórmula de la unificación de Cuerpos, fórmula perfectamente lícita desde la vertiente jurídica, sino si se ha respetado empíricamente, realmente, la garantía institucional foral. Identificar la percepción social con una única fórmula organizativa parece descabellado; antes bien, será el haz competencial establecido el que dirá si se ha desfigurado la raíz de la institución.

Si la solución unificadora en absoluto contradice los mandatos estatutarios, se ha de comprobar si la plasmación articulada de dicha solución en la Ley recurrida ha compaginado la consagración de un Cuerpo único con la limitación que impone la figura de la garantía institucional en un doble sentido: por una parte, la preservación de un ámbito competencial material específico para los Miñones que haga reconocible la institución en su percepción social actual; por otra, la asignación a los órganos forales de un cúmulo de facultades que impidan el desapoderamiento efectivo de un suficiente campo de actuación. Respecto a la primera cuestión, recurren los actores a cotejar el elenco competencial recogido en el Real Decreto 2903/1980 con el de la Ley. Pero, aparte del carácter provisional de dicho Real Decreto, es que las competencias que señala su art. 4 han de entenderse referidas al conjunto de la Policía autónoma y no específica y permanentemente atribuidas a la Sección de Miñones. Y esto es así no solo por la naturaleza del instrumento normativo, sino porque contiene competencias que nunca han sido ejercidas históricamente por los Miñones, como, entre otras, la de Policía Judicial. Asimismo, la misión de garantizar la seguridad ciudadana compete a una Policía integral, entendiéndose por tal el cumplimiento de la Ley en todos sus aspectos como sinónimo de la noción de «seguridad pública» que el Tribunal ha tenido ocasión de perfilar en varias Sentencias. Aunque moleste profundamente a los recurrentes, la Policía autónoma no tiene sentido más que como Policía integral, encargada de velar por el cumplimiento de la Ley, el ejercicio de los derechos y la persecución de todos los delitos (dentro del reparto competencial con las Fuerzas de Seguridad del Estado). Si de comparar competencias se trata, es mucho más propio el cotejo entre las recogidas en la Ley 4/1992 y las que establece el actual Reglamento de los Miñones para comprobar las mínimas diferencias (de tipo semántico) de ambos textos. Estas son las funciones de representación y tradicionales a que alude el Estatuto y que han sido escrupulosamente respetadas. Tan es así, que, desde otro punto de vista, los efectivos policiales no son en última instancia más que el instrumento coactivo de una Administración para el cumplimiento de las competencias a ésta atribuidas. Las competencias que el art. 109 de la Ley asigna a los Miñones son el trasunto lógico de las competencias que tiene como tal la Diputación dentro del esquema institucional interno de la Comunidad Autónoma. En tanto que las instituciones comunes ostentan una serie de competencias asumidas por mor del Estatuto con carácter definitorio de autonomía política, mientras que los entes forales gozan de un espacio propio, indudable y sin parangón en otras Comunidades, pero que es indudablemente más limitado, los instrumentos coactivos estarán en consonancia con

esta diferencia y con la optimización de los recursos públicos.

En cuanto a la dependencia de los Miñones, la Ley acude a la clásica distinción entre dependencia orgánica y adscripción funcional. Dado que se ha optado por un Cuerpo único de la Policía Autónoma Vasca, no cabe otra alternativa que la dependencia de todos sus integrantes del Departamento de Interior del Gobierno Vasco. Yendo más allá, sin embargo, el art. 110 de la Ley explicita que «los funcionarios adscritos a las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes dependerán funcionalmente de la Diputación Foral correspondiente, a la que competera su mando directo en la prestación de los servicios referidos y la determinación de su régimen de prestación o manuales de servicio». Todo ello sin perjuicio de las facultades del Gobierno deducidas del Estatuto funcional común. Si además se comprueba que el Diputado General es competente para incoar e instruir expedientes disciplinarios e imponer sanciones graves o leves (art. 111), y que es preceptiva la consulta a las Diputaciones para la elaboración de las plantillas orgánicas, relaciones de puestos y plantillas, parece indudable que la autonomía funcional de los órganos forales con respecto a los Miñones va a desarrollarse sin cortapisas ni mediaciones injustificadas. Compárese este respeto con la intromisión general, ordinaria, sin limitaciones, que permite el actual Reglamento de Miñones al Gobernador Civil «en cuanto al mantenimiento del orden público» (art. 2), para comprobar que la Ley del Parlamento Vasco es incomparablemente más tuitiva con las competencias forales. Carecen, en consecuencia, de sentido las disquisiciones de la parte actora sobre el concepto de «mando no supremo», pues en lógica jurídico-organizativa tal mando no supremo es precisamente la adscripción funcional en los términos vistos. No se olvide tampoco la presencia de la Administración Foral dentro de la Comisión Vasca para la Seguridad, regulada en el art. 21 de la Ley como foro de cooperación y colaboración interinstitucional.

