

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 235/2001 de 13 Dic. 2001, rec. 1487/1996**

Ponente: Conde Martín de Hijas, Vicente.

Nº de sentencia: 235/2001

Nº de recurso: 1487/1996

LA LEY JURIS: 993/2002

COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Competencias exclusivas del Estado. Seguridad pública y policía autonómica. Lucha contra la drogadicción. Impugnación parcial de la Ley 3/1996, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. Competencia del Estado para otorgar licencias de actividad a quienes realicen actividades relacionadas con los precursores, tanto en fase productiva, como en la de comercialización o distribución. Medida genérica de policía administrativa de carácter preventivo. Conformidad a Derecho de la atribución al M.<sup>o</sup> Justicia e Interior de la potestad de fijar las autoridades competentes para recibir notificaciones y requerir información de las obligaciones genéricas de colaboración impuestas a los titulares de licencia de actividad. Control prepolicial que obedece una prevención de una especial delincuencia cuya protección territorial es supracomunitaria. Potestad sancionadora del Estado como competencia instrumental de la principal. Votos particulares.

### Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, 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, D.<sup>a</sup> María Emilia Casas Baamonde, D. Javier Delgado Barrio, D.<sup>a</sup> Elisa Pérez Vera, D. Roberto García-Calvo y Montiel y D. Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1487/1996, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 3/1996, de 10 Ene., sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal el día 10 Abr. 1996, el Letrado de la Generalidad de Cataluña D. Xavier Castrillo i Gutiérrez, en la representación que legalmente ostenta, formaliza recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 11, 12, 26 y 27 de la Ley 3/1996, de 10 Ene., sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. En el escrito de alegaciones se sostiene lo siguiente:

a) El Letrado de la Comunidad Autónoma comienza su alegato exponiendo que el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1996 está motivado por la reserva a favor de la Administración del Estado de las funciones ejecutivas previstas en los cuatro artículos impugnados, lo que excluye que dichas funciones sean realizadas concurrentemente por los órganos administrativos de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de seguridad pública y que disponen de policía propia.

De este modo, el recurso de inconstitucionalidad tiene un contenido eminentemente competencial, circunscrito a obtener la plena equiparación, en cuanto a la ejecución en el territorio de Cataluña de las medidas previstas en la Ley 3/1996, entre las autoridades estatales y las de la Generalidad y entre las policías que de ellas dependen, de manera que la actuación de unas y otras se efectúe según lo previsto en el bloque de la constitucionalidad.

La policía autonómica ha sido creada por la Ley del Parlamento catalán 19/1983, según lo previsto en el art. 13.1 EAC y conserva la denominación histórica de un cuerpo que data de

finales del siglo XVII y que fue la primera fuerza de policía en Cataluña y pionero en todo el Estado, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra. Dicho Cuerpo constituye un cuerpo de seguridad en el sentido mencionado en el art. 104 CE, es decir, es un colectivo policial cuya misión principal consiste en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y en garantizar la seguridad ciudadana.

Desde el momento de la refundación de la policía catalana, ésta ha ido ejerciendo, de acuerdo con los criterios que han determinado su efectivo despliegue en el territorio, las funciones policiales ordinarias, quedando en todo caso en manos de los cuerpos de seguridad del Estado la seguridad pública de carácter extra y supracomunitario, sin que sea necesario pormenorizar el efectivo proceso de despliegue que se ha realizado según los acuerdos adoptados en la Junta de Seguridad. Este proceso de progresiva implantación de la policía autonómica no debe oscurecer las previsiones legales sobre la misma, de modo que en su día el Cuerpo de los Mossos d'Esquadra desempeñe su actividad en todo el territorio catalán.

Por ello resulta necesario evitar que se altere el reparto competencial previsto constitucionalmente en materia de seguridad pública, como hace la Ley 3/1996, que al contener la exclusiva mención de las autoridades estatales como únicas competentes respecto de la ejecución de sus previsiones, supone un serio obstáculo para el ejercicio de las mismas por las autoridades autonómicas.

En situaciones como la presente, de ordinario, el legislador estatal ha establecido una cláusula específica de salvaguardia de las competencias autonómicas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana, o en la Ley 10/1991, de 4 Abr., sobre espectáculos taurinos; y en términos incluso más explícitos se pronuncia la disposición adicional primera del Real Decreto 146/1996, que modifica el Reglamento de Espectáculos Taurinos. En cambio, en la Ley 3/1996, objeto de este recurso, no se encuentra una medida semejante, por lo que el silencio conlleva la vulneración competencial. No se está ante el silencio del Gobierno al dictar una norma reglamentaria, supuesto al que se ha referido en ocasiones el Tribunal Constitucional para rechazar la necesidad del establecimiento por aquél de dichas cláusulas (TC S 95/1984), sino ante el silencio de una norma legal que, al designar al Ministerio de Justicia e Interior como competente para ejecutar la Ley, excluye, en consecuencia, cualquier intervención de las Comunidades Autónomas al respecto, aunque no la prohíba expresamente. Y tampoco es constitucionalmente aceptable entender que el legislador no vulnera todavía el orden competencial, pues el art. 1 c) permite que sea el Ministerio quien luego determine la posibilidad de intervención de los servicios autonómicos en los supuestos en que resulten competentes, ya que las competencias de la Generalidad de Cataluña no surgen, ni pueden quedar a la disposición de su eventual reconocimiento por el ejecutivo estatal. Tal posibilidad, aunque condujera a un resultado final competencialmente correcto, no suspende el criterio, reiteradamente postulado por el Tribunal Constitucional, de que el orden de reparto competencial emana del bloque de la constitucionalidad, y resulta indisponible, tanto para el poder legislativo como para el poder ejecutivo ordinarios.

b) El Letrado de la Generalidad de Cataluña examina a continuación el marco competencial en el que debe situarse la Ley recurrida, y manifiesta que, de acuerdo con su Preámbulo, el legislador estatal ha dictado dicha Ley, pretendiendo ejercer la competencia que el art. 149.1.29 CE le atribuye en materia de «seguridad pública».

Con el fin de determinar, efectivamente, el encuadramiento competencial pertinente, el Letrado de la Generalidad señala que, para realizar dicho encuadramiento, la doctrina constitucional (TC SS 252/1988, 13/1989 y 2/1993) indica que es necesario atender al objeto material, contenido y finalidad de la norma correspondiente.

El examen del articulado de la Ley 3/1996 indica que en el Capítulo I se define su ámbito objetivo como el de las medidas de control sobre las sustancias químicas catalogadas que allí se mencionan, para evitar su desvío a la fabricación ilícita de drogas tóxicas y estupefacientes. Se trata de los denominados «precursores», un total de veintidós productos químicos que, sin ser en sí mismos estupefacientes o sustancias psicotrópicas, resultan necesarios para su fabricación. La Ley excluye expresamente su aplicación a los medicamentos y productos farmacéuticos que contengan esas sustancias, de manera que el sector sobre el que se opera es el de la industria química en general. El art. 2, por su parte, se ocupa de los sujetos obligados por los mandatos de la Ley, haciendo referencia a toda persona física o jurídica que se dedique habitual u ocasionalmente a la fabricación, transformación, almacenamiento, distribución, corretaje, comercialización, importación, exportación, tránsito o cualquier otra actividad conexas, de las sustancias químicas catalogadas.

El Capítulo II se ocupa de las obligaciones de los sujetos obligados, que son de información y colaboración, inscripción en el Registro de operadores, obtención de licencia de actividad, etiquetado, identificación de las sustancias en la documentación administrativa y mercantil, conservación de esta última, etc.

El Capítulo III se ocupa de las autoridades competentes para la llevanza del Registro de operadores, concesión de licencias y control sobre las diversas obligaciones impuestas. Los Capítulos IV y V, respectivamente, regulan el régimen sancionador y el correspondiente procedimiento, mientras que, por último, el Capítulo VI se refiere a las normas especiales de colaboración.

Esta visión general permite comprobar que el objeto material de la Ley 3/1996 es la producción y comercialización de unos productos químicos llamados «precursores», aunque no se ocupa de la ordenación material de este sector industrial, el cual está liberalizado desde la entrada en vigor del Real Decreto 2135/1980, de 26 Sep., que permite la instalación, ampliación y traslado de las industrias en general, sin necesidad de disponer, como hasta entonces, de autorización administrativa previa.

Recuerda el Letrado de la Generalidad que el art. 12.3 de la Ley 1/1992, de 21 Feb., de protección de la seguridad ciudadana, bajo el epígrafe «Actividades relevantes para la seguridad ciudadana», atribuye al Gobierno la posibilidad de acordar el registro para la fabricación, almacenamiento y comercio de los productos susceptibles de ser utilizados en la elaboración de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud, por lo que, en virtud de dicha relevancia, cabe someterlas a un régimen administrativo-policial de control registral, a semejanza de lo que ocurre con el hospedaje.

En cuanto al contenido de la Ley 3/1996, se ha constatado que las obligaciones impuestas (notificación de operaciones que puedan implicar desviaciones para la fabricación ilícita de drogas tóxicas, posesión de licencia de actividad, etc.) configuran un control administrativo de tipo eminentemente gubernativo-policial.

Por último, en lo relativo a su finalidad queda claro que la norma pretende establecer un control sobre la fabricación y comercialización de determinados productos químicos a causa del riesgo de que puedan ser desviados para la realización de actividades ilícitas. Es decir, la Ley tiene como objeto directo la prevención de la actividad delictiva consistente en el desvío de estas sustancias para la fabricación ilícita de drogas tóxicas nocivas para la salud y como objetivo indirecto la protección de la salud de los ciudadanos.

Llama la atención también el representante procesal de la Generalidad que el art. 371 del Código Penal de 1995 sanciona los actos de fabricación, transporte, distribución y comercialización de los llamados «precursores», cuando se realicen a sabiendas de que van a utilizarse en la producción ilícita de drogas tóxicas, en línea con el compromiso asumido en el Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, firmado en Viena el 20 Dic. 1988, del que España es parte.

La misma finalidad se constata en la normativa comunitaria, singularmente la Directiva CEE 92/109, modificada por la Directiva CEE 93/46, que obliga a los Estados miembros a establecer medidas de control al respecto.

De las anteriores consideraciones deduce la representación de la Generalidad que la Ley 3/1996 responde preferentemente a la materia «seguridad pública», sobre la que el Estado puede ejercer las competencias que le atribuye el art. 149.1.29 CE.

Esta consideración no es incompatible con que desde otros títulos competenciales se puedan adoptar también medidas de control. Así, desde la competencia en la materia de «industria», como ocurre con las empresas dedicadas a la fabricación de explosivos. Y también desde la competencia en materia de «sanidad», pues así lo justifica el riesgo sanitario y social que se pretende prevenir (TC S 136/1991).

c) El art. 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la materia «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». Sobre la materia de «seguridad pública», la TC S 33/1982, de 8 Jun., declaró que supone una noción más precisa que la de «orden público» y que se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto), y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas.

Este mismo criterio se aplicó en las TC SS 42/1983, 117/1984 y 123/1984. A ello, la TC S 59/1985 añadió que no toda la normativa encaminada a conseguir la seguridad de personas y bienes puede englobarse en la materia de «seguridad pública», pues en ésta, en un sentido más estricto, hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 CE.

El centro de gravedad de la seguridad pública lo constituyen las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de manera que el ejercicio de la competencia genérica del art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública resulta inescindible de la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana que el art. 104 CE atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad. Tanto es así que las leyes orgánicas a que se remiten ambos preceptos constitucionales han venido de hecho a coincidir en una única Ley Orgánica, la 2/1986, de 13 Mar., sobre fuerzas y cuerpos de seguridad.

De otro lado, el art. 13 EAC habilita a la Generalidad de Cataluña para crear una policía autónoma en el marco del Estatuto y de la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 CE y establece, entre otras cuestiones, las funciones que habrá de ejercer tal policía, a saber: a) la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público; b) la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad; y c) las otras funciones previstas en la Ley Orgánica antes referida.

