|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 27/1990 |
| Fecha | de 16 de enero de 1990 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra. |
| Núm. de registro | 1677-1989 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.677/1989 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales, objeto del presente conflicto. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito presentado en este Tribunal de 3 de agosto de 1989, planteó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.1 e), f) y g); 12, párrafos 2 y 3; 13, en su segundo inciso referido a Cuerpos de Policía Local de Mancomunidades y Areas Metropolitanas; 21, párrafo segundo; 23, párrafo segundo; 25 a 29, y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de las disposiciones impugnadas.

2. Por providencia de la Sección de Vacaciones de este Tribunal, de 10 de agosto de 1989, se tuvo por planteado el recurso y se dio traslado de la demanda y documentos presentados conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Presidente del Parlamento y de la Junta de Andalucía, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y aplicación de los mencionados preceptos según dispone el art. 30 de la LOTC, y se publicó la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

El Parlamento y la Junta de Andalucía presentaron escrito de alegaciones, el 7 y 18 de septiembre de 1989, respectivamente, en solicitud de que en su día se dicte sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 7.1, e), f) y g); 12, párrafos 2 y 3; 13, inciso segundo; 21, párrafo segundo; 23, párrafo segundo; 25 a 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales.

3. Por providencia de la Sección Cuarta de 11 de diciembre último, se acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

4. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 19 de diciembre de 1989, se opone al levantamiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos que en el proceso se impugnan, cn base a las siguientes alegaciones.

El mantenimiento o levantamiento de la suspensión de una norma debe decidirse a la vista de su alcance y de las consecuencias de todo orden que, de una u otra alternativa, podrían derivarse para los intereses públicos o particulares afectados, teniendo en cuenta el carácter puramente preventivo de las medidas y sin prejuzgar la solución de fondo que pueda darse al asunto controvertido.

Por lo que se refiere al presente recurso de inconstitucionalidad entiende el Abogado del Estado que, frente al simple retraso en la entrada en vigor de las previsiones normativas impugnadas, que resultaría del mantenimiento de la suspensión, las consecuencias que derivarían de su levantamiento, es de prever que serían de dos tipos:

a) Por un lado, se producirían conflictos de competencia, controversias, duplicidades y disfunciones de difícil solución entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policías Locales debido a la ausencia de normas que permitieran resolverlos dado que entre las competencias que tienen atribuidas hoy las Policías Locales no figuran las correspondientes al supuesto en que actúen fuera de su demarcación territorial a no ser a requerimiento de la autoridad competente.

b) Por otra parte, de llevarse a cabo las posibilidades que del precepto resultan o que en él están implícitas y permitidas, podrían generarse situaciones jurídicas funcionariales cuyos efectos serían de difícil reparación en el caso de que el precepto impugnado no se ajustara a la Constitución.

Tales circunstancias, unidas al hecho de que de mantenerse la suspensión no se produciría inseguridad jurídica o social de ningún género, ni tampoco vacíos o desatenciones en la prestación del servicio público policial, por cuanto las actuales funciones y despliegue de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado así lo garantizan, cree el Abogado del Estado que deben conducir al mantenimiento de la medida cautelar.

5. La Junta de Andalucía, en escrito recibido el 26 de diciembre de 1989, solicita el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada en base a las siguientes alegaciones:

Indica el Letrado de la Junta de Andalucía que nos encontramos ante una suspensión decretada al amparo del art. 30 LOTC que extiende los efectos suspensivos del art. 161.2 C.E. a la impugnación de disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, y del que el Gobierno del Estado hace uso constante en la práctica totalidad de impugnación de actos, disposiciones y leyes de las Comunidades Autónomas. La válida utilización de esta potestad debe analizarse en todo caso en relación con su finalidad, que no puede ser en ningún caso la de realizar un control de oportunidad de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, ni aunar al control de constitucionalidad, que corresponde al Tribunal Constitucional, un poder incondicionado de suspensión en manos del Gobierno del Estado. Por su propia naturaleza este instrumento es innecesario respecto a las Leyes, pudiendo evitarse su efectividad mediante la impugnación de los actos de aplicación a que diera lugar. Por ello, por la propia naturaleza de la Ley como manifestación de la voluntad popular y por el propio tenor literal del art. 30 de la LOTC, que primero dice que la interposición del recurso de inconstitucionalidad no suspende la vigencia de las Leyes, de las disposiciones normativas o del acto con fuerza de Ley y luego al hablar de efectos suspensivos los limitaba las disposiciones normativas y actos con fuerza de Ley, dejando fuera las leyes, debe entenderse que esta facultad suspensiva no es aplicable a las Leyes Autonómicas sino sólo a los Decretos Legislativos de las Comunidades Autónomas.