B) Del recurso parece desprenderse la tesis de que la refundición o reorganización es un acto complejo en el que deben participar varias voluntades, admitiéndose la del Parlamento y, no se sabe bien, del Gobierno, las Juntas, la Diputación, ... Ahora bien, no es que no haya en el Estatuto mecanismos de obligada naturaleza consensual (así, la Junta de Seguridad o la Comisión Mixta de Transferencias son instancias que requieren de obligado consenso para la toma de acuerdos. Incluso en el ámbito comunitario interno se prevé otro supuesto de este tipo, como la Comisión Mixta paritaria entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales para la determinación del cupo correspondiente a cada Territorio Histórico, prevista en el art. 41.2 e], E.A.P.V.). Pero se precisa acuerdo no porque así lo exija titularidad previa competencial alguna, ni antecedente aplicable alguno, sino porque así lo preceptúa positivamente el Estatuto como excepción al régimen ordinario de acuerdos de naturaleza no sinalagmática. Por eso tienen los recurrentes dificultades jurídicas insuperables para explicitar qué vía jurídica paccionada sería la eficazmente operativa, ya que la plena coherencia con este hilo argumental exigiría propugnar el sistema de una especie de «pase foral» o similar. Pero es que, además, las Juntas Generales del Territorio Histórico de Alava sí se han manifestado de una u otra forma sobre la cuestión, tal como se refleja en las iniciativas cuyo texto se adjunta a las alegaciones como prueba. A mayor abundamiento, el Defensor del Pueblo ha adoptado, con fecha 4 Nov. 1992, resolución por la que no se han encontrado motivos suficientes que fundamentaran la interposición por aquella institución de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1992, porque ni la integración de los Miñones en la Ertzaintza es inconstitucional ni la Ley ha vulnerado ningún derecho adquirido (se adjunta como prueba esta resolución). Con todos estos documentos se ha podido comprobar que las Juntas generales de Alava, como órgano representativo del territorio histórico, han tenido ocasión de debatir políticamente en numerosas ocasiones sobre la cuestión y en ningún caso han discrepado de la regulación de la Ley de Policía del País Vasco ni de los criterios generales que la inspiran. Todo lo cual denota que la instancia afectada ha expresado su voluntad política en las ocasiones en las que le ha parecido oportuno.

C) Cabe así concluir lo siguiente: en primer lugar, que los arts. 24 y 107.4 de la Ley recurrida refunden los Cuerpos de Policía Foral encuadrándolos como Secciones de la Ertzaintza, operación legitimada por el tenor literal del art. 17.5 del Estatuto. En segundo lugar, que queda íntegramente respetada la garantía institucional de los Miñones y de las competencias de los órganos forales, tal como se deduce de la regulación contenida en los arts. 109 y 110 de la Ley. Por último, que en la mención que hacen los arts. 2, 5.3 y 20 de la Ley al Cuerpo de Policía dependiente del Gobierno vasco se encuentran comprendidas las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes de los respectivos Territorios Históricos.

Finaliza sus alegaciones la representación del Parlamento Vasco con la súplica de que, en su día, se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso presentado y se declare que los artículos impugnados son plenamente conformes al orden constitucional. Mediante otrosí, suplica igualmente que se admitan como pruebas los documentos que se incluyen como anexo al escrito de alegaciones con arreglo al art. 89 de la LOTC.