Así pues, la Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad (en adelante LOFCS), es el instrumento que, junto con la Constitución y los Estatutos, es preciso tener en cuenta para fijar con exactitud el régimen competencial en materia de seguridad pública, y resulta fundamental como parámetro para decidir sobre la constitucionalidad de las previsiones de la Ley 3/1996, objeto del presente recurso. Veamos, pues, cómo se enfoca en la LOFCS la distribución competencial en materia de seguridad pública.

El Letrado de la Generalidad de Cataluña indica a continuación que la exclusividad de la competencia del Estado en materia de «seguridad pública» debe ser matizada. Y en ello, en primer lugar, porque así lo hace el propio art. 149.1.29 CE, en la medida en que contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan crear policías propias. Y, en segundo lugar, porque el art. 148.1.22 CE reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir potestades de coordinación y otras facultades en relación con las policías locales, competencias éstas que son de «seguridad» (TC S 85/1993), y que actúan como límite a las facultades estatales. Por tanto una lectura integrada del texto constitucional lleva a concluir que se trata de una exclusividad relativa, y que estamos ante una materia peculiarmente compartible.

A la misma necesidad de matizar el carácter exclusivo de la competencia estatal en materia de «seguridad pública» lleva la consideración de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., sobre fuerzas y cuerpos de seguridad, cuyo Preámbulo considera esta materia como compartible por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles diferenciados, a lo que contribuye la existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio.

Aplicando estos criterios, la LOFCS precisa en sus arts. 11 y 12 las funciones que deben realizar las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y alude a todas las funciones de carácter extracomunitario y supracomunitario que les corresponden. Pues bien, entre las funciones reservadas a los cuerpos estatales no figura el control sobre ninguna de las actividades relevantes para la seguridad ciudadana (expresión utilizada por el art. 12 de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana), una de las cuales es el contenido material específico de la Ley 3/1996. Además debe tenerse en cuenta que las medidas de control de sustancias químicas catalogadas, susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas, establecidas en la Ley 3/1996, son algo previo y distinto a la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga, a que se refiere el art. 12.1 A) e) LOFCS, ya que aquellas medidas se adoptan con carácter preventivo y con total independencia y desconocimiento de si los productos químicos catalogados que se decide controlar van a tener efectivamente un uso lícito o ilícito.

Por su parte el art. 38 LOFCS dispone que las Comunidades Autónomas con policía propia podrán ejercer, a través de dichos cuerpos, diversas funciones: unas, con carácter propio; otras, en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; y las terceras, que son de prestación simultánea e indiferenciada.

El Letrado de la Generalidad considera que ésta está habilitada para realizar en su ámbito territorial y a través de su policía las funciones ejecutivas de control gubernativo previstas en la Ley 3/1996, toda vez que el art. 38 LOFCS, en concordancia con su disposición final segunda,

2, prevé en su apartado 2 a) que la policía autonómica, en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, tiene la función de «velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado». Y puesto que las medidas de control de aquella Ley 3/1996 se aplican al sector de industria química, en el que la Generalidad de Cataluña es competente (art. 12.1.2 EAC), debe mencionarse también el art. 38.1 c) LOFCS, que atribuye a la policía autónoma, como función propia, «la inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita».

A la misma conclusión se llega considerando lo establecido en el art. 12 de la Ley catalana 10/1994, de 11 Jul., de la policía de la Generalidad. Y en sentido semejante se ha pronunciado la Junta de Seguridad de Cataluña, según se deriva del Acuerdo sobre funciones y despliegue de la Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra, aprobado en la sesión del 17 Oct. 1994, y que se adjunta a la demanda, en cuyo Anexo A) 2 puede comprobarse que, entre las funciones que se mantienen en los cuerpos de seguridad estatales para los territorios en que se hayan desplegado los Mossos d'Esquadra, no figura ningún apartado en el que quepa incluir las funciones que establece la Ley 3/1996, cosa lógica, ya que no se trata de servicios de carácter extracomunitario o supracomunitario.

De todo ello no cabe sino deducir que en materia de seguridad pública en Cataluña se da una situación legal de concurrencia de servicios policiales. A la luz de las previsiones constitucionales y estatutarias y de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, parece claro que la Generalidad goza, en cuanto su aspecto orgánico, de competencia legislativa en el marco de la LOFCS, mientras que el resto de sus competencias son ejecutivas, de modo que la policía autónoma debe ser reconocida como cuerpo de seguridad ordinario en Cataluña bajo la dirección de las autoridades catalanas. Esta misma comprensión se contiene en la disposición adicional de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana, que reconoce a las policías autónomas la consideración de autoridades a los efectos previstos en la misma.

De hecho la policía autónoma catalana ha venido realizando numerosas actividades de inspección, investigación y sanción respecto a otras de las funciones consideradas relevantes para la seguridad ciudadana por el art. 12 de la citada Ley Orgánica 1/1992, como son las de hospedaje, comercio y reparación de objetos usados y compraventa de joyas y metales preciosos. No es éste, en cambio, el entendimiento que se deriva de lo dispuesto en los arts. 11, 12, 26 y 27 de la Ley 3/1996, con lo que se vulnera el orden competencial.

d) Antes de justificar las razones que determinan la impugnación de los arts. 11, 12, 26 y 27 de la Ley 3/1996, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña manifiesta que no se ha objetado la previsión de la ley de que las actividades de exportación, importación o tránsito de las sustancias químicas catalogadas son de la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, porque cabe entender que las mismas se inscriben en la competencia del art. 149.1.10 CE sobre régimen aduanero y arancelario y comercio exterior. Tampoco se ha impugnado, continúa indicando dicha representación, el art. 10.1, que crea en el Ministerio de Justicia e Interior un Registro General de Operadores de Sustancias Químicas Catalogadas, ya que las inscripciones y demás anotaciones registrales son actos administrativos de naturaleza ejecutiva, que se incardinan con carácter instrumental en las facultades ejecutivas de las diversas Administraciones públicas.

En el presente caso cabe entender que la existencia de un Registro general, de ámbito y naturaleza estatal, a través del cual el Estado conoce y coordina la información sobre los operadores de aquellas sustancias químicas catalogadas, relevantes para la seguridad ciudadana, responde a la competencia estatal sobre seguridad pública, lo que no impide que se creen Registros propios en las Comunidades con competencia para la protección de las personas y bienes, de cuyos datos puede nutrirse el Registro general. Tras ello examina los preceptos objeto de impugnación.

El art. 11 determina que el Ministerio de Justicia e Interior es competente para la concesión de licencias de actividad a los sujetos obligados por el art. 4.2 de la misma Ley 3/1996.

Por su parte el art. 12 atribuye al mismo Ministerio la determinación de las autoridades competentes para recibir las notificaciones de los sujetos obligados, y para requerirles información sobre las operaciones con sustancias químicas catalogadas.

El Letrado de la Comunidad Autónoma alude al carácter gubernativo-policial de estas medidas de control, y recuerda que la licencia de actividad, a que se refiere el art. 11 en relación con el art. 4.2, es una licencia atípica que se otorga solamente en función de criterios de solvencia profesional e integridad del solicitante. En cuanto a la comunicación de información relevante para la seguridad ciudadana, prevista en el art. 12 de la Ley Orgánica de protección de la

seguridad ciudadana, se realiza normalmente ante los cuerpos de seguridad. Por ello la mención exclusiva del Ministerio de Justicia e Interior en los arts. 11 y 12, junto al silencio sobre las funciones de los cuerpos de seguridad autonómicos, supone la negación de las competencias de éstos, y resultan, por tanto, inconstitucionales.

La impugnación de los arts. 26 y 27 es consecuencia inmediata del planteamiento anterior, pues se refieren, respectivamente, a la autoridad competente para incoar e instruir el procedimiento sancionador por la comisión de infracciones previstas en la Ley y para imponer las correspondientes sanciones, señalándose al Ministerio de Justicia e Interior y al Consejo de Ministros para la imposición de sanciones por faltas muy graves.

La representación de la Comunidad Autónoma aduce que la doctrina constitucional (TC S 100/1991) ha afirmado que no existe objeción alguna para que las Comunidades Autónomas ejerzan la potestad sancionadora en aplicación de la normativa estatal, razón por la cual dichas funciones ejecutivas han de poder ser realizadas por aquéllas cuando tengan competencia en la materia y, en este caso, deben serlo por la Generalidad en aquellas comarcas en que los Mossos d'Esquadra actúan como policía ordinaria en razón al despliegue existente.

Por último, el Letrado de la Generalidad pone de relieve el carácter estrictamente localizado en el territorio que tiene la aplicación de las medidas de control de la Ley 3/1996, pues los sujetos obligados tienen su fábrica, almacén u oficina en lugar estable y determinado, por lo que aquellas medidas no constituyen una modalidad de control supracomunitario, sin perjuicio del necesario flujo informativo entre Administraciones públicas y de que los datos precisos figuren en un Registro general.

El Letrado de la Generalidad concluye su alegato solicitando que el Tribunal dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.

**SEGUNDO:** Por providencia de la Sección Primera de 16 Abr. 1996 se acuerda la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 3/1996, promovido por la Generalidad de Cataluña, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

**TERCERO:** Con fecha 7 May. 1996 el Abogado del Estado se persona en el procedimiento y presenta sus alegaciones, que a continuación se sintetizan.

a) Comienza manifestando su coincidencia con el Letrado de la Generalidad en lo relativo a la incardinación de la Ley 3/1996 en la materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE). Descarta, a su vez, el encuadramiento en las materias de «sanidad» (art. 149.1.16 CE), «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE) o «industria» (art. 12.1.2 EAC). El legislador estatal ha invocado la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.29 CE (último párrafo del Preámbulo de la Ley) con pleno fundamento, porque el objetivo de dicha ley es la prevención del tráfico ilícito de drogas.

Así pues, las normas de la Ley 3/1996 no pretenden ordenar el sector de la industria química, ni someter esta actividad industrial a intervención por razón de estructura o coyuntura económico-social. La actividad pública reguladora es típicamente policial: abarca la captación y análisis de información para la prevención de delitos contra la salud pública mediante la llevanza de registros administrativos y otras técnicas, así como la intervención administrativa mediante licencia con finalidad tutelar de la seguridad pública, verificando la solvencia profesional e integridad de quienes realicen actividades, que puedan prestarse a desvíos de las sustancias objeto de regulación.

La doctrina de la TC S 104/1989 (LA LEY JURIS. 315-JF/0000) corrobora que el contenido de la Ley 3/1996 ha de incardinarse en la materia de «seguridad pública», que, como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano (TC SS 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985), engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, aunque orientadas a una misma finalidad, dentro de la cual quedan comprendidas las actividades o servicios policiales en sentido estricto, que, sin embargo, no agotan el ámbito material de lo que debe ser entendido por seguridad pública. De otro lado, la TC S 117/1984, FJ 5, recordó que «la existencia de tal policía autónoma [la catalana] no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida [la del art. 149.1.29 CE]».

El Abogado del Estado también coincide con la representación procesal de la Generalidad en que resulta trascendente a los efectos del debate el art. 12.3 de la Ley Orgánica de protección

de la seguridad ciudadana, que habilita al Gobierno para que acuerde, en relación con las actividades relevantes para la seguridad ciudadana, la necesidad de un Registro para la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas u otras sustancias gravemente nocivas para la salud.

b) La materia «seguridad pública» ha sido reservada al Estado por el art. 149.1.29 CE como competencia exclusiva, que comprende tanto poner normas como dictar actos o ejercer directamente la coacción pública.

Las competencias autonómicas sobre seguridad pública son siempre de atribución y están condicionadas a la decisión del legislador estatal. Prescindiendo del art. 148.1.22 CE, irrelevante para este asunto, las competencias autonómicas de seguridad pública se ciñen a las inherentes a la permisión constitucional de que puedan crearse policías autonómicas «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos». Ahora bien, los Estatutos han de moverse, a tal efecto, «en el marco de lo que prevea una ley orgánica». De este modo, las cláusulas estatutarias sobre las policías autonómicas y sus funciones quedan subordinadas al marco establecido por la ley orgánica, marco que puede alterar el legislador general de acuerdo con sus apreciaciones políticas de oportunidad y conveniencia.

La Ley Orgánica a que se refiere el art. 149.1.29 es actualmente la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), que «forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución» de los preceptos impugnados (TC S 25/1993).