Pero es que, además, se añade en el escrito, el Estado ha actuado con olvido de los más elementales principios procesales, ya que toda petición que se realice a un Tribunal ha de estar fundamentada y razonada, con independencia de lo amplio que sea el conocimiento del órgano jurisdiccional en un determinado momento procesal, incluso si ha de actuar con el cuasi automatismo que prevé el art. 161.2 C.E. Pero esta fundamentación es necesaria para abrir el debate procesal. Si no ocurre, como en este caso, que la parte demandada frente a la cual se ha formulado y cautelarmente se ha conseguido una suspensión, desconoce los motivos en que se jusitifica y basa tal pretensión.

En cuanto al fondo, hace la Junta de Andalucía las siguientes consideraciones en relación con los distintos preceptos impugnados:

A) Preceptos relativos a las actuaciones en otros términos municipales [arts. 7.1, f y g), 25 y 26]. Con motivo del crecimiento del nivel económico general, y propiciado por el constante aumento del parque móvil, así como el progreso y mejora de los transportes públicos que facilitan el traslado de personas de unas ciudades a otras, se han visto incrementadas las aglomeraciones multitudinarias con ocasión de festividades u otros actos peculiares u organizados en los municipios, tales como: fiestas patronales, ferias, procesiones, congresos, romerías, temporadas turísticas, etc.; aglomeraciones que desbordan notoriamente las posibilidades de mantener un mínimo de seguridad y organización urbana con los efectivos de que disponen las plantillas de Policía Local de los respectivos municipios. Se hace referencia a experiencias sobre actuaciones intermunicipales organizadas por la Consejería de Gobernación a través de su Dirección General de Política Interior, con resultados altamente positivos, que aconsejan potenciarlas, habida cuenta que permite una mejor utilización de los recursos humanos y de medios, con el necesario intercambio de efectivos procedentes de otros Cuerpos de Policía Local que, con carácter temporal, concurren al lugar de los hechos, por insuficiencia de la plantillas policiales habituales.

B) Preceptos relativos a las mancomunidades y áreas metropolitanas [arts. 7.1 c), 13, inciso segundo, 27, 28 y 35]. Razones de transcendente importancia, han determinado la idea de recoger en la Ley de Coordinación (art. 27 también recurrido) la posibilidad de que los municipios cuyas Corporaciones Locales lo decidan libremente, puedan mancomunarse para prestar los servicios de Policía que, por sí solos, no podrán mantener, estimándose una de estas razones, la existencia de numerosas Entidades Locales con censo de población inferior a cuatro o cinco mil habitantes que, por su precaria situación económica, les es, a todas luces imposible mantener en nómina un Cuerpo de Policía Local propio. Sin embargo, los vecinos recaban insistentemente de su Alcalde un servicio de vigilancia y seguridad que impida o reduzca los frecuentes robos y demás actos delictivos que vienen sufriendo. Recurriendo al efecto, a la posibilidad que les brinda el art. 18 g) de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concordancia con el 25 a) y b), de la misma. En respuesta a estas imperiosas demandas, las Corporaciones Locales de diversos municipios colindantes, han celebrado reuniones al respecto, y han llegado a unos acuerdos previos, redactando incluso los borradores de los Estatutos, con el propósito de asociarse en Mancomunidad para la ejecución de los servicios de vigilancia y seguridad que les son esenciales, y que de forma independiente no podrían realizar. Y ello, en función de lo previsto en el art. 44 de la mencionada Ley 7/1985.

C) Preceptos relativos a cuestiones de armas y uniformes (arts. 12.2 y 3 y 21.2). No parece que pueda producirse perjuicio alguno para el interés general del Estado motivado por estos preceptos, por lo que debe mantenerse su vigencia.

