

Wolters Kluwer España

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 175/1999 de 30 Sep. 1999, proc. 745/1990

Ponente: Conde Martín de Hijas, Vicente.

Nº de sentencia: 175/1999

Nº de recurso: 745/1990

LA LEY JURIS: 12200/1999

COMUNIDADES AUTONOMAS. Competencias. Exclusivas del Estado. Seguridad pública. Marco jurídico. Ambito de actividad de las policías autonómicas. Diferenciación entre servicio policial en sentido estricto, actividades administrativas complementarias y las convergentes en materia de seguridad. Alcance territorial de los controles discutidos. Servicios con repercusión extracomunitaria. Control sobre actividades radicadas en el ámbito autonómico de la que deriva la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación: traslado de la información recabada.

Texto

Dada en Madrid, a 30 Septiembre 1999.

El Pleno del TC, compuesto por D. Pedro Cruz Villalón, Presidente, D. Carles Viver Pi-Sunyer, D. Rafael de Mendizábal Allende, D. Julio Diego González Campos, D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, D. Tomás S. Vives Antón, D. Pablo García Manzano, D. Pablo Cachón Villar, D. Fernando Garrido Falla, D. Vicente Conde Martín de Hijas, D. Guillermo Jiménez Sánchez y D.ª María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

en nombre del Rey

la siguiente sentencia

En el conflicto positivo de competencia núm. 745/1990, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el letrado D. José Ignacio López Cárcamo, contra determinados preceptos de la Orden del M.º Interior de 2 Nov. 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 Mar. 1990 el Gobierno Vasco formaliza conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1.º, núms. 3, 5 y 7; 2.º, núms. 1, 2 y 3, y 3.º, núm. 1, de la Orden mencionada en el encabezamiento.

SEGUNDO: La fundamentación del escrito de formalización del conflicto puede exponerse, en síntesis, del modo que sigue:

a) La Orden cuestionada, que consagra determinados deberes de llevanza de libros-registro y presentación de partes periódicos y otras comunicaciones a las autoridades policiales, deberes que se imponen a los titulares de establecimientos que realizan inequívocas actividades comerciales, en cuanto enderezados a la consecución de los objetivos de prevención y persecución de actividades delictivas, se imbrica decididamente en el título «seguridad pública», cuyo contenido es analizado de acuerdo con la jurisprudencia vertida al efecto (TC SS 33/1982, 117 y 123/1984, 59/1985, y, especialmente, 104/1989). En este sentido, y a la luz de la TC S 104/1989, entiende el Gobierno Vasco que el referido concepto, en cuanto conjunto de actividades encaminadas a la preservación del orden y la tranquilidad ciudadanas, se desenvuelve en tres órdenes materiales: el servicio policial en sentido estricto, las actividades administrativas de carácter complementario e inseparable de aquél y, finalmente, las actividades que convergen en la realización de una situación de seguridad. La eficacia administrativa en la materia --se argumenta-- requiere atraer al ámbito de competencia de quien tenga atribuido el servicio policial, en sentido estricto, el cumplimiento de las consideradas como actividades administrativas complementarias e inseparables.

b) Además, y en esta línea de razonamiento, trae a colación la representación del Gobierno Vasco el contenido que ha de atribuirse a las nociones de servicio policial, de un lado, y de

actividades complementarias, de otro. A estos efectos, analiza aquel contenido según los criterios esbozados en la TC S 104/1989 para proceder a su identificación, esto es, la índole de la actividad (criterio material) y la clase de órganos o autoridades a que se encomienda su cumplimiento (criterio orgánico o formal), concluyendo (luego de afirmar la relevancia que el criterio orgánico ostenta y de recordar la descripción que de las funciones encomendadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se lleva a cabo en el art. 11 Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) en la necesidad de atraer al ámbito del servicio policial en sentido estricto, a fin de permitir la necesaria reconocibilidad de la competencia, el desempeño de aquellas funciones complementarias que coadyuvan a la consecución del fin específico que le es propio y que, en expresión de la parte que suscita el conflicto, se colocan bajo la autoridad del mismo, por hallarse íntimamente sujetas a él.