8. Por providencia de 12 Ene. 1993, acordó la Sección incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones presentados por el Abogado del Estado y las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento vasco y oír a estos dos últimos sobre las respectivas peticiones contenidas en el otrosí de sus referidos escritos, y sobre ambos extremos al primero y al Comisionado de los Senadores recurrentes, para lo que se les concedió el plazo común de cinco días.

9. La Sección, por providencia del siguiente 9 Feb., acordó que se incorporaran a los autos los escritos mediante los que las partes contestaban al proveído del anterior 12 Ene. y que, como pedía y por las razones que exponía en el suyo el Comisionado de los Senadores recurrentes, se le entregaran las copias de los escritos de alegaciones que en su día formularon las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno vascos para que, en igual plazo de cinco días, evacuase el trámite de la providencia anteriormente mencionada.

10. El 9 Mar. 1993 dictó la Sección providencia acordando: 1. tener por transcurrido el plazo concedido en el proveído de 9 Feb. anterior al Comisionado de los Senadores recurrentes, sin que el mismo hubiera evacuado el trámite acordado; 2. que no había lugar a la petición del Gobierno vasco en el otrosí de su escrito de alegaciones por no concretarse la resolución adoptada por el Defensor del Pueblo y por obrar ya unida a la documentación aportada con las alegaciones del Parlamento vasco la copia de una resolución que dicho Defensor del Pueblo adoptara con motivo de la solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/1992; 3. en cuanto a la solicitud efectuada en el otrosí del escrito de alegaciones del Parlamento Vasco, no había lugar a tener como medio de prueba la documentación que adjunta como anexo, dado el carácter de la resolución del Defensor del Pueblo, del 4 Nov. 1992, y de la certificación de las Juntas Generales del Territorio Histórico de Alava.

11. Por providencia del día 4 May. 1993, se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los recurrentes imputan a los preceptos que impugnan de la Ley 4/1992, de 17 Jul., de Policía del País Vasco (L.P.P.V.), la vulneración de la Disposición adicional primera de la Constitución y de diversos artículos del Estatuto de Autonomía (E.A.P.V.). Y ello por dos motivos: uno, consistente en la integración del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava en la Ertzaintza, lo que desbordaría las previsiones estatutarias relativas a la refundición o reorganización de los Cuerpos policiales forales. El otro, subsidiario del anterior, atinente al vaciamiento del contenido esencial del Cuerpo de Miñones alavés como institución histórica a consecuencia de la reducción de sus funciones tradicionales.

2. En cuanto al primero de los aspectos señalados, los recurrentes parten de una determinada interpretación del Estatuto, a la que contraponen la solución integradora adoptada por el legislador autonómico. Procede, pues, ante todo, exponer las normaciones pretendidamente contradictorias para analizar luego, siguiendo el mismo orden de los actores, la argumentación de éstos sobre la existencia de tal contradicción.

El art. 17 del E.A.P.V. comienza por declarar que, «mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo...» (apartado 1). Más adelante (apartado 5), la disposición estatutaria señala:

«Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

- a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, existente en la actualidad.
- b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente, las instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes.»

Por su parte, el autor de la Ley 4/1992, tras afirmar que «la raíz foral de la institución policial del País Vasco resulta incuestionable», que, no obstante, en cuanto a la Policía, «el derecho histórico se ha transmutado en fuente y causa de una competencia comunitarizada», y que la ley debe dar una respuesta a las «posibilidades abiertas» en el art. 17.5 E.A.P.V., manifiesta que, «por razones de racionalidad y eficacia, se opta por la integración de Miñones, Forales y Mikeletes en el Cuerpo de la Ertzaintza, respetando escrupulosamente, sin embargo, la imagen actual de la foralidad territorial mediante la subsistencia de las correspondientes secciones... a las que se reconocen sus funciones de representación y tradicionales y respecto de las cuales los órganos forales mantendrán las competencias y facultades correspondientes a esa adscripción funcional» (exposición de motivos). Y, en efecto, el art. 24.2 L.P.P.V. dice así:

«La Ertzaintza se constituye orgánicamente en un Cuerpo único, en el que se integran, de conformidad con lo previsto en el art. 17.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, los Cuerpos de Miñones, Forales y Mikeletes. No obstante, en cada Territorio Histórico existirá un servicio de la Ertzaintza con la siguiente denominación:

Sección de Miñones de la Diputación Foral de Alava.

