

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 117/1984 de 5 Dic. 1984, 371/1982

Ponente: Begué Cantón, Gloria.

Nº de sentencia: 117/1984

Nº de recurso: 371/1982

LA LEY 362-TC/1985

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, D.^a Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 371/1982, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra el Decreto 162/1982, de 3 Jun., por el que la Generalidad asume competencias de Régimen Local. Ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas y ha sido Ponente la Magistrada D.^a Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito presentado en este Tribunal Constitucional el 1 Oct. 1982, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, promovió conflicto positivo de competencia frente a la Generalidad de Cataluña en relación con el Decreto 162/1982, de 3 Jun., por el que la Generalidad asume competencias de Régimen Local (publicado en el «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 234, de 23 Jun. 1982), con la súplica de que se dictase Sentencia en la que, anulando el citado Decreto, se declarase que las competencias a que remite el artículo primero del mismo corresponden al Estado. Por otrosí solicitó, igualmente, basándose en el art. 161.2 de la Constitución, la suspensión del Decreto impugnado.

2. Los argumentos en los que el Abogado del Estado fundamenta su pretensión pueden resumirse así:

a) El apartado A) del art. 1 del Decreto objeto de conflicto, al asumir las competencias atribuidas a los órganos de la Administración del Estado en el art. 421 de la Ley de Régimen Local, precisa: «En relación con el cual se mantiene vigente: Ministro de Administración Territorial. Gobernador Civil.»

Tal redacción resulta equívoca, pues no se sabe bien si lo que se pretende es la asunción, por parte de la Generalidad, de las competencias de los órganos estatales que se mencionan o simplemente la asunción de idénticas competencias, pero sin excluir las que se mantienen

vigentes a favor de aquéllos.

b) El art. 421 de la Ley de Régimen Local subsiste solo en cuanto confiere al Estado la potestad de suspender, por motivos graves de orden público, a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales por un plazo de sesenta días.

Dicho precepto cuenta con una expresada fundamentación de su legitimidad constitucional al haber sido enjuiciado en un recurso de inconstitucionalidad, fallado en Sentencia de 2 Feb.

1981. La doctrina contenida en el fundamento 10 de dicha Sentencia del Tribunal Constitucional sirve de apoyo a la subsistencia del precepto en la parte que no ha sido afectada por la declaración de inconstitucionalidad; de aquí que no sea preciso añadir al referido «motivo grave de orden público» la exigencia de que resulten afectados los intereses generales de la Nación u otros intereses extramunicipales, pues es esto último lo que actúa como justificación legitimadora del supuesto legal. Si el orden público no fuera un valor jurídico trascendente a una esfera territorial limitada, el precepto no habría podido subsistir, o su subsistencia no se habría confiado al texto originario.

El «motivo grave de orden público», que opera como presupuesto de la norma, lleva implícito el juicio --por lo demás clásico en la doctrina-- de la indivisibilidad del concepto mismo, y encuentra su fundamento en el reconocimiento de intereses que no pueden calificarse jamás como intereses puramente locales.

c) No cabe, pues, hablar de «motivos graves de orden público» que afecten exclusivamente a la esfera local, a la esfera regional o a la nacional, según cual sea en cada caso la proyección territorial de su incidencia o la índole o nivel de los intereses afectados por la aparición de estos motivos.

Los intereses que legitiman la drástica medida limitadora de la autonomía local, contenida en el art. 421 de la Ley de Régimen Local, son, pues, «intereses generales», y, sin negar que «las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajena al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 Jul. 1981, fundamento 3).

d) La Constitución, en su art. 149.1.29, atribuye al Estado con carácter de competencia exclusiva «la seguridad pública», actividad definida por el Tribunal Constitucional como la «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» (Sentencia de 8 Jun. 1982, fundamento 3).

Es claro que «los motivos graves de orden público» a que se refiere la Ley de Régimen Local solo pueden tener cabida dentro de la noción de «seguridad pública» que menciona el art.

149.1.29 de la Constitución, por lo que no cabe duda de que la competencia para ejercer las funciones previstas en aquella Ley debe corresponder al Estado de manera exclusiva.

