|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 81/1992 |
| Fecha | de 17 de marzo de 1992 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, don Francisco Rubio Llorente, 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 Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López. |
| Núm. de registro | 2091-1991 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.091/1991 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la aplicación de los arts. 15.1 b), 18 y 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito presentado en este Tribunal el 18 de octubre de 1991, planteó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 15.1 b), 18 y 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de los Policías Locales de la Comunidad de Cataluña, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados.

Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal, de 28 de octubre de 1991, 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, Senado, Parlamento y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se comunicó a estos dos últimos la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la citada Ley 16/1991, de 10 de julio, del Parlamento de Cataluña, 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 en el «Diario Oficial de Cataluña».

2. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, mediante escritos recibidos el 21 y 27 de noviembre de 1991, respectivamente, comparecieron y formularon alegaciones en solicitud de que en su día se dicte Sentencia por la que con desestimación de la petición adversa, se declara la constitucionalidad de los preceptos objeto de este recurso.

3. Por providencia de 13 de febrero de 1992, la Sección Segunda de este Tribunal acordó oír a las partes personadas para que. en el plazo común de cinco días, pudieran exponer lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

4. El Abogado del Estado, en escrito recibido el 22 de febrero último, se opone al levantamiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos impugnados, y formula las siguientes alegaciones:

La extensión de los servicios de la policía local más allá de su propio municipio en supuestos distintos de los previstos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado podría originar disfunciones derivadas de la concurrencia en las actuaciones policiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Cuerpos de Policía Local de un municipio. Incluso los conflictos pudieran derivarse de la intervención en un determinado asunto de policías locales pertenecientes a municipios distintos.

El art. 15, párrafo 1, apartado b), de la Ley recurrida permite que la coordinación llevada a cabo por la Generalidad de Cataluña pueda extenderse a «establecer los medios e instrumentos que posibiliten un sistema de información recíproca». El alcance autonómico de este sistema -cuya coordinación o integración con el sistema de información de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no prevé- representa un desbordamiento del ámbito municipal propio de las policías locales con el mismo riesgo de duplicidades, disfunciones y controversias. Mediante este sistema autonómico de información, los datos sobre un ciudadano en posesión de la policía local de un municipio del sur de Cataluña podrían dar lugar a actuaciones de la policía local de un municipio del norte de la Comunidad Autónoma, lo que pone de manifiesto, con toda plasticidad, la extralimitación de la esfera municipal.

En cuanto al art. 18 impugnado, se pregunta el Abogado del Estado qué eficacia produce la aplicación de esta norma. Señala que determina el desplazamiento de la normativa estatal que recoge los estándares mínimos de seguridad en la materia. Nada se dice respecto de la aplicación transitoria de la normativa del Estado en tanto no se dicte el reglamento anunciado. Por otra parte, las medidas de seguridad que recoja el próximo reglamento autonómico pueden ser inferiores a las previstas en las disposiciones estatales reguladoras del régimen de tenencia, uso o conservación de las armas. El levantamiento de la suspensión de este artículo puede determinar la desaparición de los estándares mínimos de seguridad en materia tan delicada como la del depósito, administración, seguridad y uso indebido de armas regulados en la legislación del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña y su sustitución, en el futuro, por otros que pueden ser menos rigurosos y que pueden originar perjuicios de todo orden imposibles de reparar si se declara la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley catalana.

El art. 23.1 de la Ley objeto del recurso permite a los municipios suscribir convenios con la Consejería de Gobernación para que la policía autonómica pueda realizar actuaciones concretas y de cooperación propias de la policía local. La actuación de la policía autonómica en estos casos no impediría que, en aplicación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art 51.2), los Guardias Vigilantes, Agentes o Alguaciles que desempeñen funciones de custodia de bienes, edificios o instalaciones realicen, bajo la autoridad municipal, las funciones propias de los policías locales. En este caso existiría una duplicidad de agentes realizando las mismas funciones e, incluso, una duplicidad de autoridades (autonómica y municipal) que dirigirían su actuación.

