

Wolters Kluwer España

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 104/1989 de 8 Jun. 1989, 864/1984

Ponente: Gimeno Sendra, Vicente.

Nº de sentencia: 104/1989

Nº de recurso: 864/1984

LA LEY JURIS: 315-JF/0000

CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA. Finalidad del requerimiento previo. Consecuencias de su falta. COMUNIDADES AUTONOMAS. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Seguridad pública. Contenido del concepto. Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados. Competencia exclusiva del Estado. Competencias ejecutivas. País Vasco. Ambito de sus competencias en materia de seguridad pública.

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 864/84, planteado por el Gobierno vasco, representado por el Abogado don José Ignacio López Cárcamo, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1338/1984, de 4 Jul., sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 13 Sep. 1984, el Gobierno vasco formuló al Gobierno de la Nación requerimiento de incompetencia, de acuerdo con lo establecido en el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.338/1984, de 4 Jul., sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, publicado en el «BOE» el día 13 del mismo mes, por entender que dichos preceptos --en concreto los contenidos en los arts. 2.1 y 2; 3; 9; 11.1; 13.1; 19; 21.1 y 2; 22.1; 23.1, 2 y 3; 26; 29.2; 31.4; 33.1, 2, 3, 4 y 6; 34.2; 35; 36 y Disposición adicional cuarta del citado Real Decreto-- no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante EAPV). El Consejo de Ministros, en su reunión de 31 Oct. 1984, adoptó el Acuerdo de no atender el requerimiento formulado, que fue notificado al Gobierno vasco el 8 Nov. siguiente.

2. En consecuencia, y previo Acuerdo del Gobierno vasco en su sesión de 4 Dic. 1984, el Abogado don José Ignacio López Cárcamo, en nombre y representación del mismo, planteó conflicto positivo de competencia, mediante escrito presentado el día 10 del mismo mes y año, solicitando de este Tribunal que se reconozca la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para ejecutar la normativa del Estado en materia de seguridad pública, declarando en favor de aquélla la titularidad de las facultades de ejecución administrativa que el Real Decreto 1.338/1984 atribuye al Gobernador civil, al Director de la Seguridad del Estado, al Ministerio del Interior, al Consejo de Ministros y a las Fuerzas de Seguridad del Estado, y que se declaren nulos o, subsidiariamente, inaplicables en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma los artículos en los que todas las mentadas facultades de ejecución están contenidas.

a) Señala, en primer lugar, el Abogado del Gobierno vasco, tras afirmar que se han cumplido los requisitos procesales en el planteamiento del conflicto, que por su escrito se impugnan ciertos preceptos del Real Decreto 1.338/1984 que considera viciados de incompetencia, pero que no

se incluyeron en el requerimiento previo --en concreto, los contenidos en los arts. 4.2; 7.2; 8; 11.2; 12.1; 13.2; 16.1; 22.2; 29.1; 31.2; 33.5 y Disposición adicional primera, apartado 4, y Disposición adicional segunda-- Sin embargo, entiende que este defecto procesal, aun grave y debido a error inexcusable de parte, no debe impedir un pronunciamiento sobre el fondo, tanto por la conexión existente entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento, como por el carácter indisponible de las competencias constitucionales, que, si permite a las Comunidades Autónomas plantear conflictos con el mismo objeto contra disposiciones y actos de desarrollo de normas reglamentarias no impugnadas en su día, como afirma la STC 26/1982, de 24 May., con mayor razón debe permitir impugnar artículos no incluidos en el requerimiento previo, habida cuenta, además, que, como en el presente, caso, ello no produce indefensión irreparable para una de las partes.