La competencia del Estado en el presente caso no ha de medirse casuísticamente en función de una apreciación más o menos subjetiva de la noción de gravedad, sino que ésta viene ya prefigurada y establecida por la Ley como condición misma de la competencia. Si no hay gravedad en el motivo de orden público, la competencia no puede ejercitarse; si tal gravedad existe, la competencia solo puede corresponder al Estado.

e) Las precedentes consideraciones no pueden cuestionarse --como se hace en la contestación al requerimiento de incompetencia-- en virtud de las competencias autonómicas en materia de régimen local, pues no debe perderse de vista que la competencia contemplada en el art. 9.8 del Estatuto de Cataluña se sitúa en el ámbito del art. 149.1.18 de la Constitución, como lo

muestra inequívocamente la remisión que con la fórmula «sin perjuicio» hace el referido precepto estatutario a la expresada Norma constitucional.

Un juicio de prevalencia por razón de especialidad, o de cualquier otro criterio interpretativo, entre las competencias sobre seguridad pública y sobre régimen local habría de ponderar el respectivo alcance de los apartados 18 y 29 del núm. 1 del art. 149 de la Constitución.

Por ello resulta de suma relevancia la doctrina ya sentada por el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de su Sentencia de 28 Jul. 1981, que destaca la singular significación del apartado 18 del art. 149.1 como notable excepción a la construcción técnica general del precepto en que se encuadra, al reflejar una competencia estatal no sobre un sector más o menos concreto de la acción administrativa, sino sobre las condiciones básicas orgánicas y funcionales en que han de ejercerse las competencias materiales en cualquier sector o ámbito normativo.

En virtud del art. 149.1.18 y de su desarrollo, el Estado no puede alterar el orden de competencias instituidas para sectores concretos. Por ello, la seguridad pública, competencia genuina del Estado, no puede ni ser delegada por el Estado al amparo de una norma sobre régimen jurídico de las Administraciones ni ser asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de idéntico esquema.

f) Vistas las cosas desde el punto de vista de la legislación vigente sobre régimen local, se comprende ante todo que dicha legislación, como norma preconstitucional, no pudo tener en cuenta la nueva ordenación de competencias instituidas en la Constitución. Por lo tanto, resulta patente que ni todas las competencias previstas en su texto y nominalmente referidas a órganos del Estado han de ejercitarse precisamente por éste, ni tampoco pueden las Comunidades Autónomas arrogarse de modo indiscriminado todas las competencias que, incluidas en un texto que ha merecido con justicia el título de codificación parcial, tienen su ubicación constitucional en muy diversos entes territoriales.

De ahí las reservas que tanto el art. 148.1.2 de la Constitución como el art. 9.8 del Estatuto catalán (desarrollando el 149.1.18 de aquélla) contienen respecto a las facultades autonómicas en materia de asunción de competencias, y que impiden por fuerza estimar que toda la materia de régimen local es asumible por las Comunidades Autónomas.

La competencia del art. 9.8 del Estatuto Catalán sobre materias de régimen local tiene una naturaleza similar a su precepto matriz de la Constitución (art. 149.1.18); se trata no de una competencia sobre un sector o ámbito normativo (puesto que la legislación de régimen local llega a comprender una pluralidad de éstos), sino de una competencia organizativa e instrumental de desarrollo de unas bases, que debe acatar en su ejercicio las competencias auténticamente «materiales» distribuidas en la Constitución.

g) En relación con la asunción de competencia que a favor de la Generalidad realiza el apartado B) del art. 1 del Decreto impugnado, han de darse por reproducidos los argumentos expuestos anteriormente en justificación de la competencia estatal.

La tipificación de la competencia dentro del marco del orden público se encuentra suficientemente desarrollada en el propio texto del requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno. No cabe duda, en efecto, de que la competencia instituida en el art. 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 May. 1952, trata de hacer viable y posible el normal funcionamiento de una institución pública y de facilitar el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales de los miembros de la Corporación Local. El citado precepto reglamentario es, sin duda, representativo de una norma básica que responde a la finalidad de garantizar el funcionamiento de la Corporación Local.

Parece obvio que en un Estado social y democrático de Derecho la noción de seguridad pública no puede circunscribirse al «puro orden o tranquilidad de la calle», sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el regular funcionamiento de las instituciones.

La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable.

h) La cuestión de si la orden de convocatoria de sesión, injustificadamente omitida, debe entrar o no en el concepto de seguridad pública, puede ser objeto de consideraciones diversas.

Desde un punto de vista valorativo, no se oculta la gravedad de una situación en la que una minoría de concejales, elegidos por sufragio y legítimos representantes de los vecinos, ve obstruido su derecho y su deber de ejercer legítimamente el cargo. Los principios constitucionales de legalidad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, etc., se verían gravísimamente comprometidos si el deber de convocatoria no existiera, pero, sobre todo, se vería perjudicada la seguridad pública si no se articulara un mecanismo de reacción urgente de otro poder público ajeno al responsable de la situación.