Respecto a las competencias catalanas en materia de «seguridad pública» es fundamental el tenor de la disposición final segunda LOFCS, en cuya virtud se permite que la policía autónoma catalana se rija en primer término por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y supletoriamente por la LOFCS, con la salvedad de los arts. 5, 6, 7, 8, 38, y 43 LOFCS, que serán de aplicación directa.

Para el presente recurso resulta importante, de entre los artículos de aplicación directa, el art. 38, que sólo puede ser correctamente entendido si se pone en relación con los arts. 11 y 12 LOFCS, que enumeran las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Así se desprende también de la consideración del art. 13 EAC. Este precepto, en su apartado 2, al determinar las funciones de la policía autónoma catalana, sólo menciona la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público, de un lado, y la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad, de otro, remitiéndose en lo demás a la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 CE.

Por otra parte, el apartado 4 del art. 13 EAC relaciona una serie de servicios policiales que corresponden siempre al Estado. Sin embargo, dicho apartado 4 termina su relación con una remisión en bloque a la ley orgánica que cumpla el mandato del art. 104.2 CE, es decir, a la LOFCS.

En consecuencia, sobre la base del propio art. 13 EAC, apartados 2 c) y 4, el presente asunto ha de ser resuelto en consideración a lo que disponen los arts. 11, 12 y 38 LOFCS, pues los dos primeros resultan reclamados por el art. 13.4 EAC y el, 38 por el art. 13.2 c) EAC.

c) En cuanto a los preceptos impugnados, el Abogado del Estado considera que todos ellos son plenamente adecuados al orden constitucional de competencias, pues así se deriva de los preceptos legales de la LOFCS, a que se acaba de aludir.

En efecto, el art. 11.1 f) y h) LOFCS atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado las siguientes funciones: «prevenir la comisión de los actos delictivos» y «captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas y prevención de la delincuencia». Por su parte, el art. 12.1.A e) LOFCS asigna al Cuerpo Nacional de Policía «la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga».

Estas funciones están reservadas en todo caso a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, según el inciso final del art. 13.4 EAC en relación con la disposición final segunda, 1 y 2, LOFCS. Teniendo en cuenta todo ello, considera el Abogado del Estado que resultan de la competencia estatal, de acuerdo con el art. 149.1.29 CE, las atribuciones de los arts. 11, 12, 26, y 27 de la Ley 3/1996, que discute la parte contraria, ya que los mismos encajan perfectamente en los preceptos legales indicados, especialmente en el art. 12.1.A e) LOFCS. Naturalmente, ello no impediría establecer algún género de colaboración con la autoridades autonómicas en el ejercicio de dichas funciones, si se considera conveniente.

De otro lado, el Abogado del Estado también aduce que la más razonable interpretación del art. 38 LOFCS conduce también a la misma interpretación, pues las funciones policiales reguladas en este artículo guardan casi siempre paralelismo respecto a las formulaciones de los arts. 11 y 12 LOFCS. En este sentido, las funciones del art. 11. f) y h) y las del art. 12.1.A e), por su carácter específico, no pueden encajar en las del art. 38.1 a) y 2 a), pues éstas son de carácter general. También carece de justificación encuadrarlas en el art. 38.1 c) o 38.2 a), por la diferencia de naturaleza.

En definitiva, la función de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado de investigar y perseguir delitos relacionados con la droga incluye la de adoptar medidas preventivas, como la sumisión a licencia de las actividades de que nos venimos ocupando o la acumulación de información al respecto.

Por último, señala el Abogado del Estado que aunque el art. 12.1 primero i) de la Ley catalana 10/1994 atribuye a la policía autónoma funciones de prevención de actos delictivos, es obvio que tales funciones han de limitarse a los actos delictivos que puedan producirse en relación con las esferas de competencia autonómica, pero dicha Ley autonómica no se refiere a los delitos relacionados con la droga, ni a una función similar a la del art. 11.1 h) LOFCS. En cuanto a los Acuerdos de la Junta de Seguridad, aducidos de contrario, los apartados A.1 y 3 b) del Anexo contienen atribuciones a favor de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que justifican también la competencia estatal que se discute. No obstante, el Abogado del Estado manifiesta que ni la Ley 10/1994 ni los Acuerdos de la Junta de Seguridad pueden ser tenidos en cuenta para resolver el litigio, pues no constituyen medida de constitucionalidad de la Ley 3/1996. Por todo ello, solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad.

**CUARTO:** Por providencia de fecha de 11 Dic. 2001, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO:** El objeto del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 3/1996, de 10 Ene., sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas, es la impugnación de sus arts. 11, 12, 26 y 27.

Esta impugnación de los artículos citados tiene un alcance exclusivamente competencial, en cuanto que la Generalidad considera que las previsiones normativas de los mismos vulneran las competencias que tiene atribuidas estatutariamente. Pero debe destacarse el dato de que la Generalidad de Cataluña no cuestiona que los preceptos recurridos contengan la atribución al Estado de las competencias que se discuten, sino que los mismos no prevean las competencias de la Generalidad derivadas de las competencias asumidas estatutariamente sobre su propia policía autónoma, los Mossos d'Esquadra.

El art. 11 se impugna porque dispone que deberán obtener una licencia de actividad, expedida por el Ministerio de Justicia e Interior, «los sujetos obligados a que se refiere el art. 4, apartado 2 de la presente Ley», esto es, las personas físicas o jurídicas que se dediquen habitual u ocasionalmente a la fabricación, transformación, procesamiento, almacenamiento, distribución, corretaje, transporte, comercialización o cualquier otra actividad conexas relativas a las sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

El art. 12 determina que serán competentes para recibir las notificaciones de los sujetos obligados y para requerirles información sobre las operaciones con sustancias químicas catalogadas las autoridades que en las disposiciones de desarrollo de esta Ley se determinen por el Ministerio de Justicia e Interior.

Por su parte, el art. 26 atribuye al Ministerio de Justicia e Interior la incoación e instrucción del procedimiento sancionador correspondiente a la comisión de las infracciones previstas en la ley.

Por último, el art. 27 prevé que la imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponda al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia e Interior, y que dicha imposición se ejercite por este último en caso de infracciones graves y leves.

Los preceptos a que se ha hecho referencia prevén, además de las actuaciones descritas del Ministerio de Justicia e Interior, que constituyen el objeto del recurso de inconstitucionalidad, otras análogas del Ministerio de Economía y Hacienda para los supuestos de importación, exportación o tránsito de estas sustancias químicas, las cuales han sido excluidas expresamente del ámbito del recurso por parte de la Generalidad, que considera que las

expresadas acciones pueden resultar amparadas por la competencia exclusiva del Estado en materia de «comercio exterior» (art. 149.1.10 CE).

**SEGUNDO:** Para la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, la Ley 3/1996 se incardina en la materia de «seguridad pública», puesto que tiene como finalidad el establecimiento de un sistema de control gubernativo-policial sobre la fabricación y comercialización de determinados productos químicos denominados «precursores», los cuales pueden ser utilizados en la producción ilícita de drogas tóxicas y estupefacientes, que se caracterizan por ser altamente nocivas para la salud. De esa calificación competencial participan lógicamente los preceptos impugnados, reguladores de determinados aspectos de esos controles (sometimiento a licencia de la actividad y remisión de información relevante), del procedimiento sancionador y de la potestad sancionadora. Aunque este encuadramiento competencial no resulta incompatible, en opinión del Letrado de la Generalidad, con su incardinación en otras materias, como son las de «industria» y «sanidad», sin embargo, estas últimas no pueden prevalecer sobre la de «seguridad pública».

El Letrado de la Generalidad aduce que las funciones ejecutivas reguladas en los artículos recurridos corresponden a la competencia de aquélla, puesto que el carácter exclusivo de la competencia del Estado en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE) debe ser matizado, ya que el propio precepto constitucional se refiere a que las Comunidades Autónomas puedan crear su propia policía en el marco de lo regulado en una Ley Orgánica. Cataluña dispone efectivamente de su policía autónoma, los Mossos d'Esquadra, la cual es competente para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público (art. 13 EAC) y, por tanto, para realizar las funciones que se discuten en este proceso, puesto que así se deriva de la propia Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), cuyos arts. 11 y 12, que relacionan las funciones que corresponde llevar a cabo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, no incluyen entre las mismas las que se discuten en este proceso, las cuales, según dicho Letrado, no tienen carácter supracomunitario. A la misma conclusión se llega, en su opinión, examinando la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana, que reconoce a las policías autónomas la consideración de autoridades a los efectos previstos en la misma (disposición adicional), figurando en el art. 12.3 de dicha Ley Orgánica la posibilidad de someter a registro la fabricación, almacenamiento y comercio de los productos químicos que puedan ser utilizados en la elaboración de drogas tóxicas.

La representación procesal del Estado coincide con la Generalidad de Cataluña en que los artículos recurridos han de encuadrarse en la materia de «seguridad pública», pues la actividad pública que la Ley 3/1996 instrumenta es típicamente policial, ya que abarca la captación y análisis de información para la prevención de delitos contra la salud pública mediante la llevanza de registros administrativos y otras técnicas. Sin embargo el Abogado del Estado considera que las funciones que reivindica la Generalidad de Cataluña son de la competencia del Estado.

Así, el Abogado del Estado sostiene, en defensa de este planteamiento, que la materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE) ha sido reservada al Estado como competencia exclusiva, restringiéndose la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia a la posibilidad de crear policías autónomas en el marco de lo que prevea una ley orgánica, que es la LOFCS. Para la determinación de las competencias de la Generalidad en esta materia hay que tener en cuenta la disposición final segunda LOFCS, en cuya virtud rige en primer término el Estatuto de Autonomía y supletoriamente la LOFCS, salvo los arts. 5, 6, 7, 8, 38 y 43 de esta última, que son de aplicación directa. Considera que el art. 38 LOFCS debe ponerse en relación con los arts. 11 y 12 de la misma LOFCS, que enumeran las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, ya que los arts. 11 y 12 LOFCS son reclamados por el art. 13.4 EAC y el art. 38 LOFCS lo es por el art. 13.2 c) EAC.

Pues bien, los preceptos impugnados, continúa aduciendo el Abogado del Estado, son de la competencia estatal, ya que el art. 11.1 f) y h) LOFCS atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado las funciones de «prevenir la comisión de actos delictivos» y «captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia». Por otro lado el art. 12.1.A e) LOFCS asigna al Cuerpo Nacional de Policía «la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga».

**TERCERO:** Según resulta de lo expuesto, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad se ciñe a la determinación de cuál sea la Administración competente para realizar una serie de actuaciones de carácter ejecutivo o aplicativo, previstas en la Ley 3/1996 en relación con determinadas «sustancias químicas catalogadas» que, por resultar necesarias para la

producción de drogas tóxicas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, son denominadas «precursores». Entre estas actuaciones controvertidas figura, en primer lugar, la concesión de la licencia que condiciona el ejercicio de todo tipo de actividad profesional relativa a dichas sustancias químicas, tanto en su fase productiva, como en la de comercialización o distribución. En segundo lugar se debate qué Administración debe recibir de los profesionales las notificaciones de información a que vienen obligados, así como realizar los requerimientos y visitas de inspección y control que se prevén. Por último, también se discute la Administración que puede imponer las sanciones relativas al incumplimiento de las obligaciones establecidas legalmente.

La resolución del presente recurso de inconstitucionalidad nos obliga a examinar la materia en la que de modo preferente han de encuadrarse las actividades administrativas que se discuten. En punto a este encuadramiento ambas partes coinciden en que, pese a las conexiones que sin duda pueden existir, los artículos impugnados no se incardinan en materias como la «industria» o la «sanidad», sino que lo hacen en la materia más específica de lo «gubernativo policial».