b) Por lo que se refiere al fondo del conflicto, alega el Abogado del Gobierno vasco que, a su parecer, los arts. 149.1.29 de la C.E. y el 17 del EAPV reparten las competencias en materia de seguridad pública reservando al Estado la potestad normativa y a la Comunidad Autónoma la ejecución no normativa de las normas estatales, atribución esta que queda clara en lo que se refiere al aspecto puramente policial de dicha tarea y que debe deducirse, en lo referente al aspecto administrativo, de la naturaleza y finalidad con que está concebida la asunción competencial en el citado precepto estatutario. El juego de este último y del art. 149.1.29 de la C.E. no puede limitarse a la asunción por parte de la Comunidad Autónoma Vasca de una simple potestad organizativa de su propia policía, pues ésta quedaría vacía de contenido si paralelamente no se entiende otorgada a los órganos administrativos autonómicos la competencia de ejecutar la normativa estatal encaminada a garantizar la seguridad pública. Siendo misión de la Policía Autónoma Vasca, según el mencionado art. 17 EAPV, la de proteger las personas y bienes y mantener el orden público dentro del territorio autónomo, ello implica una tarea de ejecución en materia de seguridad pública que no puede desligarse, sin menoscabo del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la C.E., de la ejecución administrativa de la normativa estatal encaminada a aquel fin. Improcedencia de esta separación orgánica entre ambos grados de ejecución que se aprecia con más claridad si se tiene en cuenta que corresponde al Gobierno vasco el mando supremo de la Policía Autónoma.

Esta conclusión encuentra mayor apoyo en la doctrina utilizada por el Tribunal Constitucional para, mirando más allá del estricto tenor literal de la norma constitucional o estatutaria, delinear un reparto competencial más racional, como se deduce de la teoría del «contenido inherente a la competencia» (SSTC 42/1981 y 33/1982) o la de las «materias conexas» (STC 5/1981).

Además, de la estructura del art. 149.1 de la C.E. y de las asunciones competenciales verificadas por los Estatutos al amparo de dicho precepto y del art. 149.3, puede deducirse un principio general, no expresamente previsto, pero acorde con el espíritu del texto constitucional, que atribuye a las Comunidades Autónomas llamadas de primer grado la ejecución en bloque de la normativa estatal, excluyendo algunas materias que en dicho art. 149.1 se enumeran libres de reservas a las posibles competencias autonómicas, entre las que no se encuentra la seguridad pública, pues el art. 149.1.29, al permitir la creación por las Comunidades Autónomas de su propia policía, desgaja de la competencia estatal la facultad de ejecución de la norma, tanto policial como, por conexión insoslayable, administrativa.

Las materias reguladas por el Real Decreto impugnado son efectivamente conexas con la competencia explícitamente reconocida en el art. 17 del EAPV en relación con la actuación policial, pues lo que se disciplina en aquella norma es una actuación preventiva de la criminalidad, complementaria de la idéntica función que llevan a cabo los Cuerpos de Policía. Por ello no tiene sentido y resulta artificioso compartimentar la tutela del orden público en autoridades diferentes según sea la función de ejecución policial o no, cuando la pretensión última del Estatuto de Autonomía es la configuración de una competencia exclusiva de ejecución e incluso la sustitución de unos cuerpos policiales por otros, que serán los que tengan la información necesaria para llevar a cabo aquella labor preventiva.

c) En base a las consideraciones generales expuestas, considera el Abogado del Gobierno vasco que la facultad decisoria que el art. 2.1 del Real Decreto 1.338/1984 atribuye a los Gobernadores civiles y al Director general de la Seguridad del Estado debe corresponder a los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma Vasca; que lo mismo puede decirse respecto de las atribuciones de propuesta y resolución que, al Gobernador civil y al Director de la Seguridad del Estado, por un lado, y al Ministro del Interior, por otro, confiere el art. 2.2, salvo que se entienda que los organismos públicos a que se refiere el precepto son únicamente los dependientes del Estado; que las facultades de mera ejecución administrativa que los arts. 3; 4.2; 6; 7.2; 8; 9; 11. 1 y 2; 13.1; 16.1, párrafo 2.º; 19; 21.1 y 2; 22.1 y 2; 23.1 a 3; 26; 29.2; 33.1 a 6; 34.2; 35; 36; Disposición adicional primera, apartado 4, y Disposición adicional cuarta atribuyen bien a los Gobernadores civiles, bien a la Dirección de Seguridad del Estado, al