Desde un punto de vista positivo, la noción de seguridad pública debe ser inferida de la norma actualmente vigente, la Ley de Orden Público de 30 Jul. 1959, que sitúa en el art. 1 de la misma como fundamento del orden público el «normal funcionamiento de las instituciones.»

3. Por providencia de 6 Oct. 1982, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal Constitucional acordó: a) tener por planteado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación con el Decreto 162/1982 de la Generalidad de Cataluña; b) dar traslado al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de la demanda y demás documentos para que, en el plazo de veinte días, aportase cuantos documentos y alegaciones considerara pertinentes; c) dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona para conocimiento de la Sala de la Contencioso-Administrativo de la misma, por si ante ésta estuviera impugnado o se impugnase el referido Decreto, a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); d) comunicar al Presidente del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la suspensión de la vigencia y aplicación del indicado Decreto en virtud de lo dispuesto en el art. 64.2 de la LOTC, y e) publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», mediante edictos, la formalización del conflicto y la suspensión acordada, conforme previene el art. 64.4 de la LOTC.

4. Por escrito presentado en este Tribunal el 26 Oct. 1982, el Abogado de la Generalidad de Cataluña solicitó se le tuviera por comparecido y parte en representación del Consejo Ejecutivo de la misma y se prorrogara el plazo para efectuar las correspondientes alegaciones hasta el máximo legal.

5. Por providencia del día siguiente, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acordó tener por comparecido y parte al Abogado de la Generalidad, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la misma, y prorrogar el plazo para formulación de alegaciones en diez días más, a contar desde el siguiente al de la finalización del ordinario.

6. Por escrito presentado en este Tribunal el 18 Nov. siguiente, el Abogado de la Generalidad, en representación del Consejo Ejecutivo de la misma, solicitó se dictase Sentencia desestimando la petición adversa y declarando que la Generalidad de Cataluña es competente para dictar los preceptos que han sido objeto de impugnación contenidos en el Decreto 162/1982.

Los argumentos en que basa su pretensión el representante del Consejo Ejecutivo de la

Generalidad de Cataluña pueden sintetizarse de este modo:

a) El tema objeto del presente conflicto positivo de competencia gira en torno a dos de los controles de legalidad que sobre las Entidades locales establece la legislación de Régimen Local.

El primero de ellos, contenido en el art. 421 de la Ley de Régimen Local, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 Feb. 1981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980, se refiere exclusivamente a la facultad de suspender por un plazo máximo de sesenta días a los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales por motivos graves de orden público.

El segundo es el previsto en el art. 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 May. 1952, y se refiere a la facultad de ordenar al Alcalde, en el caso de que éste demore sin causa justificada la convocatoria de sesión extraordinaria solicitada por los concejales, que lo haga en el plazo de cuatro días.

En virtud de las competencias --de carácter exclusivo-- que en materia de Régimen Local atribuye a la Generalidad de Cataluña el art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía en relación con el art. 149.3 de la Constitución, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha procedido a dictar el Decreto 162/ 1982, de 3 Jun., por el que se dispone que será el Gobierno de la Comunidad Autónoma, por medio del Departamento de Gobernación, el que en lo sucesivo habrá de ejercer en el territorio de Cataluña las competencias atribuidas a los órganos de la Administración del Estado por las normas antes citadas.

b) La posibilidad constitucional de arbitrar controles de legalidad, de carácter específico, sobre las Entidades locales de manera que éstas no se vean abocadas a una posición de subordinación o dependencia quasi jerárquica respecto de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales --como ocurre con los controles que han motivado esta litis-- ha sido inequívocamente admitida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia antes citada de 2 Feb.

1981.

En principio, estas facultades podrán ejercerse tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas en todas y cada una de sus manifestaciones o modalidades, dado que la Constitución Española no se ha pronunciado rigurosamente sobre la cuestión de a quién corresponden las facultades o poderes de control de la legalidad sobre las Corporaciones locales.

Tanto es así que, incluso para aquellas Comunidades que no accedan a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, el art. 148.1.2 de la misma ha previsto que dichas competencias pueden serles transferidas por el Estado en las condiciones que la legislación sobre Régimen Local autorice.