c) Sentado lo anterior, se extraen las oportunas consecuencias en relación con la titularidad de la competencia controvertida. En este sentido, no discute el Gobierno Vasco la competencia del Estado para imponer los deberes de llevanza de libros-registro y de presentación de partes periódicos y otras comunicaciones, así como la determinación del modo de cumplimiento de los mismos, objeto a que se contrae la Orden de Interior de 2 Nov. 1989, e, incluso, la ejecución de aquellas actividades que no puedan estimarse como complementarias e inseparables del servicio policial en sentido estricto, funciones todas ellas que, de acuerdo con la TC S 104/1989, permanecen ancladas en la competencia estatal en materia de seguridad pública. Mas, y aquí reside la controversia conflictual, no puede efectuarse idéntica atribución respecto de las actividades de recepción y supervisión de los actos de comunicación a que se refiere la citada Orden, pues de las mismas es predicable su carácter de funciones complementarias e inseparables de la competencia del Gobierno Vasco en materia policial, según resulta del art. 17 EA País Vasco. Por consiguiente, y con recordatorio de la doctrina sentada en el FJ 6.º TC S 104/1989 (a cuyo tenor la conexión de las alarmas de los establecimientos a que se refería el citado pronunciamiento debía efectuarse con la «unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías») entiende que la Orden 2 Nov. 1989 vulnera el orden constitucional y estatutario de competencias, solicitando, por tanto, la declaración de que la competencia en materia de recepción y supervisión de los libros-registro, partes periódicos y demás actos de comunicación, a que se refieren los diferentes preceptos cuestionados de la citada Orden, corresponde a la CA País Vasco, así como su anulación en la medida en que, expresamente o por remisión, atribuyen aquella competencia a los órganos policiales del Estado.

TERCERO: Frente a la sintetizada argumentación, el Gobierno de la Nación, en su respuesta al requerimiento de incompetencia en su momento formulado, alega, con base en la TC S 104/1989, que las funciones ejecutivas controvertidas, por su inherencia o complementariedad de las tareas de prevención e investigación de los hechos delictivos y persecución de los culpables, no son escindibles o separables de las que integran el contenido propio y específico del mantenimiento del orden ciudadano, por lo que deben ser atribuidas «ex» art. 149.1.29 CE a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En consecuencia, acuerda no atender, por no estimarlo fundado, el requerimiento de incompetencia.

CUARTO: Por providencia de 2 Abr. 1990, la Secc. 2.ª del Tribunal acordó: admitir a trámite el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 745/1990; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de 20 días y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase conveniente; dirigir oficio al Presidente de la AN para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante ella estuviera impugnada o se impugnare la Orden a que se contrae el conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC; publicar la incoación del conflicto en el «BOE» y en el del País Vasco, para general conocimiento.

QUINTO: Mediante escrito de 3 May. 1990 el abogado del Estado solicita una prórroga de 10 días del término conferido para formular alegaciones, acordándose por la Secc. 2.ª del Tribunal en 4 May. 1990 tener por personado y parte al abogado del Estado, en representación del Gobierno, así como el otorgamiento de la prórroga instada.

El día 9 May. 1990, por escrito registrado el siguiente 11, el abogado del Estado formula sus alegaciones en el presente conflicto positivo de competencia. Tras mostrar su conformidad, de acuerdo con lo sentado en la TC S 104/1989, con la caracterización efectuada por el Gobierno Vasco acerca de las funciones complementarias de los servicios policiales en sentido estricto (como aquellas que resultan imprescindibles para la consecución de los fines perseguidos por los referidos servicios en el marco de la seguridad pública), constata, a la hora de concretar la «vindicatio potestatis» a que se ciñe el conflicto, el «salto» lógico que se produce en la

argumentación del órgano promotor de éste, consistente en afirmar la pertenencia de la actividad a la competencia autonómica ante la obviedad de su carácter no estatal. Para el abogado del Estado es en la afirmación de esta obviedad donde, a su juicio, se da el «salto» lógico.

En opinión del representante del Gobierno de la Nación, que consigna amplios extractos de la TC S 104/1989, de su doctrina se deriva la consecuencia de que con arreglo al art. 149.29.1 LOFCSE, y en concreto al art. 38 y al conjunto de ella le corresponde al Estado la titularidad de competencias policiales en sentido estricto y, por tanto, de las funciones complementarias de las mismas. Dicho título competencial, en criterio del abogado del Estado, ampara claramente las correspondientes competencias ejecutivas, en tanto que vayan dirigidas instrumentalmente al ejercicio de las competencias policiales estatales, lo que ocurrirá con naturalidad, a la vista de la naturaleza de información y prevención de carácter general, de las actividades que contemplamos.

En un amplio excursus hacia los FF.JJ. 5.º y 6.º TC S 104/1989, el abogado del Estado, con expresa referencia al último inciso del FJ 6.º citado, dice que es especialmente de aplicación este último pronunciamiento, por la similitud entre aquel caso, de imposición preceptiva (alarma), y los que aquí examinamos (libros y partes), sin que, a juicio del abogado del Estado, se perjudique lo más mínimo el interés de la Comunidad Autónoma, pues la coordinación y la colaboración, y por tanto el normal flujo informativo (al que llama repetidamente la misma sentencia en varios lugares) asegurarán sin duda el normal ejercicio de las competencias respectivas.

SEXTO: Por Acuerdo del Presidente de este TC, de fecha 15 Oct. 1998, se designa Ponente al Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, conforme a lo dispuesto en los arts. 15 y 80 LOTC; y al haber quedado en minoría la ponencia inicialmente presentada por dicho Ponente, por Acuerdo del Presidente de 16 Jun. 1999, y en uso de las facultades establecidas en el art. 80 LOTC, en relación con el art. 206 LOPJ, se designó nuevo Ponente al Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas.