El art. 23.2 de la Ley posibilita que la autoridad local solicite del Departamento de Gobernación el apoyo de la policía autonómica sin recoger mecanismo de coordinación. La aplicación de este precepto puede generar duplicidad y disfunciones. Además, las plantillas de los Cuerpos de Policía Autonómica y de Policías Locales se han determinado en función del cumplimiento de determinados fines. La asunción por la policía autonómica de funciones propias de las policías locales si se levanta la suspensión del precepto, haría que aquélla desatendiera sus propios fines, en perjuicio de la seguridad de los ciudadanos.

Por último, el art. 23.2 de la Ley permite «en caso de necesidad» a los municipios limítrofes suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías. La actuación de las policías locales fuera del ámbito de sus municipios puede originar conflictos, controversias, duplicidades y disfunciones a las actuaciones de los Cuerpos Policiales que redundarían en perjuicio de la seguridad pública y serían de difícil reparación en caso de declararse inconstitucionales los preceptos. Ello condujo al Tribunal en otras ocasiones similares, «atendiendo a las repercusiones negativas que podrían producirse para los intereses públicos, en cuestión tan delicada que, por lo demás, ya viene cubierta por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», a mantener la suspensión.

Termina el Ahogado del Estado señalando que del mantenimiento de la suspensión no se sigue un perjuicio notorio para el bien jurídico que la Comunidad Autónoma pretende proteger, toda vez que por una parte las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben cubrir los servicios de seguridad supramunicipales y de información y la aplicación de la normativa del Estado en materia de armas permitirá que se respeten los estándares mínimos de seguridad. La suspensión de la eficacia de los preceptos impugnados, si no prosperase el recurso de inconstitucionalidad, determinará, a lo sumo, un mero retraso en su entrada en vigor.

5. El Parlamento de Cataluña, en escrito que se recibe el 24 de febrero último, dice que se ratifica en su escrito de alegaciones y, como sea que en el mismo se sostenía la constitucionalidad de los preceptos impugnados, considera que no debe prorrogarse la suspensión y por tanto, de conformidad con el art. 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entiende que debería levantarse.

6. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en escrito recibido el 25 de febrero último, formula alegaciones en solicitad del levantamiento de la suspensión acordada en su día. Señala el Abogado de la Generalidad que la norma cuya suspensión se revisa en este caso es una Ley del Parlamento de Cataluña y, por consiguiente, en tanto que se trata de una disposición general emanada del Parlamento de Cataluña, órgano cuya voluntad tiene una conexión directa con la voluntad popular, la posibilidad de que sea mantenida la suspensión de los preceptos que han sido impugnados ha de ser contemplada como verdaderamente excepcional y únicamente procedente si la parte actora llegase a demostrar que de la vigencia de esos preceptos produciría unos perjuicios muy graves al interés general o a terceros afectados, Y difícilmente el Abogado del Estado podrá demostrar ese extremo, puesto que el contenido dispositivo de los preceptos objeto de impugnación únicamente añadía unas previsiones de tipo general en orden a facilitar los mecanismos de cooperación y coordinación entre las policías locales y entre las locales y la autonómica de Cataluña. Y de la previsión legal de mecanismos de cooperación o coordinación interadministrativas, difícilmente cabe imaginar que pueda dimanar perjuicio alguno.

Así, el 15.1 b) de la Ley enuncia la posibilidad de establecer instrumentos y medios que posibiliten un sistema de información recíproca de las policías locales. Pues bien, del intercambio de información entre las policías locales o incluso de las policías locales con la autonómica, mal puede derivar perjuicio alguno para nadie. Antes al contrario, la única forma de optimizar los siempre escasos recursos humanos y materiales disponibles por las policías locales, y poder desempeñar con un mínimo de eficacia la función que les corresponde, es precisamente poniendo a su disposición, las modernas tecnologías que les per- mitirán comunicarse entre sí y acceder a información de uso común. De hecho estos instrumentos y medios de información recíproca se podrían concretar. entre otros elementos. en la red de transmisiones y el banco de datos previsto por el art. 21 de la propia Ley de Policías Locales; artículo éste que no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad planteado y que no se encuentra suspendido.