Sección de Forales de la Diputación Foral de Vizcaya

Sección de Mikeletes de la Diputación Foral de Guipuzkoa.»

Consiguientemente, lo que hace la Ley recurrida, invocando en su apoyo el art. 17.5 E.A.P.V., es suprimir los Cuerpos de Policías de las Diputaciones Forales --el de los Miñones de Alava vigente en el momento de aprobarse el Estatuto y los otros dos restablecidos estatutariamente-- y convertirlos en Secciones del Cuerpo único de la Ertzaintza, cuya estructura orgánica ha de contemplar dichas Secciones «con el nivel orgánico y organización territorial que, en cada caso, se señale» (art. 107.4 L.P.P.V.).

Esta conversión es lo que primero y principalmente impugnan los recurrentes, quienes sostienen que las Instituciones del País Vasco a las que se encarga proceder a la refundición o reorganización se exceden en su cometido cuando, lejos de refundir los Cuerpos de Miñones y Mikeletes, los integran en un Cuerpo distinto --la Ertzaintza--, no mencionado ni reconocido en el Estatuto y, por ello, sin la garantía institucional de los que sí son objeto de tal reconocimiento.

**3.** No se aprecia, empero, la contradicción que los actores denuncian. Según se ha visto, el art. 17.5 E.A.P.V. autoriza a las mencionadas Instituciones tanto para reorganizar los Cuerpos de Policía Foral --lo que implicaría el mantenimiento de su carácter de Cuerpos diferenciados cuya acción habría de coordinarse en orden al cumplimiento por la Comunidad de sus competencias sobre Policía autónoma-- cuanto para refundir «en un solo Cuerpo» los de vinculación foral inicialmente constitutivos de las «Policías Autónomas del País Vasco». Ello sin perjuicio de la subsistencia de los Cuerpos de las Diputaciones Forales «a los efectos de representación y tradicionales.»

Pues bien: la decisión de refundir adoptada por el Parlamento Vasco, inspirada en «razones de racionalidad y eficacia», forzosamente debía suponer la integración de los Cuerpos forales en el Cuerpo único a que se refiere el Estatuto y la consiguiente extinción de aquéllos como Cuerpos diferenciados. Si ya refundir significa comprender o incluir, la refundición en un solo Cuerpo de que habla el art. 17.5 E.A.P.V. refuerza el sentido unificador del proceso de formación de «la» Policía Autónoma que el precepto estatutario autoriza a partir de «las» Policías anteriores, de origen foral, inicialmente actuantes de acuerdo con el mismo Estatuto. Es cierto, sin embargo, que el inciso final del art. 17.5 E.A.P.V. exige, a los efectos indicados, la subsistencia de «los Cuerpos» de Miñones y Mikeletes, mientras que la Ley recurrida (arts. 24.2 y concordantes) convierte a dichos Cuerpos en «Secciones» de la Ertzaintza. Mas es claro que si el art. 17.5 del texto estatutario habilita para la refundición de los Cuerpos forales en un solo Cuerpo de Policía Autónoma, la subsistencia de los citados Cuerpos no puede referirse a supervivencia como Cuerpos diferentes, ya que de otro modo la unificación previamente autorizada resultaría imposible. Lo que el inciso citado requiere es que tal diferenciación exista, desde luego, pero la misma puede (y debe, en el supuesto de que se opte por la refundición) tener lugar en el interior del Cuerpo único. Más adelante, al estudiar el segundo motivo impugnatorio aducido por los recurrentes, se volverá, desde otra perspectiva, sobre esta cuestión.

**4.** Los actores, a propósito también de la decisión integradora del legislador autonómico, afirman que de la mención del art. 17.5 E.A.P.V. relativa a «las instituciones» --así, en plural-- del País Vasco como las que pueden acordar la refundición se deduce el imprescindible consentimiento o la necesaria participación de las Diputaciones Forales afectadas y observan que las Juntas Generales de Alava no dieron dicho consentimiento a la regulación de la Ley recurrida. La

representación del Parlamento Vasco, por su parte, niega esta última circunstancia aportando el texto de diversas iniciativas adoptadas por las Juntas meritadas como prueba de los pronunciamientos recaídos al respecto.