SEPTIMO: Por providencia de 28 Sep. 1999 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 30 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Constituyen el objeto del presente conflicto positivo de competencia los arts. 1, núms. 3, 5 y 7; 2, núms. 1, 2 y 3; y 3, núm. 1, Orden 2 Nov. 1989, del M.º Interior, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro u otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos.

El art. 1, núms. 3, 5 y 7, se impugna, porque las casas de compraventa, Montes de Piedad, casas de empeño o préstamo y, en general, quienes se dediquen al comercio de objetos usados de oro, plata o platino, industrias de reciclaje, fundiciones y fabricantes de estos objetos, deben presentar el libro-registro que están obligados a llevar, con carácter previo al inicio de sus anotaciones, en la Jefatura Superior de Policía o, en su defecto, en el Puesto de la Guardia Civil, a efectos de su foliado y sellado. Cuando se empleen hojas o soportes en lugar del libro-registro, se procederá de igual modo. Con posterioridad, se deben presentar en las mismas dependencias, semanal o mensualmente, según los casos, fotocopias de las hojas de los libros-registros que se hubieran cumplimentado en el período correspondiente. En los casos de desguace o fundición se debe realizar una comunicación previa sometida a un modelo determinado.

El art. 2, núms. 1, 2 y 3, se impugna porque los establecimientos de compraventa de muebles, ropa y otros efectos, o que se dediquen al alquiler de automóviles de turismo sin conductor o a su desguace y depósito, deben llevar, o bien libros-registro sometidos también al régimen anteriormente expuesto, o bien un sistema de hojas sueltas o separables sometido a similar rigor.

El art. 3, núm. 1, prevé que el sistema de controles así diseñado pueda aplicarse a partir del día 1 Mar. 1989, haciéndose constar el cambio de procedimiento mediante diligencia extendida en las mismas dependencias de la Policía o Guardia Civil.

SEGUNDO: Las partes de este conflicto coinciden en encuadrar las funciones de control que constituyen el objeto de este proceso en la materia «seguridad pública». También coinciden en señalar que las diversas modalidades de control a que han de someterse los establecimientos

antes mencionados constituyen un instrumento propio de la actividad policial, o inseparable de la misma, si bien la discrepancia se centra en la determinación de la Administración competente para ejercerlos. Por último, ambas partes manifiestan que la doctrina constitucional existente en esta materia, muy específicamente la S 104/1989, sustenta sus respectivas posiciones, de modo que ambas representaciones basan sus alegatos en los criterios contenidos en dicha sentencia.

Así, la Comunidad Autónoma considera que la competencia exclusiva del Estado en materia de «seguridad pública» tiene como límite las previsiones del art. 17 EA País Vasco (EAPV, en adelante). Ello tiene como consecuencia que, si bien no se discute la competencia estatal para realizar la regulación legal sobre la obligatoriedad de la implantación de controles a estos establecimientos por razones de seguridad y lucha contra la delincuencia, ni tampoco se objeta la modalidad técnica elegida, sin embargo, en la medida que dichos controles forman parte de la actividad propia de los servicios policiales y la CA País Vasco tiene competencia sobre dichos servicios a través de la Policía Autónoma Vasca, debe corresponderle instrumentar su ejercicio. En su opinión, la S 104/1989, al analizar las funciones de naturaleza ejecutiva que se puedan desarrollar en el ámbito material de la «seguridad pública», ha distinguido entre las funciones o servicios policiales en sentido estricto, las funciones administrativas complementarias e inescindibles de las anteriores y, por último, las restantes funciones administrativas que también «convergen» en la materia pero que no son complementarias de las estrictamente policiales.

La representación autonómica, partiendo de este planteamiento, considera que los controles que se discuten, o bien son controles de estricta naturaleza policial, por su finalidad y por su asignación a la Policía Nacional o a la Guardia Civil, o bien lo son de naturaleza administrativa, vinculadas de tal modo al servicio policial, que no pueden separarse de éste. Siendo ello así, concluye que el razonamiento contenido en el FJ 6.º S 104/1989 determina la competencia autonómica sobre las potestades a que se ciñe el conflicto, puesto que allí se declaró que el servicio policial «habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cuál es la unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías», es decir, de la policía estatal y de la autonómica.

Por su parte, para el abogado del Estado la competencia estatal queda sustentada también en los pronunciamientos de la misma sentencia. No discrepa la representación estatal de que los controles exigidos constituyan actividades policiales en sentido estricto o actividades administrativas inherentes a las mismas. La discrepancia se produce en cuanto que rechaza que todas las funciones estrictamente policiales, o las administrativas inseparables de aquéllas, que deban realizarse en el territorio de la CA País Vasco, hayan de ser propias de la competencia autonómica, pues del art. 38 LO 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, LOFCS) y del resto de su articulado, se deduce la titularidad del Estado sobre competencias policiales en sentido estricto, y, por tanto, de las administrativas complementarias, en dicho territorio autonómico. Así lo confirmó, en su opinión, el FJ 6.º S 104/1989, que no apreció vulneración de las competencias policiales autonómicas, sin perjuicio de la necesaria coordinación y colaboración entre ambas policías.