**CUARTO:** Debemos partir de la consideración inicial de que nos encontramos ante un sector de actividades industriales, que han sido objeto de una intervención administrativa nueva previamente inexistente, y en aras de la satisfacción de un interés, que desborda de partida el que es propio de los confiados a la gestión de las Comunidades Autónomas, en el que el mismo Estado aparece en función de servidor de un interés supraestatal, y vinculado por normas de ese mismo nivel, a las que trata de dar cumplimiento por la Ley recurrida. En ella se contempla de modo globalizado un sector de actividad industrial, respecto del que se articulan un complejo de medidas de control para la satisfacción del fin referido. Al respecto debe destacarse que el Preámbulo de la propia Ley 3/1996, objeto del recurso de inconstitucionalidad, hace referencia a los graves problemas que para las sociedades modernas supone «el uso indebido de drogas y su tráfico ilícito», lo que hace necesario que se implanten medidas de control sobre aquéllas y también sobre los productos químicos que son necesarios para su fabricación o transformación, todo lo cual ha supuesto la puesta en marcha de mecanismos jurídicos de alcance supranacional, tendentes a hacer frente a la situación planteada.

En este sentido debemos aludir a la Convención de las Naciones Unidas de 20 Dic. 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, hecho en Viena, y ratificado por España el 30 Jul. 1990. Las partes de dicha Convención manifiestan que «son necesarias medidas de control con respecto a determinadas sustancias, como los precursores, productos químicos y disolventes, que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y que, por la facilidad con que se consiguen, han provocado un aumento de la fabricación clandestina de esas drogas y sustancias», por lo que reconocen que es necesario adoptar medidas de erradicación del tráfico ilícito, lo que se considera como «responsabilidad colectiva de todos los Estados y que, a ese fin, es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional». La Convención incluye una relación de infracciones y sanciones, la adopción de medidas de distinto alcance (decomiso de mercancías, extradición de personas y, en especial, medidas de control sobre la fabricación y distribución de estas sustancias mediante instrumentos diversos: sometimiento a licencia de la actividad, obligaciones de información por parte de los sujetos autorizados, inspección de sus locales y etiquetado de las sustancias, entre otras) y, muy especialmente, el establecimiento de sistemas de cooperación y coordinación entre los Estados signatarios.

En el ámbito de la normativa comunitaria se aprecia que se han tomado medidas en la misma dirección, como son el Reglamento (CEE) núm. 3677/1990, del Consejo, de 13 Dic. 1990, relativo a las medidas que deben adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, modificado por los Reglamentos (CEE) núms. 900/1992, del Consejo, de 31 Mar. 1992, y 2959/1993, de la Comisión, de 27 Oct. 1993. Por último, debe también hacerse mención de la Directiva 92/109/CEE, del Consejo, de 14 Dic. 1992, relativa a la fabricación y puesta en el mercado de determinadas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y la Directiva 93/46/CEE, de la Comisión, de 22 Jun. 1993, que modifica la anterior. Estos Reglamentos y Directivas contienen diversas medidas de control de los llamados precursores, las cuales han sido incorporadas a la Ley 3/1996, que ha sido dictada, según declara su preámbulo, ante «la necesidad de adaptar la legislación española a las obligaciones de la [citada] Directiva comunitaria y, principalmente, para regular las obligaciones que en la misma se contemplan».

La Ley 3/1996, objeto de impugnación de este proceso, como ya se ha anticipado, somete a una serie de controles a las personas físicas y jurídicas que se dediquen habitual u ocasionalmente, a título gratuito u oneroso, a la fabricación, transformación, procesamiento, almacenamiento,

distribución, corretaje, transporte y otras actividades de comercialización, en concordancia con los convenios internacionales y con la normativa comunitaria, siendo las más relevantes el sometimiento a licencia de las actividades antes relacionadas y el establecimiento de obligaciones a los sujetos que hayan obtenido dicha licencia, obligaciones que se concretan en su inscripción en un Registro estatal, la remisión de información a las autoridades competentes y la sujeción a sus requerimientos, la inspección de sus locales, el etiquetaje de los productos y el cumplimiento de ciertos requisitos acerca de la documentación mercantil y administrativa relativa a estas sustancias catalogadas.

Todas estas medidas responden, como se ha visto, a la necesidad de impulsar las decisiones adoptadas en instancias supranacionales con el fin de luchar contra la drogadicción, siendo la cooperación y la coordinación entre los Estados implicados un elemento clave para su eficacia.

Por último, cabe observar que la Ley 3//1996 indica en su preámbulo que ha sido dictada en razón a la competencia del Estado en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), puesto que la prevención del tráfico ilícito de drogas se caracteriza «por constituir... una de las más relevantes actividades para garantizar la seguridad ciudadana».

**QUINTO:** En materia de «seguridad pública» el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica».

Por su parte el Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone en su art. 13.1 que «la Generalidad podrá crear una Policía Autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley orgánica prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución». Las funciones de dicha policía autónoma se regulan en el art. 13.2 y se concretan en la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad y en las demás funciones previstas en la Ley Orgánica a que hace referencia el apartado 1 de este artículo. Debe hacerse referencia también, por su necesaria consideración en este caso, a otros apartados del precepto estatutario. Así, en primer lugar, al apartado 4, que reserva, «en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, 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, documento nacional de identidad, tráfico, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal y las demás funciones que directamente les encomienda el art. 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley orgánica que lo desarrolle». Por último, el apartado 5 dispone la creación de «la Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes del Gobierno y de la Generalidad, con la misión de coordinar la actuación de la policía de la Generalidad y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado».

Por otro lado, y puesto que el art. 149.1.29 CE prevé la creación de policías autónomas «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica», debemos tener en cuenta lo que se establece a tal efecto en la LOFCS, pues es ésta la Ley Orgánica que realiza la función delimitadora antedicha. En el art. 1 de la misma se señala, de un lado, que «la seguridad pública es competencia del Estado» y, de otro, que «las Comunidades Autónomas 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 Comunidades Autónomas, el Capítulo II del Título III LOFCS fija las funciones de las policías autonómicas, que pueden ser ejercidas con un triple carácter. Como funciones propias, en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y como prestación simultánea e indiferenciada de estas últimas. No obstante debe tenerse especialmente en consideración la Disposición final segunda de la propia LOFCS, cuyo apartado 1 dispone que «la Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el art. 13.1 de aquél». Por su parte el apartado 2 de la misma disposición final segunda determina que «no obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de policía de Cataluña los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2 c), 7 y 4 del art. 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma».

**SEXTO:** Expuesto el marco normativo vigente, para configurar el canon de enjuiciamiento que nos permita resolver este recurso de inconstitucionalidad debemos recordar que acerca de la materia «seguridad pública» hemos declarado que «se refiere a la protección de personas y

bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (TC S 104/1989, de 8 Jun., FJ 3, con cita de las TC SS 33/1982, de 8 Jun., 117/1984, de 5 Dic., 123/1984, de 18 Dic., y 59/1985, de 6 May.), precisando en esta misma resolución y fundamento jurídico que dicha materia incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun solo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material» (TC S 104/1989, de 8 Jun., FJ 4).

Este criterio lo hemos reiterado después, al poner de manifiesto la necesaria «distinción entre el conjunto plural y diversificado de actividades correspondientes a la materia seguridad pública y las actividades policiales, con la afirmación de la inclusión de éstas entre aquéllas» (TC S 175/1999 (LA LEY JURIS. 12200/1999), de 30 Sep., FJ 5), y al afirmar que no puede realizarse «una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de Seguridad» (TC S 148/2000 (LA LEY JURIS. 9712/2000), de 1 Jun., FJ 6).

Como complemento de lo expuesto, resulta necesario asimismo tener en cuenta que: «no resulta fácil distinguir en ocasiones lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales en sentido estricto... de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad. También es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otros análogos que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad» (TC S 104/1989, de 8 Jun., FJ 4; en igual sentido, TC S 175/1999, de 30 Sep., FJ 5).

**SÉPTIMO:** Pues bien, teniendo en cuenta el ámbito objetivo que, según lo expuesto, tiene la materia «seguridad pública» en nuestra doctrina, es claro que los artículos de la Ley 3/1996 que han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad se encuadran en dicha materia.

El Preámbulo de la Ley 3/1996, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, hace hincapié en que «la necesidad de control por parte de los poderes públicos se verifique no solo con respecto a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas propiamente dichas, sino también respecto de aquellos productos químicos necesarios para la fabricación o transformación de los mismos como una forma más de reducción de la oferta».

Por su parte, el art. 1 de la misma declara que «la presente Ley regula las medidas de control sobre las sustancias químicas catalogadas para evitar su desvío a la fabricación ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas». De aquí que se imponga una serie de controles sobre estos productos, entre los que destacan la necesaria obtención de una licencia de actividad por parte de los sujetos que realizan las operaciones que aquella prevé en relación con dichos productos (arts. 4.2 y 11), la inscripción de los mismos en un Registro de Operadores (arts. 4.1 y 10), la remisión de información a las autoridades competentes y la inspección por éstas de los locales y de la documentación correspondiente (art. 3), además de la imposición de requisitos al etiquetado y a los documentos mercantiles y administrativos relativos a estas sustancias (arts. 5, 6 y 7).

Pues bien, es claro que todos estos controles responden a finalidades propias de la materia «seguridad pública», en los términos que ésta se configura, pues no puede ignorarse la importancia que presenta en la realidad actual la lucha contra la drogadicción, en razón no sólo a la perturbación que las diversas formas de drogodependencia producen en la integridad de las personas y bienes, sino muy especialmente por la quiebra del orden y tranquilidad ciudadana que el tráfico de drogas puede generar.

Por lo demás este encuadramiento competencial viene confirmado por la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana, que dedica la Sección cuarta del Capítulo II a las «Actividades relevantes para la seguridad ciudadana», relacionando entre ellas «la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser

utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud» (art. 12.3).

**OCTAVO:** Ahora bien, para la decisión del recurso no es suficiente este encuadramiento positivo de la Ley 3/1996 en la materia «seguridad pública», sino que además debe dilucidarse, en sentido negativo, si las actuaciones objeto del recurso de inconstitucionalidad no se insertan en el ámbito específico que, dentro de tal materia genérica, constituye la actividad policial, inscribiéndose entonces en la órbita de la competencia de la Generalidad, pues «es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública» (TC S 104/1989, FJ 4).

Esta segunda cuestión ofrece quizás un nivel superior de dificultad, que en alguna medida deriva del propio sentido polisémico del término policía.

Por una parte, este término se usa en la doctrina administrativista para denominar un ámbito genérico de la actividad de la Administración, caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares, que, a su vez, pueden manifestarse en una plural tipología de actos, bien de sentido netamente jurídico o incluso de carácter material. En tal sentido se habla de actividad de policía, o de policía administrativa.

Es, pues, un concepto objetivo.

Pero al propio tiempo el término policía alude a una realidad mucho más concreta, como es la de un determinado tipo de órganos: los de la policía gubernativa, lo que remite a un concepto subjetivo; aunque también tiene obviamente una vertiente objetiva, que alude a la actividad de esos órganos.

Pues bien, en el ámbito del art. 149.1.29 CE --materias-- ambos conceptos han de ser contemplados en su aspecto objetivo.

Indudablemente los actos aludidos en el segundo sentido del término tienen adecuado encuadramiento en el ámbito de la actividad aludida bajo el concepto de policía administrativa; pero no puede perderse de vista la propia especificidad de este segundo significado cuando de lo que se trata, como es aquí el caso, es de decidir si un determinado tipo de actividad administrativa es caracterizable o no de modo apriorístico como de las propias de la policía gubernativa.

A la hora de afrontar esta decisión surge el obstáculo añadido de que tampoco existe en la Constitución una definición apriorística indiscutible, de sentido objetivo, de cuál deba ser la caracterización precisa de los actos de la policía gubernativa. En realidad la única caracterización más segura al respecto es la de que la actividad de los cuerpos de policía gubernativa es primariamente una actividad de índole material, no jurídica, sin perjuicio de que con carácter circunstancial a lo largo de diferentes etapas históricas pueda haberse atribuido, o pueda atribuirse, a los cuerpos de policía gubernativa algún tipo de actividad jurídica, aunque no les sea genuinamente propia.