A su vez, el art. 18 de la Ley únicamente es una habilitación legal para que por la Administración de la Generalidad se determinen reglamentariamente determinadas condiciones. Presumir que de ello pueden derivar perjuicios para el interés general o situaciones irreversibles, supondría presumir una actuación ilegítima por parte de la Autoridad autonómica que haya de dictar en su día los reglamentos en cuestión, cuando la presunción debe hacerse siempre en sentido contrario. Además, de la habilitación para normas reglamentarias en ningún caso pueden derivar situaciones irreversibles, puesto que siempre existen los cauces legales de reacción frente a tales reglamentos.

Pero es que incluso si se entra a examinar cuál puede ser el futuro contenido del reglamento a aprobar, ese futuro reglamento tiene su perfecto encaje en la competencia de coordinación de las policías locales que estatutariamente tiene asumida la Generalidad de Cataluña, y no es éste el momento procesal oportuno para insistir en ello, pero no cabe esperar que de una norma de coordinación y de homogeneización de medios materiales, y de medidas de seguridad en el uso, depósito y custodia de armamento, siempre respetuosa con la legislación estatal aplicable, puedan derivar perjuicios; máxime si, como es el caso, no existen actualmente esas normas generales de seguridad.

Por último, también es preciso admitir que de la vigencia y aplicación del art. 23 de la Ley de Policías Locales no dimanará perjuicio alguno al interés general. En realidad, este precepto se limita a admitir la posibilidad de que los municipios establezcan convenios de cooperación de sus respectivas policías locales entre sí o con la policía autonómica, y que, en determinadas circunstancias extraordinarias, la policía autonómica pueda prestar su apoyo en actuaciones concretas y temporales. Pues bien, puesto que el concepto de «Cooperación interadministrativa» es plenamente antitético del de «perjuicio al interés general», ello hace innecesario cualquier otro comentario en ese sentido.

Afirma además el Abogado de la Generalidad, que estima necesario el levantamiento de la suspensión que pesa sobre los preceptos objeto de impugnación, por cuanto de la misma dimanan graves perjuicios para la Generalidad de Cataluña, para el interés general y para terceros. Dice que basta con pensar que en la actualidad se encuentran preparados, pero sin poderse concluir y formalizar, debido a la suspensión de estos preceptos legales, un gran número de convenios de cooperación con el objeto que la policía autonómica dé soporte a las policías locales en situaciones extraordinarias, o de que esas policías locales actúen coordinadamente ante acontecimientos que afectan a varios municipios limítrofes. Se trata en realidad de situaciones que hasta la actualidad se habían venido solucionando pacíficamente mediante la celebración de esos convenios, como por ejemplo, la cobertura policial de acontecimientos multitudinarios como las procesiones de Corpus Christi en el municipio de Sitges y la celebración de los carnavales en el de Vilanova i la Geltrú, o el refuerzo de los servicios policiales en los municipios turísticos de la Costa Brava durante los meses de julio y agosto. Pero además, este mecanismo de los convenios interadministrativos resulta especialmente indicado para solucionar buena parte de las situaciones que se pueden plantear durante la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992, en los 15 municipios de Cataluña que han sido designados como subsedes olímpicas y que han de acoger la celebración de buena parte de las competiciones, y ha de tenerse en cuenta que un acontecimiento de la magnitud y proyección internacional de unos Juegos Olímpicos requiere unas condiciones de seguridad y eficacia extraordinarias y, por ello, enfrenta a las policías locales a unos compromisos de los que únicamente podrán salir airosas si optimizan sus propios recursos y si además pueden contar con la cooperación de los demás Cuerpos de Policía, es decir, también con la autonómica.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Sabido es que en nuestro sistema procesal constitucional, la admisión de un recurso de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 de la C.E. para impugnar, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Este efecto suspensivo -ha dicho este Tribunal Constitucional reiteradamente es un privilegio procesal establecido en beneficio del Gobierno de la Nación en cuanto supone una excepción al principio general que prima la vigencia y eficacia de las normas jurídicas.