D) Preceptos relativos a los Convenios entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos para la utilización de efectivos de las Policías Locales en tareas de protección al servicio de la Junta de Andalucía (art. 23.2): La suspensión de estos preceptos puede tener muy negativas consecuencias para el interés general y la racionalidad y economía administrativa y de gastos, por cuanto que al negársele a la Junta de Andalucía un sistema poco costoso de proveer a sus necesidades, se le está induciendo a que las cubra por otros medios que serían mucho más costosos. En la actualidad muchos edificios administrativos de gran trascendencia, donde se custodian documentos de gran relevancia social y económica, están sin la suficiente protección policial. Igualmente la Junta de Andalucía con importantísimas competencias gubernativas en muy diversos Cuerpos carece de medios adecuados para ejercer la coacción administrativa para la ejecución de sus actos. Sería paradójico que suspendiendo este precepto se impidiese a la Junta de Andalucía atender a tales necesidades a través de este método sencillo y eficaz, cuando estatutariamente tiene abierta la posibilidad de crear una policía propia, lo que reviste una mayor complejidad y unos costes mucho más elevados. Los principios de eficacia y economía de gastos, imponen el levantamiento de la suspensión.

6. El Parlamento de Andalucía no ha formulado alegaciones, dentro del plazo concedido, en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Para decidir sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de una norma autonómica impugnada por el Gobierno, suspensión acordada en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución y en el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, deben ponderarse, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, tanto los perjuicios o repercusiones negativas que para los intereses públicos y de los particulares afectados podrían derivarse de adoptar una u otra medida como la mayor o menor dificultad que entrañe la reparación de los perjuicios que, en su caso, pudieran generarse; todo ello examinado desde la perspectiva del carácter preventivo de la medida y sin prejuzgar en este trámite la solución que reclame en su día la cuestión de fondo planteada.

2. Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de preceptos legales de otras Comunidades Autónomas igualmente recurridos por el Gobierno y que versan sobre esta misma temática, que se inserta en la coordinación autonómica de las Policías Locales (AATC 172/1989, 378/1989 y 464/1989). La fuerza persuasiva de estos pronunciamientos y la sustancial igualdad de los supuestos enjuiciados con el que ahora nos ocupa obligan a reiterar lo que allí se dijo y permite hacerlo ahora de forma necesariamente más sucinta.

3. De este modo y en el mismo orden en el que la Junta de Andalucía formula sus alegaciones, debe mantenerse lo siguiente:

Por lo que se refiere a las actuaciones de las Policías Locales en otros términos municipales [arts. 7.1 f) y g), 25 y 26 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo], tiene razón el Abogado del Estado cuando señala que, de llevarse a cabo esta posibilidad, podrían generarse duplicidades y disfuncionalidades entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o situaciones jurídicas funcionariales de difícil reparación si los preceptos recurridos resultaran no ser ajustados a la Constitución. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión supone un simple retraso en la entrada en vigor de las previsiones legales y no provoca vacíos o desatenciones en materia de seguridad pública y, en concreto, de los servicios policiales por cuanto no impide el ejercicio ordinario de las funciones de las Policías Locales ni el despliegue de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado cuando sea menester.

Respecto de la creación de Cuerpos de Policía por las Mancomunidades y áreas metropolitanas [arts. 7.1 c); 13, inciso segundo; 27; 28, y 35], estamos ante una variante de la situación antes descrita, la actuación de Policías Locales más allá del ámbito municipal, y, por ello, y en virtud de las mismas razones, la solicitud de la Junta de Andalucía de levantamiento de la suspensión debe recibir idéntica solución desestimatoria.

Y otro tanto cabe decir de la elaboración de convenios entre la Junta de Andalucía y los respectivos Ayuntamientos con la finalidad de que las Policías Locales presten funciones de vigilancia y protección en edificios y dependencias de la Comunidad Autónoma (art. 23.2), situación donde igualmente puede producirse una actuación de la Policía Local fuera de su ámbito propio que es el territorio del municipio.

4. Por último, en lo que atañe a la decisión por el Alcalde sobre qué tipos de servicios han de prestarse con o sin armas y a la homologación de éstas (art. 12, párrafos 2.º y 3.º), así como cuando proceda la dispensa de uniforme (art. 21, párrafo 2.º), razones de seguridad jurídica derivadas de la posible colisión normativa entre dichos preceptos y lo dispuesto en el art. 52, apartados 1.º y 2.º, de la Ley Orgánica 2/1986. de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y muy especialmente en lo relativo a las atribuciones del Gobernador Civil aconsejan mantener también la medida de suspensión inicialmente acordada, con la finalidad de evitar el riesgo de una duplicidad de actuaciones de distintas autoridades, incluso en sentido contradictorio, y el perjuicio que ello pudiera ocasionar a la seguridad ciudadana en materia de servicios policiales.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la vigencia de los artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales, objeto del presente conflicto.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

Madrid, a dieciséis de enero de mil novecientos noventa.