Por consiguiente, no se advierte ningún motivo que pueda justificar la imposibilidad de que las mencionadas competencias sobre los Entes locales puedan ser ejercidas por las Comunidades Autónomas, sino todo lo contrario, y mucho menos que con tal ejercicio comunitario --previsto constitucionalmente-- se comprometa en lo más mínimo el esquema de competencias exclusivas e irrenunciables que al Estado confiere la Constitución.

c) Lo que ocurre es que el representante del Gobierno de la Nación asimila los conceptos «seguridad pública» y «orden público», que son nociones constitucionalmente diferenciables, como con total acierto ha proclamado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 8 Jul.

1982, recaída en el conflicto de competencia núm. 16/1982. Ello explica la rigidez que la parte contraria atribuye al tema de los controles sobre los Entes locales desde la óptica competencial,

cuando lo cierto es que la Constitución no ha querido adoptar ningún pronunciamiento irrevocable precisamente para que la materia pudiera ser abordada con la mayor flexibilidad y en función del nivel de competencias que en cada caso asumieran las Comunidades Autónomas.

d) En otro orden de cosas, hay que dejar también sentado que las facultades a que hace alusión caen de lleno en el ámbito de la llamada función ejecutiva, pues no introducen innovación alguna en el ordenamiento ni, por lo tanto, crean Derecho objetivo, sino que se limitan a aplicarlo. De ahí que incluso aquellas Comunidades que solo tuvieran competencias ejecutivas en materia de Régimen Local podrían asumir las facultades en cuestión.

En consecuencia, las funciones ejecutivas sobre los Entes locales, y muy especialmente las relativas al ejercicio de los legítimos controles a que se hace referencia, hay que entenderlas residenciadas en las Comunidades Autónomas que hayan accedido a la autonomía sobre la base del art. 151 de la Constitución y reclamado y asumido en sus Estatutos competencias plenas en materia de Régimen Local al amparo del art. 149.3 de la propia Ley Fundamental, por cuanto el carácter exclusivo de sus competencias en materia de Régimen Local lleva consigo el despliegue tanto de potestades normativas como de funciones ejecutivas. En realidad esas Comunidades Autónomas han sustituido al Estado, colocándose en su lugar, en el bloque de competencias --normativas y ejecutivas-- propio del Régimen Local, con la única limitación del obligado respeto a la competencia del Poder central para fijar los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia general de los Entes locales. Basta para confirmar lo expuesto reparar en el tenor literal del art. 149.1.18 de la Constitución y en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 Jul. 1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.

Por lo demás, fue sumamente revelador en este sentido el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 Ene., por el que se aprobaron determinadas medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones locales, que, poniendo al día diversos aspectos de la vigente legislación de Régimen Local, declaraba textualmente en su disposición final quinta: «Las facultades de suspensión y tutela atribuidas por el presente Real Decreto-ley a la Administración del Estado corresponderán a las Comunidades Autónomas en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía». Y también lo es, en el mismo sentido, la Ley 40/1981, de 28 Oct., que reitera en su disposición final quinta el mismo criterio.

e) Dado que la Generalidad de Cataluña, al amparo de la disposición transitoria segunda de la Constitución, en relación con el apartado 2 del art. 148 de la misma, asumió competencia exclusiva en materia de Régimen Local (art. 9.8 del Estatuto), sin perjuicio de lo dispuesto en el núm. 18 del apartado 1 del art. 149 de la Norma fundamental, cuyo alcance no afecta a la cuestión objeto de este conflicto, dicha Comunidad Autónoma, en el legítimo desempeño de sus potestades de ejecución, se halla constitucionalmente habilitada para ejercer los controles de legalidad sobre las Corporaciones locales radicadas en su territorio que deban considerarse vigentes en el marco de la actual legislación de Régimen Local.

Por otra parte, debe recordarse que el Derecho aplicable en Cataluña al Régimen Local, hasta tanto no se complete íntegramente el cuadro normativo previsto en la Constitución y en el Estatuto, ha de deducirse del Ordenamiento hoy en vigor, tal como expresa la disposición transitoria segunda del propio Estatuto, por lo que no es de extrañar que el Decreto cuestionado, partiendo de estas premisas, disponga que, en los propios términos de la Ley de Régimen Local vigente en la actualidad, los controles de legalidad respecto a las Entidades locales se ejerzan por el Gobierno de la Generalidad en el territorio catalán.