En atención a ese carácter excepcional y privilegiado del citado efecto es lógico que, en el trance de mantener o levantar la medida, trámite que la LOTC prevé al transcurrir los cinco meses del Acuerdo del Tribunal, se tenga en cuenta, primero, ese principio general de eficacia de las leyes derivado de su presunción de constitucionalidad, restringiéndose por ello el mantenimiento de la suspensión, y después, para adoptar uno u otro criterio, valorar los perjuicios que puedan causarse al interés general o de terceros, evitándose en lo posible la producción de situaciones irreversibles que desnaturalizaren o eliminaren el efecto natural que haya de producir la resolución definitiva del proceso. De ahí también que este Tribunal haya tenido en cuenta las alegaciones y argumentos apuntados, cuidando asimismo, y a la vez, de no prejuzgar el fondo de la cuestión.

2. En el caso presente se trata de una disposición general emanada del Parlamento de Cataluña (Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales), y en concreto de la impugnación de aquellos preceptos (arts. 15, 18 y 23) que se refieren a la coordinación de las policías locales, al alcance de esa coordinación en cuanto a los tipos de armas y a los convenios de cooperación de los municipios que no disponen de policía local con el Departamento de la Gobernación.

Para el Abogado del Estado, que se opone al levantamiento de la suspensión, la aplicación de estas normas puede ocasionar disfunciones, según se ha reseñado en los antecedentes de hecho. Para el Parlamente de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad no se da ese efecto, ni se advierten los perjuicios o disfunciones que se denuncian; antes bien, suponen tales medidas legales un buen procedimiento de coordinación y armonización, que en nada contradice la legislación vigente ni el interés general, extremo éste muy digno de consideración ante la perspectiva de la celebración en Cataluña de los Juegos Olímpicos.

Cierto es que no son convincentes los temores que explicita el Abogado del Estado, de entidad inferior en todo caso a la mayor razonabilidad de los efectos beneficiosos que se aducen por la Comunidad Autónoma derivados de la aplicación -pendiente el proceso constitucional- de las normas cuestionadas.

No se aprecia, en efecto, y prima facie, el perjuicio o perjuicios. ni las contradicciones que se dicen, en el levantamiento de la suspensión, pues se trata de medidas de coordinación y armonización que no traspasan sus propios límites, al menos en lo que hasta ahora, en esta frase procesal, se puede apreciar y sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva.

De otro lado, ya este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en un supuesto análogo -por no decir idéntico- tal en el Auto 439/1990, de 18 de diciembre, también respecto de una ley -2/1990- de la Generalidad Valenciana de Coordinación de Policías Locales de dicha Comunidad. En dicha resolución se dijo (fundamento jurídico 3. ) que «los apartados d) y e) del art. 4.1 de la Ley impugnada se limitan a enumerar algunas de las funciones que corresponden al Consejo de la Generalidad en la coordinación de las Policías Locales, en relación con la creación de un marco en el que deberán desarrollarse el apoyo y la colaboración interpolicial y la creación de un sistema de intercomunicaciones policiales, cuestión ésta sobre la que el Abogado del Estado no argumenta que el levantamiento de la suspensión vaya a producir perjuicios a los intereses públicos, sino únicamente la duplicidad con las llevadas a cabo por el Gobierno de la Nación. Pero esta alegación, además de recaer sobre el fondo del recurso planteado, sobre el que no podemos entrar en este trámite, no parece argumento suficiente para ratificar el mantenimiento de la suspensión, puesto que de su levantamiento no sólo no se derivan perjuicios para los particulares, ni del apoyo, colaboración y comunicación interpolicial se alcanza a ver que puedan derivarse perjuicios para la seguridad pública, más bien al contrario».

Estas razones, aplicadas a situaciones normativas semejantes, son por ello dignas de tenerse en cuenta en el caso presente y, en consecuencia, han de provocar la misma solución que se adoptó en el citado caso, resuelto por el ATC 439/1990.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la aplicación de los arts. 15.1 b), 18 y 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

Madrid, a diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y dos.