TERCERO: Para la resolución del presente procedimiento debemos partir del encuadramiento pertinente del objeto litigioso en la materia correspondiente.

Tal marco normativo está constituido fundamentalmente por el art. 149.1.29 y la disp. adic. 1.ª CE, el art. 17.1 EAPV, y la disp. trans. 1.ª LOFCS.

El art. 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CC.AA. en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que dispone una ley orgánica».

La redacción de este precepto constitucional pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades («sin perjuicio de...») que en cierto sentido vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes CC.AA. y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de Policías por las CC.AA. Tales límites son, en este caso, de importancia decisiva a la hora de analizar el encuadramiento de las funciones debatidas en las competencias del Estado o de la CA País Vasco.

De este modo, no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública, para encuadrarla competencialmente en ésta, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la «creación» de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una

referencia orgánica, sino también funcional. Por su parte, la disp. adic. 1.^a CE dispone: «La CE ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco CE y de los Estatutos de Autonomía». En esta línea de razonamiento, el art. 17 EAPV, en continuidad lógica y normativa con la previsión y habilitación del art. 149.1.29 CE, dispone en su ap. 1 que «mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disp. adic. 1.^a CE, 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, quedando reservados en todo caso a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado». El ap. 4 del propio artículo dispone que «para la coordinación entre la policía autónoma y los cuerpos y fuerzas de la seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma».

Teniendo presente que, según lo dispuesto en el anteriormente citado art. 149.1.29 CE, en concordancia, a su vez, con el art. 104 CE, la creación de las policías autónomas ha de realizarse «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica», debemos tener en cuenta también lo establecido en la LOFCS, que realiza la función delimitadora del régimen jurídico de ambas Policías, estatal y autonómicas. En el art. 1.^º de dicha ley, tras señalar que la «seguridad pública es competencia exclusiva del Estado», se declara que «las CC.AA. participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta ley». Al regular las competencias de las Policías de las CC.AA., el Cap. II Tít. III LOFCS fija las funciones de las Policías autonómicas, funciones que se ejercen según su art. 38 del modo siguiente: con el carácter de propias, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y como prestación simultánea e indiferenciada con estas últimas. Sin embargo, la disp. final 1.1 de la misma Ley Orgánica determina que lo regulado en ella «no será de aplicación a la competencia que el art. 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público por dentro del territorio autónomo que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma que se determina en el mismo».

El ap. 2 de dicha disp. final dispone que «no obstante lo establecido en el número anterior, los arts. 5, 6, 7 y 8, que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco».

Debe advertirse la amplitud de contenido del ap. 1.^º de esa disp. final, que, reiterando la propia dicción del art. 17 EAPV, alude a la materia del «régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo».

Evidentemente la idea de «régimen de la policía», junto con la inmediata alusión a su función institucional, es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29 CE se está regulando un ámbito competencial material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la policía autónoma cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica, que es en este caso la que suscita el actual debate, sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía.

CUARTO: El planteamiento expuesto, contenido en el bloque de la constitucionalidad, ha ido proyectándose en la legislación estatal y autonómica dictada en su desarrollo. Así, el art. 1 Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC, en adelante) prevé, en su ap. 1, que «de conformidad con lo dispuesto en los arts. 149.1.29 y 104 CE corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana», precisando su ap. 2 que «esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta ley». Sin embargo, la previsión genérica de la competencia estatal en materia de gestión de la seguridad ciudadana, que incluye las funciones policiales y administrativas complementarias, encuentra limitada su aplicación en el territorio de determinadas CC.AA. por prescripción de la propia Ley Orgánica: «Tendrán la consideración de autoridades a los efectos

de la presente Ley las correspondientes de las CC.AA. con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la LOFCS y podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en esta Ley en las materias sobre las que tengan competencia» (disp. adic. única).

Y en relación con esas potestades debe destacarse en este caso lo dispuesto en el art. 12.1, según el cual «las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, el comercio o expansión de objetos usados, el alquiler o desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente».

En concordancia con ello, la Ley autonómica 4/1992, de 17 Jul., de Policía del País Vasco, no impugnada por el Estado, dispone en su disp. adic. 17 que «son autoridades competentes en materia de seguridad y para ordenar las actuaciones necesarias para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, el Consejero del Interior y los titulares de los órganos de ese Departamento, según las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes», ejerciéndose dichas competencias «de conformidad con el proceso de despliegue y la distribución de funciones establecida para la Ertzaintza y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado según el Estatuto de Autonomía». En cuanto a 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. A tales efectos ejerce las funciones que a los Cuerpos de Seguridad atribuye el ordenamiento jurídico» (art. 26.1).