Ministerio del Interior o al Consejo de Ministros corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca, por estar incluidas entre las competencias que le reconoce el art. 17 EAPV, excepto si aquellas facultades entrasen solo en juego en caso de que afectasen a intereses intercomunitarios, lo que no se contiene expresamente ni puede deducirse, de su texto; que los órganos comunicante y receptores de la comunicación a que se refiere el art. 37 no debieran ser el Ministerio del Interior y otros Ministerios estatales respectivamente, sino los órganos paralelos y equivalentes de la Comunidad Autónoma; que la conexión de los dispositivos de alarma con las centrales o dependencias policiales, a que se refieren los arts. 12.1; 13.2; 23.1 y 3 y 29.1 de la norma en conflicto, debe efectuarse con las de la Policía Autónoma, ya que afecta al aspecto policial de la competencia autonómica contenida en el art. 17 del EAPV; que las comunicaciones a que hace referencia el núm. 2 del art. 31 deben hacerse a la Policía Autónoma, para que ésta preste la especial protección dentro del Territorio de la Comunidad Autónoma, si lo estima necesario, y que la facultad de coordinación que se atribuye al Gobernador civil en el núm. 4 de este artículo solo tiene sentido cuando el transporte interurbano afecte a varias Comunidades Autónomas; y que, por último, las menciones que la Disposición adicional segunda contiene referentes al Ministerio del Interior y al Director de la Seguridad del Estado suponen invasión de la competencia ejecutiva autonómica, así como el objeto de las Comisiones Mixtas reguladas en esta Disposición, en cuanto relativo a la colaboración y coordinación entre las empresas o entidades necesitadas de protección y las Fuerzas de Seguridad del Estado, ya que debe ser la Policía Autónoma y no aquéllas el objeto de tal coordinación.

3. La Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, por providencia de 19 Dic. 1984, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco y, en consecuencia, dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes, así como dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, a efectos de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC, y publicar la formalización del conflicto en los Boletines Oficiales del Estado y del País Vasco, para general conocimiento.

4. Por escrito de 18 Ene. 1985, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, formuló sus alegaciones en el presente conflicto:

a) Objeta, en primer término, que en el escrito de formalización del mismo ante este Tribunal se incluyen preceptos no mencionados en el requerimiento de incompetencia en su día formulado, lo que es contrario a lo dispuesto en el art. 63.3 de la LOTC y que sin este presupuesto procesal, es decir, sin haber planteado el conflicto respecto de aquellos preceptos, que, a su juicio, son los contenidos en los arts. 4.2; 6; 7.2; 8; 11.2; 12.1; 13.2; 16.1, párrafo 2.º; 22.2; 23.3; 29.1; 31.2; 33.5; 37; Disposición adicional primera, apartado 4.º, y Disposición adicional segunda del Real Decreto 1338/1984, no puede este Tribunal pronunciarse sobre los mismos, habida cuenta del carácter público e indispensable de las normas procesales.