Ahora bien, aunque, en efecto, el art. 17.5 del E.A.P.V. contiene la referencia genérica que se señala, ninguna consecuencia se desprende de ello en orden al consentimiento o participación de las Diputaciones Forales que se propugna, pues semejante intervención habría de precisar su expreso reconocimiento estatutario o, al menos, que pudiera deducirse su necesidad de la regulación del Estatuto concerniente a las Instituciones de los Territorios Históricos. Empero, nada de esto sucede, sino que el Parlamento vasco carece de límites procedimentales derivados de la existencia de las citadas Instituciones en el ejercicio de la potestad legislativa que el Estatuto le confiere (art. 25.1), potestad cuya exclusividad se resalta en el art. 6.2 de la Ley 27/1983, de 25 Nov., de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Organos Forales de sus Territorios Históricos (L.T.H.).

En suma, la opción legislativa de integrar en el Cuerpo único de la Ertzaintza a los diversos Cuerpos de la Policía Foral halla completo acomodo en el Estatuto de Autonomía, resultando válidos, por consiguiente, los arts. 2 y 24.1 (que omiten toda referencia singularizada a los «Cuerpos» Forales), 24.2 y 107.4 de la L.P.P.V.

5. El segundo motivo impugnatorio --atinento, según se ha dicho, al vaciamiento del contenido esencial del Cuerpo de Miñones alavés como institución histórica a causa de la reducción de sus funciones tradicionales-- se centra en los arts. 109 y 110 de la Ley recurrida. El art. 109 dispone que las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes ejercerán las siguientes funciones: a) de representación de las instituciones forales; b) de protección de las autoridades forales; c) de protección y custodia de los bienes del patrimonio foral, garantizando la seguridad de los usuarios de sus instalaciones y servicios; d) la coacción en orden a la ejecución forzosa de las funciones que competen materialmente al Territorio Histórico y que no correspondan a otros servicios de la Ertzaintza; e) de auxilio al resto de las unidades o servicios del Cuerpo, de acuerdo con las normas que emanen del Departamento de Interior (apartado 1). Asimismo, «podrán realizar funciones policiales en materia de vigilancia e inspección del transporte por carretera y de las de conservación y policía de carreteras» (apartado 2). En el ejercicio de estas funciones --preceptúa el art. 110-- los funcionarios adscritos a las citadas Secciones «dependerán funcionalmente de la Diputación Foral correspondiente, a la que competirá su mando directo en la prestación de los servicios referidos y la determinación de su régimen de prestación o manuales de servicio, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Gobierno Vasco y al Departamento de Interior, y en particular el ejercicio de las siguientes atribuciones: a) Conferir Comisiones de servicios dentro de la propia Sección. b) Autorizar el disfrute de vacaciones. c) Conceder permisos y licencias.»

Estos preceptos, a criterio de los recurrentes, violan la garantía institucional reconocida en la Constitución y los arts. 3, 17.5 y 37.2 del E.A.P.V., al haber sustraído al Cuerpo de Miñones las competencias que, históricamente, venía ejerciendo y que se habían reflejado en el Real Decreto 2903/1980, y haberlo vaciado de tal manera sus funciones que queda afectado el contenido esencial de la Institución, de manera que no permite ser reconocida, teniendo en cuenta la sensibilidad foral y las circunstancias de tiempo y lugar. A ello ha de añadirse el rango organizativo que se atribuye al Cuerpo de Miñones, al haberse prescindido de las Diputaciones Forales como entidades objeto de coordinación a efectos policiales, y la supresión del régimen estatutario propio de los funcionarios integrantes de dicho Cuerpo para pasar, salvo pequeñas excepciones, a regirse por el régimen estatutario de los funcionarios de la Ertzaintza, todo lo cual constituye el cuadro completo que determina esa violación de la garantía institucional de que gozaba el Cuerpo de Miñones.