A tal fin conviene examinar los planteamientos realizados por el Letrado de la Generalidad de Cataluña y el Abogado del Estado en defensa de sus respectivas posiciones:

a) El Letrado de la Generalidad de Cataluña sostiene que las funciones objeto de este recurso de inconstitucionalidad son de la competencia de esta Comunidad Autónoma, toda vez que se conectan directamente con las actividades reguladas en el art. 12.3 de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, y no figuran en la relación de las que se atribuyen a las fuerzas y cuerpos de la seguridad del Estado en los arts. 11 y 12 LOFCS.

Conviene observar de partida respecto de este planteamiento que el hecho de que las actividades cuestionadas puedan encuadrarse en el ámbito del art. 12 de la Ley Orgánica 1/1992, pero no en el de los arts. 11 y 12 LOFCS, lo único que implica es que dichas actividades no están confiadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; mas de ello no se infiere que deban estarlo a la policía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues del dato negativo de la no atribución a unos determinados cuerpos policiales no puede inferirse el dato positivo de la caracterización de dichas actividades como propias de la policía gubernativa, que es lo que la argumentación analizada da por supuesto. El planteamiento referido no ofrece, pues, solución adecuada a lo que es el punto central de la cuestión, que no es otro que el de si las actividades discutidas son, o deben ser, propias de las atribuidas a los cuerpos de la policía.

El art. 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana,

regula las «actividades relevantes para la seguridad ciudadana» e incluye en ellas tres ámbitos: a) las actividades de hospedaje; el comercio, reparación y desguace de vehículos y la compraventa de joyas y metales preciosos; b) la navegación de embarcaciones de alta velocidad; y c) la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración de drogas tóxicas. Respecto de todas estas actividades dicho artículo dispone la adopción de medidas de seguridad pública. En concreto, respecto de las relacionadas en tercer lugar, que constituyen el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, prevé que se pueda acordar el registro de las expresadas actividades de fabricación, almacenamiento y comercio.

No puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia «seguridad pública», no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos, único espacio en el que la Generalidad de Cataluña puede desenvolver las competencias estatutarias relativas a su policía propia. Es decir, lo significativo desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en el caso que nos ocupa es la determinación de si las funciones públicas objeto de litigio se inscriben en el ámbito de la actividad propia de los cuerpos de policía o la inherente necesariamente a ella o, por el contrario, cumplen un papel característico en relación con la «seguridad pública» desde una perspectiva separada de la actividad de la policía gubernativa.

En este sentido es bien cierto que en nuestra TC S 175/1999, de 30 Sep., FJ 5, ya examinamos una controversia competencial relativa también a determinadas «actividades relevantes para la seguridad ciudadana», en concreto, y entre otras, las de comercio, reparación y desguace de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos (art. 13.1 de la Ley Orgánica 1/1992) y consideramos allí que en ese caso, atendiendo a todas sus connotaciones, se reclamaba la conexión de tales actividades con las funciones policiales o asimiladas, puesto que constatamos que las propias normas debatidas contenían «el dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los servicios policiales» (TC S 175/1999, FJ 6). Sin embargo esta conclusión alcanzada entonces no puede proyectarse miméticamente sobre el presente caso, pues, como ya hemos dicho, debemos apreciar si lo debatido ahora se inscribe o no en el ámbito de la actividad específica de la policía gubernativa.

Lo relevante en dicha sentencia, y el elemento diferencial del caso allí decidido respecto al actual, era que la norma entonces cuestionada (una Orden Ministerial), consideraba las actividades a las que se refería como policiales, en el sentido de atribuirles a cuerpos de policía del Estado. Al propio tiempo el sentido de la norma analizada en dicha sentencia no puede asimilarse al de la Ley que ahora se impugna, no ya por su diferente rango, lo que no sería decisivo desde la perspectiva competencial, sino porque la Ley que ahora se enjuicia, que consiste en una ordenación sistemáticamente unitaria, de signo preventivo, que nace para cumplir un compromiso supraestatal, supone, según ya ha quedado afirmado, una intervención globalizada en un sector industrial, en cuyo marco global se insertan las medidas cuya atribución competencial se debate; y es en ese marco global y de ordenación unitaria en el que dichas medidas encuentran su sentido.

Tampoco puede admitirse el argumento, también aducido por el representante procesal de la Generalidad, de que los artículos impugnados son de la competencia autonómica en razón a que el Acuerdo de 17 Oct. 1994 sobre despliegue de la Policía de la Generalidad --Mossos d'Esquadra-- no incluya las regulaciones objeto de la controversia entre las funciones que retienen los cuerpos de seguridad del Estado, puesto que dicha exclusión bien pudiera encontrar su razón de ser en el hecho de que aquéllas no se incluyeran en el ámbito de las funciones «policiales o anejas», sino en otro ámbito distinguible y separado, pero también propio de la «seguridad pública», y ello sin contar con la cronología del Acuerdo y de la Ley recurridos. Lo cual nos conduce de nuevo a que la indagación acerca de la naturaleza policial o no de las actividades en litigio resulta determinante para la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado.

b) El Abogado del Estado sostiene que los artículos recurridos se incardinan en la órbita de la competencia estatal por responder a lo regulado en los arts. 11.1. f) y h) y 12.A e) LOFCS, y ambos preceptos resultan complemento necesario de lo regulado en el art. 38 de la propia LOFCS.

Este planteamiento tampoco lo consideramos acertado, ya que la Disposición final segunda, 2, de la propia LOFCS no recoge a los citados arts. 11.1 f) y h) y 12.A e) entre los que son de aplicación en el ámbito territorial de Cataluña, ni puede extraerse tal conclusión de la lectura del

art. 38 LOFCS, al no contener ninguna remisión a los mismos. Pero en todo caso el argumento enturbia más que aclara los términos de la cuestión, pues, de aceptarlo, resultaría que debieran calificarse como actividades de los cuerpos de policía las discutidas, a partir de cuyo presupuesto caracteriológico surge la discusión de si, una vez calificadas como actividades de la policía, debían corresponder a la del Estado o a la de la Comunidad Autónoma, cuando de lo que se trata es de un problema previo: el de si las actividades en cuestión, siendo encuadrables en el ámbito genérico de la seguridad pública, deben serlo también en el ámbito específico, inserto en el anterior, de la actividad de los cuerpos de policía gubernativa.

**NOVENO:** Partiendo de las anteriores consideraciones, podemos examinar ya los artículos impugnados.

a) El art. 11 de la Ley 3/1996 se impugna por atribuir al Ministerio de Justicia e Interior la concesión de la licencia de actividad a los sujetos obligados a que se refiere el art. 4.2, es decir, a quienes se dediquen habitual u ocasionalmente a la fabricación, transformación, procesamiento, almacenamiento, distribución, corretaje, transporte o comercialización de sustancias químicas catalogadas.

Tal es la cuestión debatida, pues queda extramuros de la reivindicación de la Generalidad la atribución, contenida en el mismo artículo, al Ministerio de Economía y Hacienda de las correspondientes licencias cuando los sujetos obligados se dediquen a «la exportación, importación o tránsito».

Conviene advertir que la licencia de actividad no condiciona un efecto de tracto único, como pudiera ser la apertura del establecimiento, sino la actividad misma en su devenir ulterior, de modo que el mantenimiento de esa licencia puede operar como clave explicativa de otras previsiones incluidas en el sistema de la Ley.

Ya hemos visto que la finalidad de la Ley recurrida, según su art. 1, es el establecimiento de «las medidas de control sobre las sustancias químicas catalogadas para evitar su desvío a la fabricación ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas». Pues bien, entre dichas medidas de control se encuentra la concesión de la licencia de actividad debatida, que se otorgará «en función de la solvencia profesional y de la integridad del solicitante, de acuerdo con los términos establecidos en las disposiciones reglamentarias de desarrollo de esta Ley» (art. 4.2).

Nos encontramos, en principio, ante una medida de las que en la tipología más común de actividades de la Administración se consideran de policía administrativa, caracterizada, según ya se anticipó, por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares, constituyendo la que nos ocupa una actuación administrativa de habilitación, que permite a aquéllos el ejercicio de su actividad profesional. Dicha técnica de autorización permite integrar el interés particular de quienes pretenden realizar las actividades a que se refiere el art. 2 de la Ley 3/1996 con el interés público inherente a la necesidad de controlar actividades que, por su conexión con la producción de drogas, pueden entrañar riesgos para la tranquilidad y orden ciudadano. No se trata, pues, de una licencia concedida como elemento ordenador de las actividades de producción industrial o de comercialización de sustancias químicas catalogadas, ya que, tras la entrada en vigor del Real Decreto 2135/1980, de 26 Sep., sobre liberalización industrial, el citado es un sector liberalizado para hacer efectivo el derecho de libertad de empresa consagrado en el art. 38 de la Constitución. Por el contrario la licencia que estamos examinando, que condiciona a su obtención el ejercicio de la actividad, se vincula estrechamente con el interés general propio de la «seguridad pública», puesto que se requiere para su obtención que el solicitante acredite su «solvencia profesional» y su «integridad». Esta inequívoca vinculación a la seguridad pública hace inoperante la alusión de la Generalidad a su título competencial de industria.

Sentando lo anterior, lo que nos interesa resaltar ahora es que la concesión de la licencia es una actuación administrativa que no resulta propia de la actividad de la llamada «policía de seguridad», es decir, de la que caracteriza a las fuerzas y cuerpos de seguridad, sino que se trata de una medida genérica de policía administrativa de carácter preventivo por razones de «seguridad pública».

El otorgamiento de la licencia para el ejercicio de una determinada actividad industrial constituye una actividad administrativa de índole netamente jurídica, y no una actividad material, que es la que genuinamente caracteriza la de los cuerpos de la policía.

Este criterio queda confirmado si se profundiza en los efectos que el otorgamiento de la licencia tiene para su titular, pues su concesión determina para aquél diversas obligaciones, entre las que se encuentran las siguientes: a) la inscripción en el Registro general o especial de

operadores de sustancias químicas catalogadas (art. 4.1); b) la notificación de operaciones que puedan suponer desvío de las sustancias catalogadas para la fabricación ilícita de drogas tóxicas, la remisión de la información que las autoridades competentes puedan requerirles en relación con dichas sustancias, así como el acceso de dichas autoridades a sus locales profesionales (art. 3); c) la expresión de diversos extremos en el etiquetado de los productos catalogados (art. 5); d) la identificación de la sustancia catalogada en la documentación mercantil y administrativa (art. 6); y e) la conservación de la documentación administrativa y mercantil.

Es claro que todas estas obligaciones constituyen medidas de control por razones de «seguridad pública» que sólo resultan exigibles tras la obtención de la licencia de actividad. Pues bien, ni la concesión de dicha licencia ni la adopción de la mayor parte de estas medidas suponen o implican actividad que deba ser desarrollada por las fuerzas y cuerpos de seguridad, sino que se trata de lo que genéricamente se ha venido configurando como medidas de policía administrativa. En suma, podemos afirmar que el otorgamiento de la licencia de actividad, que se erige en pórtico de las medidas antes relacionadas, no puede inscribirse en el ámbito específico de la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad, sino en el más genérico de la «seguridad pública». En tal sentido la actividad que nos ocupa corresponde a un ámbito administrativo prepolicial y genéricamente preventivo, tendente a la consecución de un fin, que puede ser compartido con el de ulteriores actividades de los servicios de los cuerpos de la policía.

En este sentido debemos insistir en que la «seguridad pública, como resultado, depende de la correcta adopción de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas. Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente --tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales--, sino que puede y debe establecerse a base de los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas --como, por ejemplo, el normal flujo de la información obtenida por las distintas Administraciones-- y, sobre todo, a base de las exigencias de coordinación y colaboración de los servicios estatales y autonómicos» (TC S 104/1989, FJ 4).

En algunos supuestos las medidas preventivas y reactivas se predicán directamente de la actividad de los cuerpos de policía, de modo que reclaman, «como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden... con el fin de controlar los factores de riesgo» (TC S 148/2000).

En este caso, sin embargo, la licencia misma y el haz de obligaciones que se vinculan a su concesión configuran un sistema de medidas genéricamente preventivas, separadas e independientes de toda intervención de la policía gubernativa, aunque no quepa excluir que tal sistema preventivo pueda conllevar otro complementario de carácter reactivo que, tal como se señala en la doctrina reproducida, pudiera precisar de la intervención de dicha policía y, por tanto, de la policía autónoma de la Generalidad.