QUINTO: Antes de afrontar el encuadramiento de las funciones cuestionadas en el ámbito competencial correspondiente, y puesto que ambos contendientes atribuyen una importancia especial a la TC S 104/1989, es necesario que hagamos al respecto unas breves consideraciones, señalando de antemano que, en realidad, no puede encontrarse en esa sentencia una «ratio decidendi» que pueda ser trasladada a la del caso actual.

En efecto, en el FJ 6.º de la sentencia antedicha se debatían dos cuestiones de alcance distinto. De un lado, la decisión sobre la adopción de un servicio prestacional conectado con un interés meramente privado, decisión que resulta ajena a la problemática aquí planteada. De otro, la imposición, preceptiva y vinculante para ciertos establecimientos, de un sistema de alarma conectado a centros policiales estatales o de la Guardia Civil. Ciertamente, esta imposición, donde entraba en juego de modo directo la seguridad pública y el interés general, debe ser valorada. Al respecto, dijimos entonces que, aunque correspondiera al Gobernador Civil la potestad de ordenar la conexión de los sistemas de alarma, en cuanto a su ejecución, es decir, en cuanto a las conexiones de aquéllos con concretas instalaciones de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, «habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cuál es la unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías». Es decir, la S 104/1989 no se pronunció acerca de si la conexión debía hacerse con centros policiales estatales o autonómicos, pues debía ser el sistema de cooperación y coordinación de ambas policías, que resulta una exigencia obligada según el art. 17.4 EAPV, quien determinara cuál fuera el centro policial con el que la conexión debía realizarse.

Con todo, son elementos que han de ser tenidos presentes en este caso los siguientes: a) la distinción entre el conjunto plural y diversificado de actividades correspondientes a la materia de seguridad pública, y las actividades policiales, con la afirmación de la inclusión de éstas entre aquéllas (FJ 3.º); b) la explícita afirmación de que el País Vasco ha asumido la competencia respecto de los servicios policiales (FJ 3.º); c) la observación sobre la dificultad de definir en ocasiones qué sean funciones o servicios policiales en sentido estricto, la referencia como criterio de identificación de los mismos a los de su contenido y clase de órganos a quienes se encomienda, la modulación del concepto en razón de criterios de inherencia o complementariedad y la distinción entre actos estrictamente policiales, los inherentes o complementarios, y otros actos convergentes al logro de la seguridad (FJ 4.º); d) la idea, quizás más implícita que explícita, de que son servicios policiales los atribuidos a los órganos de ese carácter (FF.JJ. 5.º y 6.º).

SEXTO: Definido el marco normativo conforme al que debe decidirse el encuadramiento de las competencias cuestionadas en el proceso, y aquilatado el fundamento jurisprudencial utilizado por ambas partes, es ya llegado el momento de abordar dicho encuadramiento, lo que dependerá del carácter atribuible a las actividades de que se trata.

En realidad sobre ese carácter no existe propiamente cuestión, pues la tesis del Gobierno Vasco

de que se trata de actividades de carácter estrictamente policial o al menos de actividades inherentes o complementarias a esa actividad, no se objeta por el representante del Gobierno de la Nación, que, como se vio al resumir su planteamiento, lo que aduce es que el Estado tiene competencias ejecutivas sobre esas actividades policiales o las inherentes a ellas, arguyendo al respecto lo dispuesto en el art. 38 LOFCS.

Esa conformidad sobre el carácter de las funciones discutidas nos exonera de profundizar sobre tal aspecto. Baste afirmar, por una parte, que se trata de controles que tienen conexión con el ámbito genérico de la seguridad pública, pues se encuentran recogidos en la LOPSC, donde figuran relacionados en el Cap. II entre las Medidas de Acción Preventiva y Vigilancia aplicables a los establecimientos que desarrollen «actividades relevantes para la seguridad ciudadana», estableciéndose sobre el particular que las personas naturales o jurídicas titulares de estos establecimientos «deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente» (art. 12.1); y por otra, que, a su vez, tienen conexión con el círculo más específico de los servicios policiales.

La cuestión a decidir es si esas funciones estrictamente policiales o asimiladas a las policiales son de la competencia estatal o autonómica. Ya hemos puesto de manifiesto que ambas representaciones sostienen que la aplicación a este caso de la doctrina contenida en el FJ 6.º TC S 104/1989 apoya sus respectivas posiciones, pero reiterando lo ya dicho, hemos de afirmar que la doctrina citada no resuelve esta controversia.

El dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los servicios policiales determina de principio la inserción en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, en cuanto, como se indicó en su momento, las competencias de ésta en materia de policía constituyen un límite respecto de la competencia del Estado «ex» art. 149.1.29 CE, y ello sin perjuicio de que, como se razonará más adelante, esa atribución competencial a la Comunidad Autónoma no tenga que representar por principio un vacío informativo para el Estado, si se aplican sobre el particular los mecanismos previstos en el Ordenamiento jurídico.