b) Por lo que se refiere al fondo del asunto, entiende el Abogado del Estado que, de lo dispuesto en los arts. 148.1.22 y 149.1.29 de la C.E. y 17 del EAPV, se deduce un reparto competencial en materia de seguridad pública, entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que reserva en exclusiva al Estado esta materia, «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», mientras que respecto de las Comunidades Autónomas tan sólo se configura un ámbito competencial referido a la «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» y a la «coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica». Teniendo en cuenta que el EAPV no se atribuye ninguna competencia material específica a la Comunidad en materia de seguridad pública, corresponde al Estado, con las salvedades que resultan del art. 148.1.22 de la C.E., la competencia exclusiva, con inclusión de todos los poderes públicos, legislativos y ejecutivos, que pueden darle contenido. Este es también criterio establecido por el Tribunal Constitucional (SSTC 33/1982 y 117/1984), por lo que resulta aventurado sostener, como hace el Gobierno vasco, que, en base al art. 17 del EAPV, corresponden a la Comunidad Autónoma facultades generales de ejecución de las normas estatales sobre seguridad pública, criterio éste que no tiene apoyo alguno en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía, pues la referencia a la policía autónoma que en una y otro se hacen hay que entenderla referida al aspecto orgánico, es decir, al servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía) y no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de la policía autónoma no modifica la titularidad de la competencia controvertida.

Por tanto, en materia de seguridad pública hay que separar los aspectos material y organizativo,

pues sobre el primero de ellos el Estado ostenta una competencia plena y exclusiva, fuera de lo previsto en el art. 148.1.22 citado, mientras que en el segundo existe una reserva competencial organizativa limitada en favor de la Comunidad Autónoma, que debe ejercerla a través de la Junta de Seguridad (art. 17.4 y Disposición transitoria cuarta del EAPV), y, en base a ello, no existe en el Real Decreto 1.338/1984, de 4 Jul., ninguna extralimitación, puesto que el establecimiento de los sistemas de colaboración e información con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de los vigilantes jurados, que en él se contienen, son competencia exclusiva del Estado.

En virtud de lo cual solicita el Abogado del Estado que se declare que los preceptos incluidos en el inicial requerimiento de incompetencia, y subsidiariamente todos los demás citados en el escrito de formalización del conflicto, no incurren en ninguna extralimitación competencial, por ser de la titularidad estatal la competencia controvertida.

5. Por providencia de 6 Jun. 1989 se acordó señalar el día 8 de los mismos mes y año para deliberación y votación de esta Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El presente conflicto positivo de competencia se suscita en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1.338/1984, de 4 Jul., sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, que confieren a diversas autoridades de la Administración del Estado --Consejo de Ministros, Ministerio del Interior, Dirección de la Seguridad del Estado, Gobernadores civiles y, por delegación, en algún caso, Jefes Superiores y Comisarios Provinciales de Policía-- facultades de ejecución de la propia normativa contenida en aquél para la imposición, autorización o dispensa de la adopción de medidas de seguridad en entidades y establecimientos y con ocasión del transporte de fondos, efectos y objetos valiosos, así como para el control e inspección de las medidas de seguridad obligatorias y, en su caso, la sanción del incumplimiento de dichas medidas; todo ello, como precisa el art. 1.1 del Real Decreto en conflicto, con objeto de garantizar la integridad física de las personas y la seguridad de los bienes, frente a los riesgos derivados de la comisión de actos delictivos. Así, se habilita a las autoridades estatales mencionadas para exigir la implantación de un departamento de seguridad, un servicio de vigilantes jurados o medidas de alarma y protección, conectadas con centrales policiales, en entidades y dependencias privadas y públicas, potestades que se especifican y matizan en relación con las entidades de crédito, joyerías y platerías, estaciones de servicio de carburantes, oficinas de farmacia y administraciones de lotería y apuestas mutuas, e igualmente se permite la adopción de medidas especiales para la seguridad del transporte de fondos, valores y objetos preciosos. Lo que constituye el objeto de la controversia no es la competencia estatal para regular tales medidas de seguridad, que el Gobierno vasco acepta expresamente, sino la competencia sobre la ejecución administrativa de aquella regulación mediante concretas y singulares órdenes, autorizaciones y aprobaciones, dispensas, informaciones, comunicaciones, inspecciones y comprobaciones, instrucciones, sanciones e inclusive conexiones y transmisiones de alarmas a los centros policiales. Considera la representación del Gobierno vasco que la adopción de tales decisiones y actos de ejecución corresponde, en general, a la Comunidad Autónoma en virtud de sus competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de seguridad pública en el ámbito intracomunitario, mientras que el Abogado del Estado rechaza esa pretendida competencia autonómica y, por tanto, la alegada extralimitación de las competencias estatales de ejecución establecidas en el Real Decreto 1.338/1984.