Todo ello supone que ha de ser el Estado, que dispone de la competencia exclusiva en materia de «seguridad pública», ex art. 149.1.29 CE, quien resulte competente para la concesión de la licencia, por lo que el art. 11, que la atribuye al Ministerio de Justicia e Interior, no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

b) El art. 12 declara autoridades competentes para recibir notificaciones y requerir información respecto de las obligaciones genéricas de colaboración reguladas en el art. 3, que se imponen a quienes hayan obtenido la licencia de actividad, a las que se determinen por el Ministerio de Justicia e Interior en las disposiciones de desarrollo de la Ley.

A su vez las obligaciones genéricas de colaboración que se regulan en el art. 3 son de un triple orden: la notificación inmediata de operaciones que pudieran permitir la fabricación ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas; la entrega de la información global o puntual que pudiera serles requeridas; y el permiso de acceso a los locales profesionales y el análisis de la documentación que deba ser conservada.

De cuanto hemos expuesto al referirnos el otorgamiento de la licencia se deduce que las expresadas obligaciones genéricas de colaboración son una consecuencia necesaria de aquel otorgamiento, constituyendo tales obligaciones la médula del control preventivo que se pretende instaurar, sin dejar de ser control preventivo de carácter prepolicial.

La medida de control que ahora nos ocupa toma su sentido en conexión con la de la licencia de actividad.

El carácter de la actividad a que se refiere la licencia como actividad dilatada en el tiempo, y el condicionamiento de la misma en esa dilación temporal, que no en un tracto único, explica la necesidad del control de la actividad a lo largo de su realización, y como medio de ese control las obligaciones genéricas de información a que el art. 12 se refiere, al tiempo que explica la unidad de atribución orgánica de la licencia y del control de la subsistencia de los presupuestos de su otorgamiento. Existe así un espacio lógico perfectamente discernible para una intervención de órganos administrativos distintos de los de la policía gubernativa.

El carácter prepolicial de ese control resulta del propio carácter genérico de las obligaciones de información a que se refiere y del mismo sentido genérico de prevención a que se orientan esas obligaciones, lo que las distancia de las actuaciones informativas ligadas inmediatamente con la investigación de delitos concretos, actuaciones éstas que son las propiamente policiales, o de los cuerpos de policía gubernativa.

Ese control prepolicial se inserta por lo demás en el marco de una intervención sistemáticamente unificada en la Ley y al servicio del fin global de la misma, que, como ya se indicó, es el de la prevención genérica de una especial delincuencia, cuya proyección territorial es de por sí supracomunitaria.

Es como actividad prepolicial y de control previo como debe interpretarse el sentido de las obligaciones genéricas a que se refiere el art. 12 cuestionado, y en ese sentido no existe invasión de competencias de la Generalidad de Cataluña.

Dentro de la inconcreta definición de los actos propios de los cuerpos de policía gubernativa tal vez no hubiera sido rechazable que el control a que se refiere el art. 12 hubiera podido atribuirse a dichos cuerpos como actividad inherente o complementaria de la propia de los mismos, en el sentido que se dio a esa idea en sentencias precedentes ya citadas (TC SS 104/1989, 175/1999 y 148/2000). Pero que ello hubiera sido posible no supone que deba ser necesario, y menos el que pueda considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias el que una Ley estatal confíe primariamente ese control preventivo genérico a órganos puramente administrativos.

En todo caso se debe advertir que ese control preventivo de competencia estatal no excluye la necesaria puesta en juego de mecanismos de colaboración con la Generalidad de Cataluña, para que su policía pueda realizar las actividades que le son propias, y que el cuestionado sistema de notificaciones y requerimientos no excluye, y ello de acuerdo con la propia doctrina antes reproducida, contenida en la TC S 104/1989, FJ 4, en cuanto sea necesario, que la Generalidad de Cataluña reciba con prontitud de la Administración General del Estado, a través de los oportunos cauces de cooperación y coordinación, mediante la información que pudiera ser relevante para la puesta en práctica con eficacia de las medidas reactivas de carácter policial que deban, en su caso, llevarse a efecto, y precisamente, en su caso, por la propia policía autonómica.

Por todo ello, y entendido el precepto en los términos indicados, el art. 12 tampoco infringe las competencias de la Generalidad sobre su policía autónoma.

c) El art. 26 atribuye al Ministerio de Justicia e Interior la incoación e instrucción de los procedimientos a que hubiera lugar por la comisión de infracciones previstas en esta Ley. Por su parte, el art. 27 establece que la imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia e Interior. Para la imposición de sanciones por infracciones graves y leves se dispone la competencia del expresado Ministerio.

De un lado, hemos de tener en cuenta que, según nuestra doctrina, «la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo» (por todas, TC S 156/1995 (LA LEY JURIS. 2613-TC/1995), de 26 Oct., FJ 7), sino que se encuentra conectada a la titularidad de la materia sustantiva de que se trate. De otro, es obvio que la reivindicación competencial de la Generalidad de Cataluña acerca de la potestad sancionadora regulada en los artículos antedichos debe entenderse limitada a la que corresponda a las infracciones relativas a los controles que ha impugnado, quedando fuera la correspondiente al resto de las infracciones.

Ciñéndonos al ámbito así acotado, la pretensión de la Generalidad no puede ser atendida, pues la potestad sancionadora respecto de infracciones conectadas a los controles examinados corresponde al Estado como competencia instrumental de la principal, que le ha sido reconocida.

Debemos hacer no obstante una precisión. Es cierto que la propia legislación orgánica estatal reconoce que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre su policía incluye la

potestad sancionadora correspondiente al ámbito de actividad de ésta, puesto que la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana, establece en su Disposición adicional que «tendrán la consideración de autoridades a los efectos de la presente Ley las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en esta Ley en las materias sobre las que tengan competencia».

Sin embargo, la exégesis de este precepto no permite llegar a la conclusión de que en él se atribuya a las autoridades de las Comunidades Autónomas, sin matices, la competencia sancionadora en materia de seguridad pública, pues debe advertirse que el precepto delimita su mandato en su inciso final al referirse a «las materias sobre las que tengan competencia». Tales materias son en este caso las estrictamente policiales; pero, como se acaba de razonar, la actividad sancionadora cuestionada se encuadra en el ámbito genérico de la seguridad pública, y no en el específico de la actividad de los cuerpos de policía. Ciñéndonos al ámbito competencial que ahora nos ocupa, resulta así que la Generalidad de Cataluña solo podrá imponer sanciones, al amparo de su competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, cuando dichas sanciones se inscriban en el ámbito estricto, orgánico y funcional, de la actividad de su policía autónoma, lo que no es el caso presente, según hemos razonado.

Por todo ello, se impone la desestimación del recurso.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la Ley 3/1996, de 10 Ene., sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

#### VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO D. TOMAS S. VIVES ANTÓN A LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1487/1996.

Mi respetuosa discrepancia con el criterio de la mayoría radica, fundamentalmente, en que, según creo, el artículo 12 de la Ley 3/1996, de 10 Ene., que se declara conforme a la Constitución, es contrario a ella porque invade las competencias de la Generalidad de Cataluña. Disiento, pues, tanto del fallo de constitucionalidad como de la ratio que conduce a él, esto es, la inseparabilidad a efectos competenciales del otorgamiento de la licencia, cuya atribución al Estado me parece fuera de duda, y las actividades de control necesarias para tal otorgamiento y ulterior subsistencia de la licencia otorgada. Creo que la indudable conexión existente entre la licencia y las actividades reguladas en el artículo 12 de la Ley 3/1996 no cambia la naturaleza de estas últimas, que son inherentes o complementarias a las estrictamente policiales en el sentido que definimos en nuestras TC SS 104/1989, 175/1999 y 148/2000. En mi opinión, basta compararlas con las analizadas en dichas resoluciones para comprender que estamos ante algo objetivamente muy semejante; y, desde esa premisa, que me parece difícilmente discutible, se deriva inmediatamente, a mi juicio, la atribución competencial a la Comunidad Autónoma recurrente, pues estamos ante una competencia que, como la propia decisión de la mayoría señala, ha de dilucidarse en términos objetivos, no teleológicos: esto es, por lo que la actividad objetivamente sea y no por el fin inmediato que la Ley le atribuya.

Pero, más que esa ratio y el fallo que la acompaña me preocupa el ulterior desarrollo argumental con el que pretende reforzarse la conclusión obtenida, aunque se trate de un simple obiter. Frente al fallo y su ratio mi discrepancia es, como acabo de exponer, meramente técnica; frente a la argumentación complementaria es, además, metodológica e, incluso, de principio. Se trata, pues, de una disidencia muy profunda aunque, innecesario es repetirlo, absolutamente respetuosa.

Para expresarla, comenzaré transcribiendo un párrafo situado en el fundamento jurídico 9 b) de la no muy afortunada estructura de la sentencia. Dice así:

«Dentro de la inconcreta definición de los actos propios de los cuerpos de policía gubernativa tal vez no hubiera sido rechazable el que el control a que se refiere el art. 12 hubiera podido atribuirse a dichos cuerpos como actividad inherente o complementaria de la propia de los

mismos, en el sentido que se dio a esa idea en sentencias precedentes ya citadas (TC SS 104/1989, 175/1999 y 148/2000). Pero que ello hubiera sido posible, no supone que deba ser necesario y, menos el que pueda considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias el que una Ley estatal confíe primariamente ese control preventivo genérico a órganos puramente administrativos».

Lo que parecen querer decir esas oscuras líneas es que, dado que no existe en la Constitución lo que al principio del mismo fundamento jurídico 9 se denomina «una definición apriorística indiscutible» de lo que sea actividad policial, queda en manos del legislador estatal (nótese bien, no ya del legislador orgánico al que el artículo 149.1.29 CE remite la fijación del marco competencial, sino de cualquier legislador estatal) la caracterización de cualesquiera actividades como complementarias o inherentes a las que corresponden estrictamente a los cuerpos de policía (competencia, pues, de la Comunidad Autónoma) o, por el contrario, como «prepoliciales», para usar la discutible terminología de la sentencia (y, por ello, incardinables en la genérica policía administrativa que ha de incluirse en el ámbito de la ejecución en materia de seguridad pública de competencia estatal).

Dejando aparte la imposibilidad de que una eventual definición de la actividad policial sea en sentido estricto «apriorística», esto es, independiente de la experiencia, que tal cosa significa el vocablo, me produce un cierto estupor metodológico la idea, expresada en el párrafo transcrito, de que allí donde no haya una definición precisa que opere como límite, la Constitución deja a la Ley una libertad más o menos plena. Una afirmación así se funda en la idea --que ni siquiera un cartesiano de estricta observancia hubiera defendido-- de que el significado de las palabras depende exclusivamente de la posibilidad de definir las y que, por tanto, nuestro conocimiento se compone sólo de conceptos y definiciones. Esa idea no tiene en su contra más inconveniente que el de que, en cualquier actividad intelectual que analicemos de modo somero, encontramos de inmediato la evidencia de que es falsa. Veámoslo con ejemplos de la vida ordinaria. Probablemente no sabemos definir los colores y, por lo tanto, ni lo hacemos ni podemos hacerlo. Sin embargo, excepción hecha de los daltónicos, cualquier persona adulta es perfectamente capaz de usar con corrección los términos de color (rojo, verde, azul, etc.). Y es ese uso generalizado, uniforme y estable el que nos permite atribuirles significado; y, en el ejemplo propuesto, un significado muy preciso. Para aducir otro ejemplo, puede recordarse el caso del término «juego», tan conocido por el papel que desempeñó en la exposición de la filosofía de lo que se ha llamado el «segundo» Wittgenstein. No hay un «concepto» de juego ni es posible una definición per genus proximum et differentia specifica: entre las diversas formas de lo que llamamos juego no hay nada común que determine la pertenencia a una clase caracterizada por notas objetivas; sino sólo un cierto parentesco, un «aire de familia» imposible de definir, que resulta de nuestro uso del término y, a la vez, lo rige. Pese a tal imposibilidad de captar el significado mediante una definición, en el lenguaje ordinario utilizamos la palabra «juego» con una precisión suficiente para las necesidades de la vida, aunque no absoluta. Nadie diría, por ello, que el término «juego» puede aplicarse a cualquier clase de actividad.