Sobre el particular no cabe acoger el planteamiento del abogado del Estado de que, sobre la base de lo dispuesto en el art. 38 LOFCS, el Estado tenga una competencia ejecutiva respecto de los servicios policiales en la Comunidad Autónoma, pues ya vimos antes cómo aquel precepto, en razón de lo dispuesto en la disposición adicional de la propia Ley, no es aplicable en el País Vasco. La cuestión, dada la distinción del propio art. 17 EAPV según la relevancia intra o supracomunitaria de la actividad a la que se refiere el servicio policial, es determinar el carácter que haya de atribuirse a las funciones que nos ocupan. En tal sentido, los controles cuestionados se refieren a actividades de los establecimientos concernidos, radicados en el territorio del País Vasco, y cuyas actividades tienen en sí mismas una identidad perfectamente discernible y territorialmente localizable en el País Vasco. Esa identificación de la actividad debe ser el factor determinante para atribuirle carácter intra o supracomunitario. No puede admitirse que la identidad de la actividad registrada pueda ser eludida en consideración a elementos distintos, aunque relacionables con ella, como pueden ser los de procedencia de los objetos registrados o utilización anterior o posterior de los mismos, que son algo distinto de la actividad en sí misma considerada, por más que dichos elementos puedan ser relevantes para la seguridad pública, y que, a partir de su consideración, pudieran establecerse conexiones territoriales extracomunitarias.

Aunque no pueda desconocerse la posibilidad de que los automóviles, metales preciosos u otros elementos propios de la actividad de los establecimientos sometidos a verificación, hayan servido, con anterioridad a su control en la CA vasca, o con posterioridad al mismo, para la comisión de delitos en otra Comunidad Autónoma, esa dimensión supracomunitaria carece de la relevancia necesaria para producir el desplazamiento de la competencia autonómica a favor del Estado, pues lo determinante para precisar la Administración competente es el control que debe ejercerse sobre la actividad de unos establecimientos que están situados en el ámbito territorial del País Vasco. Y en tal sentido, ya hemos declarado en otros casos que «lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias... es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la TC S 329/1993 (FJ 4.º), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias CC.AA.» (TC S 243/1994, FJ 6.º). Indudablemente esas circunstancias excepcionales no se dan respecto de las actividades aquí cuestionadas.

A todo ello se añade que ninguna equiparación puede existir entre el sistema de controles objeto de esta controversia y los supuestos reservados a los servicios policiales del Estado por el art. 17 EAPV. La vigilancia de la entrada y salida del territorio estatal de españoles y extranjeros en puertos, aeropuertos, costas y fronteras, o la realización de actuaciones policiales conectadas a materias incluidas en el art. 149.1 CE, como son las relativas al tráfico aduanero, la extradición y expulsión, emigración e inmigración, armas y explosivos, resguardo y fraude fiscal al Estado, requieren, todas ellas, de un grado de homogeneidad en su prestación que no se compadece en absoluto con la requerida por los sistemas de verificación y registro de establecimientos localizados en un ámbito territorial determinado.

En consecuencia, la realización de los controles a los que se refiere este conflicto son competencia de la CA País Vasco.

SEPTIMO: La conclusión que hemos alcanzado no permite ignorar que, para garantizar la seguridad pública en el conjunto del territorio nacional, el Estado puede, si lo considera conveniente, establecer mecanismos de coordinación y cooperación relativos a los sistemas de registro y control que hemos venido examinando, en especial, del traslado de la información derivada de los mismos, utilizando para ello los ya existentes, como la Junta de Seguridad, u otros diferentes, puesto que, además de las CC.AA. que han asumido competencia para la creación y organización de su propia policía, el Estado es competente para aplicar los controles en el territorio de las CC.AA. que no han asumido dicha competencia.

Debemos insistir una vez más sobre el particular que la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública, competencia ésta del Estado, por lo que el servicio a ésta puede hacer necesario contar con las informaciones recabadas por el ejercicio directo de la actividad policial por sus titulares. Junto a ello, debe observarse que el Estado tiene además competencia directa respecto de los servicios policiales en las CC.AA. en las que no se ha producido la especificación, respecto de esos servicios, que ha tenido lugar en el País Vasco, en virtud de las normas del bloque de la constitucionalidad que se indicaron en su momento. Desde el conjunto global de la competencia del Estado evidentemente resultaría perturbador que el segmento de actividad registrada, que entra en el ámbito competencial de la CA País Vasco, pudiera traducirse en un vacío informativo del Estado respecto a ella, por las posibles repercusiones de esa información en el conjunto. Si bien la necesidad de evitar ese resultado, de todo punto rechazable, no es razón suficiente para alterar la titularidad primaria de la competencia de quien la tiene atribuida, según las determinaciones específicas del bloque de la constitucionalidad, la necesidad de atender aquella necesidad llama de modo inmediato a la posible puesta en juego de los mecanismos de coordinación y cooperación, que pueden ser todo lo intensos que se estimen convenientes para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela corresponde al Estado.