2. Delimitado así el objeto de este conflicto, es menester, sin embargo, y con carácter previo, examinar la objeción de naturaleza procesal aducida por el Abogado del Estado relativa a la imposibilidad de enjuiciar la cuestión competencial de fondo planteada respecto de determinados preceptos que se consideran viciados en el escrito del Abogado del Gobierno vasco, pero que no fueron mencionados en el requerimiento de incompetencia formulado en su día al Consejo de Ministros conforme a lo dispuesto en el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Entiende el Abogado del Estado que tal proceder no solo conculca el tenor literal del apartado 3 de este artículo y la exigencia de cumplimiento de las normas procesales, de carácter público e indisponible, sino que implica la inexistencia del conflicto sobre los preceptos omitidos en el requerimiento, ya que no puede presumirse la voluntad del Gobierno de la Nación o el mantenimiento de la controversia en relación con aquello sobre lo que no ha sido requerido. Por su parte, la representación del Gobierno vasco, aun admitiendo que el defecto procesal imputado es grave y debido a error inexcusable de parte, manifiesta que ello no impide el examen por este Tribunal de la atribución de competencia contenida en los artículos no señalados en el requerimiento, tanto porque estos preceptos guardan conexión con

los sí mencionados en dicho trámite, al ser las razones que sustentan la impugnación de estos últimos igualmente aplicables a aquéllos, como porque tal omisión no produce indefensión irreparable de la parte contraria y, sobre todo, en virtud del carácter indisponible de las competencias constitucionales.

Reiteradamente ha mantenido este Tribunal que los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante, no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, de modo que la omisión, siquiera parcial, de aquel trámite previo pudiera entenderse convalidada por las alegaciones de la misma en relación con las disposiciones o actos no mencionados en el requerimiento. En un sistema de distribución territorial del poder público inspirado en principios de colaboración y buena fe, a que tantas veces ha hecho referencia este Tribunal, es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 de la LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del derecho de éstas a plantear, en último extremo, el conflicto no resuelto extrajudicialmente ante esta instancia jurisdiccional, derecho constitucionalmente reconocido que, en cualquier caso, no justifica que se prive al Gobierno de la Nación de la oportunidad y la facultad que la ley le atribuye de evitar, si lo estima necesario o conveniente, la impugnación de sus actos o disposiciones y el consiguiente enfrentamiento en un proceso constitucional. Por lo demás, no obsta a lo anterior el carácter indisponible de las competencias constitucionales a que hacíamos referencia en nuestra STC 26/1982, máxime cuando el art. 63.2 de la LOTC permite, como entonces resaltábamos, formular el requerimiento de incompetencia, y, en su caso, plantear el conflicto, no solo contra la disposición, resolución o acto que se entiendan viciados, sino también con motivo de un acto concreto de aplicación. Y tampoco es aceptable el argumento fundado en la conexión entre los preceptos mencionados y los no mencionados en el requerimiento, entendida como aplicabilidad a los segundos de las razones jurídicas que justifican el eventual vicio de incompetencia de los primeros, puesto que no es lícito exigir del Gobierno que presuma tal tipo de conexión lógica ni las intenciones de extender el objeto del litigio por parte de quien formula el requerimiento o, mucho menos, que descubra el error material imputable a este último. Por eso, dado que, de acuerdo con el art. 63.3 de la LOTC, se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciados de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia.