Trasladando lo dicho al ámbito del Derecho, la reflexión habría de comenzar señalando que, aunque el Ordenamiento estuviese construido sobre la base de definiciones, las definiciones del lenguaje ordinario no son ni pueden ser absolutamente precisas, porque definen términos de ese lenguaje, con inevitables márgenes de imprecisión, en función de otros términos del mismo que, quiérase o no, resultan también imprecisos; y, según la tesis que parece sostener la sentencia de la mayoría, requerirían, a su vez, definición. Eso nos conduce a un absurdo regreso ad infinitum y muestra el por qué el Ordenamiento contiene tan pocas definiciones: ni las necesita ni, por regla general, le son útiles.

Pensar que allí donde la norma superior, sea la Constitución o la Ley, no contiene una definición o utiliza palabras más o menos imprecisas otorga libertad al que ostenta la potestad de dictar normas inferiores es confundir el uso de términos con zonas de penumbra con la atribución de potestades discrecionales y, por tanto, dado que todo el lenguaje ordinario es más o menos impreciso, desconocer el sentido de la jerarquía normativa o, mejor dicho, negarla: la Constitución queda en manos de la Ley, la Ley en manos del reglamento; y aún cabría razonar que éste quedaría en manos de sus actos de aplicación, con lo que la idea misma de Ordenamiento jurídico resultaría destruida. De ahí que mi objeción metodológica aboque a otra de principio: la distribución de competencias en el tema que nos ocupa la llevan a cabo exhaustivamente la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29 CE. De modo que cualquier otra Ley que pretenda introducir en ese orden competencial la más mínima alteración ha de ser declarada inconstitucional y nula, so pena de vaciar de contenido la idea misma de orden constitucional de competencias. Como estoy seguro de que la mayoría, al utilizar ese párrafo, no ha querido en absoluto decir tanto como ha dicho, espero que no se siga transitando por la línea que el obiter que he destacado traza. Al fin y al

cabo, como mero obiter que es, no vincula hacia el futuro.

Madrid, 17 Dic. 2001.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA D.<sup>ª</sup> MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE A LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NUM. 1487/1996, AL QUE SE ADHIEREN LOS MAGISTRADOS D. PABLO GARCÍA MANZANO, D.<sup>ª</sup> ELISA PÉREZ VERA Y D. EUGENI GAY MONTALVO.

Con el mayor respeto al parecer mayoritario de los Magistrados expresado en la sentencia, debo exponer mi disentimiento parcial con su fundamentación y fallo.

Comparto el encuadramiento que la sentencia efectúa del art. 11 de la Ley 3/1996, de 10 Ene., sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas en la materia competencial «seguridad pública», atribuida al Estado por el art. 149.1.29 CE. En relación con los arts. 26 y 27 de la citada Ley estimo también que, de acuerdo con la sentencia de la que parcialmente disiento y «según nuestra doctrina, "la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo" (por todas, TC S 156/1995, de 26 Oct., FJ 7), sino que se encuentra conectada a la titularidad de la materia sustantiva de que se trate», por lo que «resulta así que la Generalidad de Cataluña sólo podrá imponer sanciones, al amparo de su competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, cuando dichas sanciones se inscriban en el ámbito estricto, orgánico y funcional de la actividad de su policía autónoma» [FJ 9 c)].

Sin embargo, no puedo compartir el razonamiento que la sentencia despliega y la conclusión que con ese razonamiento alcanza de que el art. 149.1.29 CE ampara también la regulación del art. 12 de la Ley 3/1996 impugnada. En este precepto se atribuye al Ministerio de Justicia e Interior la designación de las autoridades competentes para recibir las notificaciones y requerir la información sobre las operaciones con sustancias químicas catalogadas a efectos de las obligaciones genéricas de colaboración a que se refiere el art. 3 de la misma Ley. La sentencia parte de la aceptación de que el mencionado art. 12 excluye la posibilidad de que los órganos de la Generalidad de Cataluña también puedan recibir y recabar la información referida en el art. 3 de la Ley. Diferente hubiera sido que la sentencia hubiera considerado que el art. 12 es un precepto neutro que no designa directamente la autoridad competente para ejecutar las competencias que contempla, sino únicamente para determinar normativamente qué autoridades serán las competentes; pero no lo ha hecho así, aunque la redacción literal de los arts. 11, 12 y 26 y 27 sea bien distinta como resulta fácil comprobar. Pues bien, es precisamente esa exclusión, a la que conduce la interpretación de la sentencia, la que justifica, a mi juicio, el vicio de inconstitucionalidad denunciado en que incurre el precepto y que nuestra sentencia debía haber declarado. La inconstitucionalidad del art. 12 no radica, en mi opinión, en que los órganos del Estado puedan recibir y recabar la información mencionada al amparo de la competencia sobre «seguridad pública», puesto que esa competencia incluye también la específicamente policial en todo el territorio nacional, salvo en aquellas Comunidades Autónomas que han asumido estatutariamente competencia sobre su propia policía (art. 149.1.29 CE). Por el contrario, su inconstitucionalidad se halla precisamente en el efecto impeditivo o excluyente de esa regulación legal respecto de la potestad de la Generalidad de Cataluña para recibir y recabar directamente esa misma información de acuerdo con la competencia sobre su policía estatutariamente asumida (art. 149.1.29 CE y art. 13.2 EAC).

Disiento del encuadramiento de la regulación del art. 12 en la materia «seguridad pública» y de la delimitación negativa que la sentencia se esfuerza en efectuar de que el contenido de dicho precepto no constituye actividad policial. Efecto que la sentencia no consigue a lo largo de las innecesarias y forzadas consideraciones argumentales que desarrolla en sus FFJJ 8 y 9 b). La fundamentación de la mayoría se basa, en síntesis, en una concepción absolutamente restrictiva de la policía propia de la Generalidad de Cataluña, prevista en el art. 149.1.29 CE y en el art. 13.2 EAC. Esa «policía» se define como «policía gubernativa», claramente identificable dentro del género de la «policía administrativa», caracterizándose por un elemento subjetivo (ser desempeñada por «los cuerpos de policía gubernativa») y por varias notas objetivas: fundamentalmente, por tratarse «primariamente» de «una actividad de índole material, no jurídica, sin perjuicio de que con carácter circunstancial a lo largo de diferentes etapas históricas pueda haberse atribuido, o pueda atribuirse, a los cuerpos de policía gubernativa algún tipo de actividad jurídica, aunque no les sea genuinamente propia» (FJ 8). Mi disconformidad se centra, precisamente, en esa caracterización de la «policía» de la Generalidad de Cataluña como «policía gubernativa» con las notas ya señaladas y su consiguiente proyección sobre el art. 12 de la Ley 3/1996, en cuya regulación la sentencia identifica el establecimiento de un «control preventivo de carácter prepolicial», que «toma su sentido en conexión con... la licencia de actividad» del art. 11 de dicha Ley (FJ 9.b). Las razones que sostienen mi desacuerdo con tales

calificaciones responden a un triple orden de consideraciones y se refieren: a la imprecisión del concepto de «policía gubernativa» elaborado por la sentencia, carente por ello de idoneidad para dar fundamento al fallo; al carácter ajeno de tal concepto respecto del sistema constitucional de distribución de competencias; y por último, al apartamiento de aquella concepción de la «policía» de la doctrina consolidada de este Tribunal en relación con el ámbito de la competencia autonómica sobre su propia policía ex art. 149.1.29 CE.

1. Las referencias a la «policía gubernativa» contenidas en el FJ 8 de esta sentencia constituyen afirmaciones de principio, determinantes en la fundamentación del fallo, que siguen una argumentación tópica, pues no se justifican en la propia sentencia, sino que se traen a ella como categorías comunes del Derecho público, aceptadas y compartidas por la comunidad jurídica; ahora bien, es sabido que este tipo de argumentación pierde su virtualidad cuando tales presupuestos quiebran. Tal es lo que ocurre en la presente sentencia. En primer lugar, la expresión «policía gubernativa», tomada en su sentido subjetivo, carece de cuño propio en nuestro Derecho positivo. En el ámbito de la seguridad pública las leyes utilizan comúnmente las expresiones «autoridad gubernativa» y «agente de la autoridad gubernativa». Más recientemente, en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana, se hace referencia a las «autoridades competentes en materia de seguridad» junto a los «miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (arts. 1 y 5.1, entre otros). De otro lado, las referencias doctrinales al uso se refieren normalmente a la «policía de seguridad», no a la «policía gubernativa». Con lo expuesto no trato de negar que la expresión «policía gubernativa» haya tenido y tenga cierta utilización entre nosotros, sino de afirmar que no goza de la aceptación y precisión semántica y conceptual suficientes como para ser fundamento de una argumentación ulterior, como hace la sentencia.

Tampoco resulta incontrovertida en el Derecho público la caracterización objetiva que de la «policía gubernativa» lleva a término la sentencia, esto es, su carácter primariamente material y no jurídico. No pongo en duda que la distinción entre la actuación jurídica y material de la Administración cuente con un comprobado arraigo en el pensamiento jurídico europeo y haya estado y siga estando ampliamente difundida entre nosotros. Carece, sin embargo, en mi opinión, del valor argumentativo del que se le dota en el texto de la sentencia, pues dejando a un lado las dificultades de calificación y encuadramiento doctrinal de la actividad de la policía de seguridad en los términos de dicha distinción --desde luego, no es unánime la consideración de aquella actuación policial como actuación «material»--, lo cierto es que la misma desplegaba su sentido entre nosotros en un determinado modelo de jurisdicción contencioso-administrativa, que basaba la fiscalización de la actuación administrativa en la existencia de un «acto administrativo previo», susceptible de impugnación y anulación. En ese modelo de jurisdicción contenciosa la «actuación material» no era susceptible de fiscalización judicial directa. Arrumbado ya ese modelo, la vigente Ley 29/1998, de 13 Jul., reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, permite el control judicial de toda actuación administrativa, sin necesidad de más distinciones. Pues bien, y volviendo a lo que ahora importa, no puede tomarse hoy como enunciado jurídico incuestionable --y en la misma medida base argumental incontrovertible-- la división de la actuación administrativa en jurídica y material sobre la que se basa la caracterización que la sentencia efectúa de la «policía gubernativa».

Basta, en fin, un rápido repaso al listado de funciones de las «autoridades» y «miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», contenidos tanto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 13.2) como en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de fuerzas y cuerpos de seguridad, para comprobar que tanto las «autoridades» como sus «agentes» pueden adoptar múltiples decisiones y resoluciones --con formas de expresión también muy diversas-- de las que derivan derechos, deberes y prohibiciones para los ciudadanos. Con lo que, vuelvo a insistir, la caracterización objetiva de la «policía gubernativa» como actividad primariamente «de índole material, no jurídica», no presenta la precisión y claridad suficientes en nuestro Derecho como para vertebrar sobre ella la argumentación en un proceso constitucional de control de Ley.

Sobre todo ello me resulta difícil admitir que esa caracterización discutible pueda tener una consecuencia tan relevante cuando la propia sentencia la niega al reconocer a la potestad sancionadora, de indudable naturaleza jurídico-administrativa, el carácter de «competencia instrumental de la principal» también en los casos en que esta última se inscribe en la materia policial. Así en su FJ 9 c) precisa: «Es cierto que la propia legislación orgánica estatal reconoce que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre su policía incluye la potestad sancionadora correspondiente al ámbito de actividad de ésta», reproduciendo a continuación la Disposición adicional de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana. Sin embargo, añade, «la exégesis de este precepto no permite llegar a la conclusión de que en él se atribuya a las autoridades de las Comunidades Autónomas, sin matices, la competencia sancionadora en materia de seguridad pública, pues debe advertirse que el

precepto delimita su mandato en su inciso final al referirse a "las materias sobre las que tengan competencia". Tales materias son en este caso las estrictamente policiales. Ciñéndonos al ámbito competencial que ahora nos ocupa, resulta así que la Generalidad de Cataluña solo podrá imponer sanciones, al amparo de su competencia para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, cuando dichas sanciones se inscriban en el ámbito estricto, orgánico y funcional, de la actividad de su Policía autónoma».