Tal argumentación no puede, sin embargo, compartirse. En efecto, en primer lugar, el Real Decreto 2903/1980, de 22 Dic., de regulación de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya no es --cualquiera que resulte el fundamento de la validez de esa disposición estatal, aquí no discutido-- un instrumento de actualización de derechos históricos, como en otra parte de su demanda sostienen los actores, sino un medio de dar cumplimiento inmediato a la previsión estatutaria sobre la composición inicial de las Policías autónomas del País Vasco (art. 17.5 E.A.P.V.), integradas por dichos Cuerpos, cuyas funciones habían de ajustarse a la misión que el mismo Estatuto asigna a la Policía autonómica: «la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo» (art. 17.1). De ahí que el art. 4 del Real Decreto estableciera un conjunto de funciones y servicios a desarrollar por las Policías Forales que, congruentemente con aquella misión, eran de mayor importancia que las funciones luego atribuidas a esas mismas Policías por el art. 109 L.P.P.V. Al integrarse dichas Policías en el

Cuerpo único de la Ertzaintza, es ésta, como Policía autónoma, quien, en atención a su misión estatutariamente definida, ha de ejercer las funciones correspondientes a la misma. No cabe, por ello, comparar el art. 4 del Real Decreto y el art. 109 L.P.P.V. para deducir un debilitamiento funcional incompatible con el acervo histórico de la Policía Foral, puesto que la atribución efectuada por la norma del Estado tuvo lugar «inicialmente» --o sea, hasta que las «Instituciones» del País Vasco acordaran la refundición o la reorganización contempladas en el art. 17.5 E.A.P.V. (cfr. Preámbulo y disposición final del Real Decreto)- y, consiguientemente, de modo provisional, sin que en ella se pueda ver predeterminación alguna o limitación de la capacidad decisoria de dichas Instituciones.

Por consiguiente, adoptada mediante la Ley aquí recurrida la refundición que permite el Estatuto, la única comparación posible es la que debe realizarse entre la regulación de la Sección de Miñones de Alava contenida en los arts. 109 y 110 L.P.P.V. y el inciso final del art. 17.5 E.A.P.V. que determina que «Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes». Pues tras su actualización a través del Estatuto de Autonomía del País Vasco, es este precepto el que expresa la garantía institucional de la foralidad reconocida por la Constitución, que los recurrentes estiman vulnerada.

**6.** Ahora bien, antes de proceder a este examen conviene recordar algunos aspectos de la doctrina de este Tribunal sobre la garantía institucional de la foralidad expuestos en la STC 76/1986, a la que para mayores precisiones procede remitirse. Señala la resolución indicada que de la disposición adicional primera de la C.E. se deriva que el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica. Ya en la STC 123/1984 se declaraba que la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. «Lo que la Constitución ha venido a amparar y respetar no es una suma o agregado de potestades, facultades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la historia. Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la disposición adicional primera C.E., lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su foralidad», pero no de todos y cada uno de los concretos derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional». Es este núcleo identificable lo que se asegura; no un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 32/1981). Todo ello en el bien entendido de que la garantía institucional de los territorios forales, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos. La garantía institucional --afirmaba también la STC 32/1981-- es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real para convertirse en un simple nombre. Dentro de estos límites, es al proceso de actualización previsto en la disposición adicional primera C.E. la que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los citados territorios, garantizado por la Constitución (STC 76/1988, fundamento jurídico 4.).

Ello supone que junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. Actualización que hace posible su integración en la nueva estructura territorial española y que se lleva a cabo por dos vías: Por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido. En cuanto al primer aspecto, a ello no obsta lo dispuesto en el art. 37.2 E.A.P.V., pues tal disposición no significa que el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización, por lo que el art. 37.2 E.A.P.V. constituye, pues una regla de garantía e interpretación, que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado; regímenes forales que el mismo Estatuto precisa en cuanto a cual sea su contenido esencial,

intocable por los poderes autonómicos o estatales. Difícilmente pueden considerarse, en consecuencia, que el ámbito actual y actualizado de los derechos históricos de los territorios forales haya quedado indeterminado y dependiente de investigaciones históricas o decisiones judiciales caso por caso. Es verdad que, como afirmó el Tribunal en la STC 11/1984, la delimitación de las competencias de los territorios históricos podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales derechos. Pero si esa investigación podría contribuir a facilitar la solución de conflictos competenciales en caso de duda, imprecisión o aparente concurrencia, no resulta en modo alguno admisible que pueda sustituir o desplazar a los mandatos estatutarios o legales que actualicen el régimen foral, ni cabe sostener que ese régimen deriva única y directamente de una legitimidad histórica, independientemente de las normas que lo actualicen (ibidem, fundamentos jurídicos 5. y 6.).