3. Entrando ya en el fondo de la cuestión debatida, exponen los representantes de las partes en conflicto dos concepciones diametralmente opuestas sobre las competencias que a la Comunidad Autónoma Vasca y al Estado, en el territorio de aquella, corresponden en materia de seguridad pública, cuyos respectivos fundamentos es necesario analizar en la medida en que ello sea indispensable para decidir sobre las pretensiones planteadas ante este Tribunal. Para el Abogado del Gobierno Vasco, del art. 149.1.29 de la C.E. y del art. 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) se deduce, conforme a una interpretación no tanto literal como basada en criterios de racionalidad en el reparto y de eficacia en el ejercicio de las competencias asumidas, en relación con el contexto general del modelo de distribución competencial que se contiene en art. 149.1 y 3 de la C.E., que a la Comunidad Autónoma se le ha asignado la ejecución en bloque de la normativa estatal dictada para garantizar la seguridad pública, tanto en el aspecto estrictamente policial de esta tarea como en el aspecto que denomina administrativo, dentro de su territorio, salvo que entren en juego intereses intercomunitarios o supracomunitarios según lo establecido en el citado art. 17 EAPV. Por el contrario, el Abogado del Estado considera, con base en una distinta interpretación de los mismos preceptos constitucionales y estatutarios, que el Estado monopoliza las competencias, tanto normativas como ejecutivas, en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías autónomas, lo que, en su caso, comporta el reconocimiento en favor de las instituciones autonómicas de una mera competencia organizativa y no material, excepto en lo atinente a las funciones de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y a la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica, según determina el art. 148.1.22 de la C.E.

El art. 149.1.29 de la C.E. atribuye en exclusiva al Estado --no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución-- la competencia en materia de seguridad pública, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de

policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica». Dicho concepto material, la seguridad pública, entendido como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, según pusimos de relieve en las SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985, engloba, como se deduce de estos pronunciamientos, 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 de la C.E. 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 ejecutivo 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 --por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hallan en cuestión-- componen, sin duda, aquel ámbito material y entre ellas se encuentran las facultades ejecutivas en relación con las medidas de seguridad en entidades y establecimientos, públicos y privados, que prevén y regulan los preceptos del Real Decreto 1.338/1984 en conflicto.

Pues bien: es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la C.E., que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas, a lo que no se opone --antes bien, lo confirma a contrario sensu-- lo dispuesto en el art. 17 del EAPV, que atribuye al País Vasco el régimen de la propia Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, con expresa referencia a los «servicios policiales» que en todo caso quedan reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. 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 Vasca ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública, ya que, ni es posible extender esta competencia más allá de lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones.

4. Ciertamente es que no resulta fácil distinguir en ocasiones lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales, en sentido estricto --funciones que pueden resultar matizadas por los acuerdos y medios de cooperación y coordinación existentes en cada momento--, 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 otras análogas que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. No obstante, no puede aceptarse que la competencia en materia de servicios policiales, por sí misma y sin perjuicio de los posibles convenios de colaboración en la materia, atraiga hacia quien la ostente la titularidad de cualquier otra competencia en garantía de la seguridad ciudadana, pues ello significaría tomar el todo por la parte y confundir las que son funciones meramente complementarias con lo que constituyen actividades convergentes al logro de una situación de seguridad, con olvido de lo que disponen textualmente los arts. 149.1.29 de la C.E. y 17 del EAPV.

Por lo demás, ni siquiera encuentra apoyo suficiente aquella interpretación extensiva de las competencias de la Comunidad Autónoma en los criterios de eficacia policial que se aducen en su favor. Es evidente 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 en base a 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, en base a las exigencias de coordinación y colaboración entre los servicios estatales y autonómicos que expresamente requieren en este punto el Estatuto Vasco y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

5. Las potestades administrativas de decisión que el Real Decreto 1.338/1984 confiere a diversos órganos y autoridades de la Administración del Estado, desde el Consejo de Ministros hasta los Gobernadores civiles, para la prevención de la comisión de hechos delictivos en determinados establecimientos o con ocasión de determinadas actividades que comportan un elevado riesgo, no constituyen todas ellas servicios policiales, pues ni siquiera la adopción de las medidas de seguridad reguladas implica, por lo general, la movilización de las Fuerzas de Seguridad, sino una relación directa entre la autoridad competente y la entidad afectada, sin perjuicio del deber de aquellas Policías de facilitar la información que posean a efectos de la imposición o dispensa de las medidas más apropiadas en cada caso.