OCTAVO: Aplicando los criterios expuestos a los preceptos objeto del conflicto, y puesto que la vulneración de las competencias de la CA País Vasco se alega en razón de las referencias a la Policía o la Guardia Civil, resulta que dicha vulneración se produce en todos los preceptos impugnados que contienen tales referencias directamente o por remisión. Ahora bien, el art. 2, ap. 1, en cuanto remite a los aps. 2 y 4 del art. 1 sólo regula los términos de la obligación de realizar las anotaciones y registros, por lo que no le es aplicable la censura de los demás preceptos.

En atención a todo lo expuesto, el TC, por la autoridad que le confiere la CE de la Nación Española, ha decidido

FALLO

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 745/1990 promovido por el Gobierno Vasco frente a la Orden del M.^o Interior de 2 Nov. 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos y, en consecuencia:

1.^o Declarar que las competencias controvertidas contenidas en los arts. 1.^o, núms. 3, 5 y 7; 2.^o, núms. 1, en su referencia al núm. 3 del artículo anterior, 2 y 3; y 3.^o, núm. 1, de dicha Orden, corresponden a la CA País Vasco.

2.^o Desestimar el conflicto en todo lo demás.
Publíquese esta sentencia en el «BOE».

VOTO PARTICULAR

Voto particular discrepante que formula el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 745/1990, al que se adhieren los Magistrados D. Rafael de Mendizábal Allende y D. Fernando Garrido Falla.

En la Ponencia que presenté al Pleno, donde no obtuvo el apoyo de la mayoría, defendí la corrección constitucional de la Orden del M.^o Interior en cuanto se hacía eco y regulaba la necesidad de que el Estado disponga de la información conectada a los controles de establecimientos que realizan actividades relevantes para la seguridad ciudadana en un ámbito supracomunitario, de escala nacional o, incluso, internacional y sin perjuicio de que dichos datos sean también puestos a disposición de la CA País Vasco, a través de la Junta de Seguridad. Coincido con la presente sentencia en muchos puntos. Mi discrepancia se centra, esencialmente, en que la localización en la CA País Vasco de los establecimientos concernidos se erija en canon que determina la atribución competencial a favor de la Comunidad Autónoma, ya que, para mí, la regla con la que debemos resolver la controversia es la dimensión supracomunitaria del control policial que debe ejercerse, como consecuencia de que la naturaleza de la actividad propia de dichos establecimientos tiene claros efectos supraautonómicos y el propio EA País Vasco llama a la competencia estatal en dichos casos.

Lo que quise dar a entender en el Pleno era esto:

1. Naturaleza de los controles. No se ha cuestionado ni por el Gobierno Vasco ni por el representante del Gobierno de la Nación Española el carácter estrictamente policial de los controles establecidos por la Orden ministerial examinada, o, al menos, su condición de controles inherentes o complementarios del que hacer policial. Se trata --como se afirma bien en la sentencia-- de «controles que tienen conexión con el ámbito genérico de la seguridad pública». Oportuna y conveniente resulta la cita del art. 12.1 LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana (FJ 6.^o).

Pero, con el fin de encuadrar debidamente el tema, no debemos olvidar lo que afirma el art. 1.^o Ley Orgánica de 1992: «De conformidad con lo dispuesto en los arts. 149.1.29 y 104 CE corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos».

Entre estos «otros poderes públicos», con facultades y deberes para garantizar la seguridad ciudadana, se hallan las instituciones del País Vasco, estipulándolo así el art. 17.1 de su Estatuto de Autonomía, norma que, sin embargo, es clara y terminante: «quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado».

En suma: los controles de la Orden Ministerial cuestionada son de carácter policial, conectados directamente con el ámbito de la seguridad pública, la cual tiene que garantizarse por el Gobierno de la Nación mediante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, sin perjuicio del régimen de la Policía Autónoma dentro del territorio del País Vasco.

2. Dimensión supracomunitaria de las actividades bajo control. A mi modesto entender, en los controles que nos venimos ocupando, no puede desconocerse, en principio, la dimensión supracomunitaria, habida cuenta de la naturaleza de los supuestos sobre los que los mismos operan. Esa dimensión resalta con nitidez en algunos de ellos, como son los relativos al alquiler de vehículos sin conductor o al desguace de los vehículos mismos. La posibilidad de que vehículos alquilados en la CA Vasca se empleen para la comisión de cualquier tipo de delitos en otras zonas del territorio nacional es, sin duda, patente. Lo mismo puede ocurrir, tras la comisión delictiva, con el desguace del vehículo, o su depósito en establecimientos de la misma Comunidad tras la comisión delictiva en otra Comunidad Autónoma. Otro tanto ocurre con los controles sobre establecimientos dedicados al comercio de metales preciosos, en los que puede producirse también su desguace o fundición, pues, en este caso, se afecta directamente a algunos supuestos expresamente enunciados en el art. 17 EAPV, como son los de contrabando y fraude fiscal al Estado. La misma conexión está presente, aunque en menor medida, en el último tipo de establecimientos afectado por los controles, cual es el de los dedicados a la compraventa de muebles u otros efectos usados.