2. Además, y esta razón de mi respetuoso disenso de la sentencia es aún más relevante, el concepto de «policía gubernativa», tal y como se utiliza por ésta, es también inadecuado para la argumentación constitucional por su carácter netamente ajeno o externo al sistema constitucional de distribución de competencias. Este Tribunal ha rechazado con contundencia que la interpretación de las materias competenciales se haga depender de opciones doctrinales externas al propio sistema constitucional e inmersas en una polémica siempre viva y abierta (por todas, TC S 35/1982, de 14 Jun., FJ 2). Pues bien, el concepto de «policía gubernativa» que diseña el FJ 8 de la sentencia patentemente presenta esa condición extraña al sistema constitucional de distribución de competencias.

De un lado, la caracterización de la policía del art. 149.1.29 CE como actividad «de índole material, no jurídica» supone la introducción de una distinción (lo «jurídico» por un lado, lo «material», por otro) ajena al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El bloque de la constitucionalidad identifica con frecuencia materias de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Entre las distintas formas de articulación de competencias compartidas tiene especial relevancia la que distingue entre las tareas de regulación o normación, de un lado, y las de ejecución o aplicación, de otro lado. Pero es extraño al sistema constitucional de distribución del poder la distinción, dentro de las funciones ejecutivas, entre un ámbito de actuación jurídico-administrativa y otro jurídico-material.

De otro lado, la caracterización de la policía propia de Cataluña como una «policía gubernativa» que ejerce primariamente funciones de índole material no tiene asidero hermenéutico alguno en el texto literal del art. 149.1.29 CE ni en las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad a las que remite el citado precepto constitucional. La «policía gubernativa» de la que se habla no es una categoría que derive, por un procedimiento de interpretación normativa, del enunciado literal del art. 149.1.29 CE. No dudo de que el art. 149.1.29 CE, en su referencia a las policías de las Comunidades Autónomas, precisa de una labor ulterior de concreción interpretativa. Ahora bien, el art. 28.1 LOTC impone a este Tribunal identificar el alcance de las materias contenidas a partir de «las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas». En este caso, la delimitación del concepto de policía del art. 149.1.29 CE ha de buscarse en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la ya citada Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de fuerzas y cuerpos de seguridad. Pues bien, la enumeración de las funciones de los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas (art. 38 de dicha Ley Orgánica 2/1986) no permite concluir que se trata de actuaciones meramente «materiales». En efecto, el art. 38 de la Ley Orgánica 2/1986 se refiere a tareas de vigilancia, protección, inspección e incluso coacción. En ese marco funcional actúan tanto las «autoridades» policiales de las Comunidades Autónomas como los «agentes» de sus cuerpos policiales; y nada permite afirmar que en aquel marco funcional solo tengan lugar actuaciones «materiales».

Por último, resulta obligado destacar que la utilización, en el juicio de constitucionalidad, de categorías externas a la propia Constitución produce los perversos efectos que las premisas lógicas del juicio de constitucionalidad tratan de evitar: la «desconstitucionalización» de las nociones constitucionales y del canon de constitucionalidad, proyectada en el caso que nos ocupa sobre la materia competencial policía (art. 149.1.29 CE). La sentencia afirma las dificultades para proceder a una caracterización «de modo apriorístico» de los diferentes tipos de actividad administrativa como propios de la «policía gubernativa». A esas dificultades añade el obstáculo «de que tampoco existe en la Constitución una definición apriorística indiscutible, de sentido objetivo, de cuál deba ser la caracterización precisa de los actos de la policía gubernativa». Y es aquí donde desafortunadamente considera que «la única caracterización más segura al respecto es la de que la actividad de los cuerpos de policía gubernativa es primariamente una actividad de índole material, no jurídica» (FJ 8); «la actividad material», reitera en el FJ 9 a), «es la que genuinamente caracteriza la de los cuerpos de la policía». Para resolver tales dificultades, para las que tal caracterización resulta inservible, la operación a la que la sentencia se ve abocada, a la postre, no es otra que la de reconocer plena disponibilidad al legislador para efectuar esa caracterización mediante la atribución de funciones a los cuerpos de policía gubernativa o, lo que es lo mismo, otorgar valor determinante a las propias atribuciones efectuadas por la Ley impugnada.

Así el FJ 9 b) de la sentencia afirma: «Dentro de la inconcreta definición de los actos propios de los cuerpos de policía gubernativa tal vez no hubiera sido rechazable el que el control a que se refiere el art. 12 hubiera podido atribuirse a dichos cuerpos como actividad inherente o complementaria de la propia de los mismos, en el sentido que se dio a esa idea en sentencias precedentes ya citadas (TC SS 104/1989, 175/1999, y 148/2000). Pero que ello hubiera sido posible, no supone que deba ser necesario, y menos el que pueda considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias el que una Ley estatal confíe primariamente ese control preventivo genérico a órganos puramente administrativos». Conforme a este razonamiento, que en modo alguno puedo compartir pues hace inútil nuestra función de control de constitucionalidad de la ley, la materia competencial policía (del art. 149.1.29 CE) no se define a partir de las normas del bloque de la constitucionalidad, sino por referencia a lo que en cada momento y materia diga la Ley: es la propia Ley 3/1996 la que, excluyendo a las policías de las Comunidades Autónomas de ciertas funciones de control e información, determina los confines de la materia policía. De esta forma no se analiza la ley desde y según la Constitución, sino al revés, la Constitución desde y según la ley, invirtiéndose una premisa elemental de todo juicio de constitucionalidad: que la ley enjuiciada no puede ser, al tiempo, canon de su propia constitucionalidad.

3. Finalmente, tampoco puedo compartir el cambio de rumbo y el abandono de nuestra doctrina anterior en materia de seguridad pública por la sentencia de la mayoría, apartamiento que conlleva una notable restricción del ámbito que aquella doctrina reconoce como competencia de las Comunidades Autónomas sobre su propia policía.

Será necesario, desde esta última perspectiva, reiterar las consideraciones críticas ya realizadas que arrancan de la, en mi opinión, incorrecta configuración de la competencia de policía como una mera actividad material, no jurídica, y de su consiguiente desconstitucionalización, que se separa y opone a la ya efectuada por las TC SS 104/1989, FJ 6, 175/1999, FJ 5, y 148/2000, FJ 10. Sabido es que las citadas decisiones delimitaron dos ámbitos en la materia «seguridad pública»: el propio de los servicios policiales en sentido estricto y el de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y finalidad, de modo que el segundo de dichos ámbitos corresponde a la materia genérica de «seguridad pública», mientras que el primero, que acota al segundo, se identifica con la submateria «policial». Sin embargo, en esas resoluciones se reconoce que las tareas estrictamente policiales no son separables de la serie de facultades administrativas que le son inherentes o complementarias y que, claro es, tienen una dimensión jurídica y no solo material.

La presente sentencia, en cambio, rehuye esa distinción entre «servicios policiales» y «servicios administrativos inherentes o complementarios», de modo que estos últimos dejan de ser atraídos por lo policial y se sitúan en el ámbito genérico de la «seguridad pública», ajeno al de los servicios policiales.

La inclusión en los servicios policiales de los servicios administrativos inherentes o complementarios tenía en aquellos pronunciamientos como consecuencia explícita que las obligaciones genéricas, de información o de otra naturaleza, ordenadas a los fines de prevención e investigación de hechos delictivos, de indudable naturaleza prepolicial, se insertaban en el ámbito de los servicios policiales y, por tanto, correspondían a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de policía propia.

En este caso, por el contrario, la recepción y requerimiento de información, siendo tan genérica como en el de la TC S 175/1999 en orden a la investigación y prevención de delitos, conforman lo que la sentencia denomina una «actividad prepolicial» o «de control previo» y se incluyen en la materia «seguridad pública», con la consiguiente restricción del ámbito autonómico de competencia en beneficio de la esfera estatal.

La separación se produce asimismo en relación con nuestra doctrina acerca de la información relativa a determinadas actividades relevantes para la seguridad ciudadana (art. 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb., sobre protección de la seguridad ciudadana). En la TC S 175/1999 consideramos que dicha información había de ser proporcionada por los sujetos obligados a los servicios policiales, de modo que, con ello, tal obligación se configuraba como una actividad prepolicial de investigación de delitos que, por su naturaleza, debía adscribirse a los servicios policiales en sentido estricto y, por ello, a las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en relación con su propia policía.

En el caso de la regulación legal que enjuicia la presente sentencia, la actividad sobre la que los sujetos obligados han de proporcionar información es asimismo relevante para la seguridad ciudadana, pudiendo afirmarse que tiene incluso una mayor relación con la comisión de delitos que las actividades objeto de enjuiciamiento en la TC S 175/1999, por lo que el desplazamiento

de la incardinación competencial, desde lo estrictamente policial al ámbito genérico de la seguridad pública produce, como ya he dejado dicho, una considerable restricción de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre sus propias policías. Vuelve tal resultado a ser consecuencia de la equivocada utilización de la propia regulación legal como canon de enjuiciamiento de constitucionalidad. Así lo explica la propia sentencia en su FJ 8 a): «es bien cierto que en nuestra TC S 175/1999, FJ 5, ya examinamos una controversia competencial relativa también a determinadas «actividades relevantes para la seguridad ciudadana», en concreto, y entre otras, las de comercio, reparación y desguace de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos (art. 13.1 de la Ley Orgánica 1/1992) y consideramos allí que en ese caso, atendiendo a todas sus connotaciones, se reclamaba la conexión de tales actividades con las funciones policiales o asimiladas, puesto que constatamos que las propias normas debatidas contenían «el dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los servicios policiales» (TC S 175/1999, FJ 6)». E insiste una vez más: «Lo relevante en dicha sentencia, y el elemento diferencial del caso allí decidido respecto al actual, era que la norma entonces cuestionada (una Orden Ministerial) consideraba a las actividades a las que se refería como policiales, en el sentido de atribuirles a cuerpos de policía del Estado».

Tampoco en relación con los mecanismos de cooperación entre el Estado y la Generalidad de Cataluña sigue esta sentencia el precedente significado por la TC S 175/1999, FJ 7. Efectivamente, mientras que esta sentencia declaró que la información que los sujetos obligados trasladaban a la Comunidad Autónoma del País Vasco debía ponerse a disposición del Estado de acuerdo con el alcance y sistemas que éste estableciera, en la sentencia de la que disiento no se posibilita igual puesta a disposición de la información a la Generalidad de Cataluña, puesto que en la misma se indica que corresponde al Estado determinar la información que debe remitir a aquélla (FJ 9.b). Este planteamiento desnaturaliza el mecanismo de cooperación, restringe el ámbito de la competencia autonómica y, con ello, las posibilidades de prevención y lucha contra la delincuencia por parte de la policía de la Generalidad de Cataluña.

Por último, la alusión por la sentencia a la dimensión supraterritorial de las actividades reguladas por la Ley 3/1996 (FFJJ 8.a y 9.b) confunde y no hace sino reforzar innecesariamente el alejamiento de la TC S 175/1999. Descartamos allí que la dimensión supracomunitaria de las actividades reguladas pudiera ser principio determinante de la atribución de competencia en materia de policía. En cambio, en esta sentencia se argumenta con esa dimensión supracomunitaria en cuanto elemento complementario que, junto a otros, contribuye a incardinar las normas impugnadas en el ámbito de la competencia estatal de seguridad pública cuando ésta corresponde exclusivamente al Estado sin necesidad de delimitaciones territoriales, que únicamente operan sobre la competencia funcional de policía de las Comunidades Autónomas (art. 13.4 EAC). No se trata, pues, solo de que tanto en aquel pronunciamiento como en éste los establecimientos afectados y, por tanto, los sujetos obligados a remitir la información y a soportar su requerimiento se encuentren perfectamente localizados en el territorio. Es que afirmada la incardinación de los preceptos legales aquí impugnados en la materia seguridad pública y negada su pertenencia a la policial, la dimensión territorial nada añade ni quita a la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública.

Madrid, a 17 Dic. 2001.

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

Dada en Madrid, a 13 Dic. 2001.