Partiendo de esta doctrina cabe señalar que si el Estatuto permite la refundición de los Cuerpos de la Policía Foral --aunque respetando lo dispuesto en el inciso final de su art. 17.5-- y si la Ley impugnada ha procedido a integrar dichos Cuerpos en el Cuerpo único de la Ertzaintza, dejando a aquéllos como Secciones de éste, las funciones específicas de tales Secciones no pueden ser las que pertenecen a la Policía autónoma, por más que alguna o algunas hayan correspondido históricamente a los Cuerpos de la Policía Foral. Si se quiere, dicho de otro modo: no puede pretenderse que el Legislador autonómico deba privar a la Policía Autónoma resultante de la refundición estatutariamente autorizada de aquellas funciones congruentes con la misión que le asigna el art. 17.1 E.A.P.V. para conferirlas a las Policías locales que históricamente las hubieran ostentado; pues tal exigencia, evidentemente, sería contraria a la actualización de la foralidad que el Estatuto ha llevado a cabo y no se compadece con la interpretación de su art. 37.2 que antes se ha expuesto. Lo que importa considerar, por tanto, es si el conjunto de funciones atribuidas a la Policía Foral --y, en concreto, por lo que aquí interesa, a la Sección de Miñones de Alava--, así como el nivel orgánico de autonomía en su ejercicio, según lo dispuesto en los arts. 109 y 110 L.P.P.V., han salvaguardado el carácter diferenciado de las Policías de los Territorios Históricos y, consiguientemente, si subsisten los Cuerpos de Miñones y Miqueletes «a los efectos de representación y tradicionales» como se establece en el art. 17.5 E.A.P.V.

**7.** Sentado lo anterior, y examinando la configuración legislativa de las Secciones de la Policía Foral de la Ertzaintza desde la perspectiva funcional, es de observar, en primer término, la clara distinción que la Ley impugnada establece entre los cometidos de aquéllas y de ésta. La Ertzaintza «tiene como misión esencial proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma», ejerciendo, a tales efectos, «las funciones que a los Cuerpos de Seguridad atribuye el ordenamiento jurídico», mientras que las Secciones de Miñones, Forales y Miqueletes «ejercerán las funciones que específicamente se les asignan en esta Ley» (art. 26 L.P.P.V.), que son las enumeradas en su art. 109. Respecto de tales funciones específicas de las Secciones, las mismas (representación de las instituciones forales, protección de las autoridades forales, protección y custodia de los bienes del patrimonio foral, coacción en orden a la ejecución forzosa, auxilio al resto de las unidades o servicios del Cuerpo, vigilancia e inspección del transporte por carretera y conservación y policía de carreteras), globalmente consideradas, han sido históricamente desempeñadas por las Policías Forales, sobre todo por el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava. Ahora bien, la cuestión no es solo ésta, sino determinar si dichas funciones resultan suficientes para dotar a las Secciones referidas de una capacidad operativa acorde con el contenido de la foralidad que hoy salvaguarda el art. 17.5 E.A.P.V.

Esto es lo que sin duda ocurre. Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes ofrecen su verdadero perfil histórico como Policía Foral, esto es, como Policía de las Instituciones Forales. al servicio del régimen de autogobierno de cada una de las provincias que integran hoy la Comunidad Autónoma del País Vasco. Tal es su fundamental razón de ser. Por ello, las funciones de representación, protección y custodia citadas y la de «coacción en orden a la ejecución forzosa de las funciones que competen materialmente al Territorio Histórico y que no correspondan a otros servicios de la Ertzaintza» --y aquí se ha de tener en cuenta, además, la amplitud de las materias objeto de la competencia de los Territorios Históricos (art. 7 L.T.H.)- forman el núcleo básico de la institución, que sin ellas sería irreconocible. Ciertamente, los Cuerpos Forales tuvieron históricamente otras funciones aparte de las mencionadas, pero éstas son las que revisten un carácter indisponible por las Instituciones comunes del País Vasco, ya que resultan inherentes a su propia subsistencia, en los términos del inciso final del art. 17.5 E.A.P.V., como institución policial diferenciada y propia de cada Territorio Histórico.