De hecho, la propia Orden de 21 Nov. 1989, sobre la que se traba el conflicto, resalta esa incidencia supraautonómica, poniendo de relieve incluso una posible afectación a supuestos de delincuencia internacional. Su Anexo I, de aplicación a los establecimientos de compraventa de metales preciosos, contiene entre las prescripciones a cumplimentar, la del «DNI o pasaporte» y la de «provincia o país», al igual que hace el Anexo III para los establecimientos de compraventa de muebles, ropa u otros objetos. En el caso de los establecimientos dedicados al alquiler o desguace de automóviles, los Anexos V, VI, VII y VIII también requieren información sobre «nacionalidad», «DNI o pasaporte» y «provincia o país».

La necesidad de que el Estado disponga de la información conectada a los controles de establecimientos que realizan «actividades relevantes para la seguridad ciudadana» se deriva de que, en buena medida, existe una conexión supracomunitaria que lo hace imprescindible. En una materia donde la información presenta tanta relevancia en la prevención de delitos o en la restauración del orden público alterado, no es contrario a la distribución de competencias previstas en el bloque de la constitucionalidad que el Estado disponga del control de aquellas fuentes de información que, como las aquí analizadas, tienen una clara incidencia supraautonómica.

No puedo compartir, por ello, lo que se sostiene en el FJ 6.º de la sentencia, a saber: A) Que al ser establecimientos radicados en el País Vasco su actividad se desarrolla en el País Vasco, con carácter intracomunitario; B) Que los posibles sucesos extracomunitarios, anteriores al control policial o posteriores al mismo, «carecen de la relevancia necesaria para producir el desplazamiento de la competencia autonómica a favor del Estado».

3. Competencia del Estado, con información a la Policía de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, pese a lo expuesto, no puede desconocerse que la CA País Vasco tiene competencia, según el art. 17 de su Estatuto de Autonomía, sobre el mantenimiento del orden público en su territorio, lo cual sin duda incluye la persecución de los delitos que en el mismo pudieran cometerse y, por ello, las actividades de investigación correspondiente.

Existe, pues, en este caso una concurrencia competencial sobre el control de actividades que constituyen el presente conflicto, ya que, aunque prevalezca la competencia estatal por la incidencia supraautonómica de los controles, no es posible ignorar que la información derivada de aquel control de actividades le resulta imprescindible también a la CA Vasca para velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana en su territorio.

Por tanto, aunque la competencia estatal para instrumentar los controles y recibir la información resulta indiscutible, también lo es que hay competencias autonómicas directamente implicadas. Nos encontramos, en suma, en uno de esos supuestos en que pudiendo ser necesaria, según los casos, la intervención tanto de los servicios estatales como de los autonómicos, se «justifica la intervención del Estado al objeto de garantizar... una dirección y organización unitarias o, cuanto menos, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas, ya que puede estar en juego un interés nacional y supracomunitario (TC SS 133/1990, FJ 9.º, y 118/1996, FJ 20)» [STC 40/1998, FJ 52].

La potestad coordinadora del Estado, necesaria cuando se trata de integrar competencias distintas (TC S 40/1998, entre otras muchas), también resulta imprescindible cuando se trata de articular competencias en el seno de la misma materia (TC SS 32/1983, 42/1983, etc.), máxime cuando el Estado, titular exclusivo de la competencia normativa en materia de seguridad pública, debe ejercer sus competencias de gestión en la misma sin menoscabo de las autonómicas. Precisamente por ello, la LOFCS dedica el Tít. IV a la regulación de la coordinación y cooperación en esta materia y su disp. final 1.3, remite al art. 17 EAPV, el cual, en su ap. 4, prevé que el órgano específico a tal fin será la Junta de Seguridad, integrada paritariamente por representantes del Estado y de la CA Vasca.

En definitiva, al reservar expresamente el art. 17.1 EAPV, y «en todo caso», los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y teniendo esa mayor dimensión territorial las actividades sometidas a control (verbigracia, el coche desguazado en Bilbao con el que se cometió un crimen de Sevilla), considero, apoyándome en el EA País Vasco, que corresponde al Estado la competencia en cuestión, sin perjuicio de la coordinación necesaria en el seno de la Junta de Seguridad.

Firmo este voto particular, lamentando discrepar del parecer de la mayoría del Pleno, que siempre respeto.