En este sentido, y en virtud de lo expuesto, no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca las facultades atribuidas al Estado para exigir la implantación de medidas de seguridad en entidades y establecimientos privados y públicos (art. 2.1 y 2 del Real Decreto 1.338/1984), bien entendido que entre estos últimos no se incluyen los edificios e instalaciones dependientes de la Comunidad Autónoma, cuya vigilancia y protección corresponde a la Policía Autónoma [arts. 148.1.22 C.E. 4.4 del Real Decreto 2.903/1980, de 22 Dic., y 38.1 b), de la Ley Orgánica 2/1986]. Tampoco supone extralimitación de las competencias estatales lo dispuesto en los arts. 3, 9, 11.1, 13.1, 19, 21.1 y 2, 22.1, 23.1, 2 y 3, 26, 29.2, 314, 33, 34.2, 35, 36 y Disposición adicional cuarta del Real Decreto en conflicto, en cuanto atributivos de facultades de ejecución administrativa a las referidas estatales.

6. Queda por resolver, respecto de los preceptos impugnados ante este Tribunal y que fueron objeto del preceptivo requerimiento previo, la imputación específica del vicio de incompetencia que se alega en relación con la obligatoriedad de los establecimientos de joyería y platería de contar con dispositivos de alarma conectados con centrales policiales o de la Guardia Civil (art. 23.3) o con la posibilidad de solicitar dicha conexión al Gobernador civil (art. 23.1), carácter específico que se basa no ya en la competencia misma para imponer la obligación o resolver las solicitudes de conexión, que corresponde al Estado por las razones antes expuestas, sino en que la conexión se realiza con centros policiales o de la Guardia Civil, siendo así que ello afecta al aspecto policial de la competencia autonómica de ejecución contenida en el art. 17 del EAPV, al decir del representante del Gobierno Vasco, y que, por corresponder el servicio policial a la Policía Autónoma, es indispensable que la conexión se realice con sus propias centrales al objeto de permitir el cumplimiento de sus objetivos.

Las facultades que se reconocen en ambos apartados son de naturaleza y alcance distintos, en un caso (art. 23.1) se trata de acceder a la petición del administrado de conectar su dispositivo de alarma a una institución pública; aquí está en juego fundamentalmente el interés privado, si bien relevante para la seguridad pública, que trata de beneficiarse de un servicio público de vigilancia. En este sentido la decisión tiene un contenido prestacional y, por ello mismo, ha de ser decidida por quien dispone y tiene a sus órdenes directas tales servicios. Por ello el apartado primero en cuanto que permite la conexión de los dispositivos de alarma con centros policiales o de la Guardia Civil ha de ser entendido con referencia a los centros policiales estatales o de la Guardia Civil, si bien no impide, ni que pueda solicitarse tal decisión de los órganos autonómicos correspondientes, ni que dicha conexión pueda efectuarse con los centros de la Policía Autónoma.

En relación con el apartado tercero del mismo art. 23 la cuestión es distinta pues el interés predominante es un interés público, para lo que al particular se le impone, con carácter preceptivo y vinculante, la obligación de conectar esos dispositivos de alarma. Aquí la competencia del Gobernador civil se relaciona directamente con la competencia estatal en materia de seguridad pública, por lo que le corresponde dictar la correspondiente orden, aunque su ejecución habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cuál es la unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas en el presente proceso, en relación con el Real Decreto 1338/1984, corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a 8 Jun. 1989.