**8.** Si esto es así desde la vertiente funcional --con lo que no se advierten las infracciones de la Constitución y el Estatuto imputadas al art. 109 L.P.P.V., toda vez que no cabe entender producido el «vaciamiento» de funciones aducido por los recurrentes--, lo propio ha de decirse

en relación con la vertiente orgánica de la regulación autonómica impugnada.

Ya se ha visto que el art. 110 de la Ley dispone la dependencia funcional de la Diputación Foral por parte de los miembros de la Sección policial foral correspondiente. Es, en efecto, a la Diputación a quien compete su «mando directo» en la prestación de los servicios propios de las funciones específicas legalmente asignadas, «sin perjuicio de las facultades que correspondan al Gobierno Vasco y al Departamento de Interior». Estas facultades del Ejecutivo autonómico, las cuales aparecen ya en el Real Decreto 2903/1980 (arts. 3 y 6) y en la L.T.H. (art. 7.11), hallan su cobertura en el art. 17.2 del E.A.P.V., norma que le atribuye «el mando supremo de la Policía Autónoma Vasca», aunque a su vez sin perjuicio de las competencias «que pueden tener» las Diputaciones Forales. Además, las facultades mencionadas --que enuncia el art. 5.2 L.P.P.V. luego de declarar que «bajo el mando supremo del Gobierno, que lo ejerce a través del Lehendakari, corresponde también al Departamento de Interior la jefatura y superior dirección del Cuerpo de Policía Autónoma o Ertzaintza y sus servicios auxiliares»- son el lógico correlato de la refundición de Cuerpos efectuada. De ahí el pleno sentido de que la coordinación «de la Ertzaintza y sus servicios auxiliares con las Policías locales» que compete promover al Departamento de Interior del Gobierno Vasco (art. 5.3) sea distinta de la que a dicho Departamento atañe en relación con todos los servicios del Cuerpo único (art. 5.2 a)), entre los que se encuentran los de las Policías Forales. Ello no obstante, las Administraciones Forales, de quienes dependen funcionalmente los agentes de las Secciones, cabe que formen parte, autónomamente, de la Comisión Vasca para la Seguridad, órgano que el art. 21 L.P.P.V. define como «de encuentro e intercambio de ideas y experiencias en orden a favorecer la coherencia en las actuaciones de las diversas entidades e instituciones implicadas y afectadas por la política de seguridad.»

Sin embargo, aparte de la dependencia funcional y mando directo reseñados y de la competencia de las Diputaciones para determinar el régimen de prestación de los servicios o manuales de servicio, son las Diputaciones quienes confieren comisiones de servicios, autorizan el disfrute de vacaciones, conceden permisos y licencias (art. 110), disponen de potestad sancionadora en relación con las infracciones graves y leves (art. 111) y prescriben la uniformidad de los funcionarios adscritos a las

Secciones de Policía Foral (disposición adicional decimotercera, 2). Además, la determinación de la estructura orgánica, relaciones de puestos de trabajo y plantillas de las citadas Secciones debe realizarse previa consulta a las Diputaciones correspondientes (art. 108).

Por último, en cuanto al régimen estatutario de los funcionarios de las Secciones, es cierto que tales funcionarios han de integrarse en las escalas y categorías de la Ertzaintza creadas por la L.P.P.V. (de acuerdo con la disposición adicional duodécima y el sistema de garantías que la misma establece), pero ello es, una vez más, lógica consecuencia de la lícita decisión de crear un Cuerpo único de Policía Autónoma.

Así pues, cabe concluir que la Ley recurrida ni desde la perspectiva de las funciones atribuidas a las Secciones de la Policía Foral, ni desde la vertiente orgánica del ejercicio de las mismas infringe la garantía institucional de la foralidad, contenida en la Disposición adicional primera de la Constitución y el art. 17.5 E.A.P.V., por lo que el presente recurso debe ser desestimado.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por don Alberto R.G. J., en su calidad de Comisionado de 54 Senadores, contra los arts. 2, 24, 107.4, 109 y 110 de la Ley 4/1992, de 17 Jul., de Policía del País Vasco.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 6 May. 1993.