Desde esta perspectiva, por consiguiente, la disposición de que se trata no ha hecho más que conectar la normativa vigente sobre el Régimen Local con el contenido de la Constitución y del

Estatuto de Cataluña, en la parte en que estos textos fundamentales tienen un valor normativo y aplicativo directo e inmediato. Por ello no hay razón alguna para sostener que con la emanación del Decreto controvertido la Generalidad de Cataluña se haya excedido en lo más mínimo de las competencias que le corresponden en materia de Régimen Local.

f) Por lo que se refiere, concretamente, a las alegaciones que el Abogado del Estado formula en relación al apartado A) del art. 1 del Decreto en causa, es preciso hacer las siguientes consideraciones:

La interpretación de la redacción del propio precepto no suscita dudas si se parte del carácter exclusivo de las competencias de la Generalidad en materia de Régimen Local, salvando las competencias del Estado en lo que respecta a los singulares campos de acción a él atribuidos por el art. 149.1.18 de la Constitución, que nada tienen que ver con el asunto que se discute.

El alcance del artículo cuestionado no puede ser otro que el de concretar o reafirmar la subrogación o sucesión de la Generalidad en las facultades de la Administración del Estado relativas a los controles sobre los Entes locales radicados en el territorio de Cataluña, dado que la competencia de la Generalidad sobre el Régimen Local es exclusiva y la distribución territorial del poder público y político que hace la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas supone la sustitución del primero por las segundas en determinadas esferas de actuación.

Por otra parte, no cabe sostener que el «orden público» constituya una noción indivisible, que además lleve siempre directamente aparejada la defensa o tutela de los intereses generales del Estado. Ni siquiera era así antes de la Constitución, ni lo es ahora después de promulgada la Ley fundamental. El «orden público» es un concepto polivalente, jurídicamente indeterminado y flexible, que por su propia naturaleza se acomoda a las más variadas situaciones de la vida pública. En consecuencia, puede hablarse de un orden público económico, social, político, urbanístico, civil, sanitario, internacional, general, local, etc., con apelación en cada caso a los intereses comprendidos en dichas expresiones. Tan «orden público» es, por lo tanto, asegurar la pacífica convivencia vecinal como hacer guardar el orden en las sesiones de los Organos representativos de los Ayuntamientos. Y en estos supuestos, nadie podría seriamente sostener que el «orden de las sesiones» cuyo mantenimiento se confía a los Alcaldes (arts.

202.3 y 206.1, entre otros, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales) y el «orden» que están llamados a preservar las policías municipales, no sea un «orden público.»

El «orden público» a que se refiere el art. 421 de la Ley de Régimen Local es un «orden público local», valga la redundancia, ya que tiene por objeto garantizar el normal funcionamiento de las Entidades locales, y su tutela, después de promulgada la Constitución, ha de corresponder a las Comunidades Autónomas que --como la Generalidad de Cataluña hayan asumido plenas competencias en materia de Régimen Local.

Y no cabe argüir que dicha tutela puede trascender de los intereses de las Comunidades Autónomas, por cuanto cualquier manifestación de la actividad de éstas, de forma mediata o indirecta, siempre puede tener repercusiones en todo el territorio del Estado y no por esa razón han de verse privadas del ejercicio de las competencias que constitucionalmente les corresponden. Una interpretación en sentido contrario vendría a vaciar, en la práctica, muchas de las potestades atribuidas a dichas Comunidades, pues son también muchas las materias cuyo desarrollo y ejecución puede tener repercusiones más allá de su territorio, tal como se hizo notar por el Tribunal Constitucional en el apartado 1 del fundamento jurídico 2 de la Sentencia de 16 Nov. 1981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 814/1981.

Lo expuesto lleva a la conclusión de que en la materia de que se trata, como en todas aquellas

en que pueda ser aplicable la noción de «orden público» restringida a un determinado sector o ámbito material, el mantenimiento de la normalidad se confía en primer lugar a los poderes ordinarios de las Autoridades competentes --en la presente litis, la Generalidad de Cataluña--, y solo muy excepcionalmente, cuando el ejercicio de estas potestades ordinarias sea insuficiente para mantener o restablecer la normalidad, es cuando han de entrar en juego los poderes extraordinarios del Estado.

Y son, cabalmente, estos poderes excepcionales del Estado los que han de conectarse con la noción de «seguridad pública», función del Estado concebida para situaciones de excepcional gravedad, tales como revueltas, asonadas, motines, levantamientos populares, y otras alteraciones muy graves de la convivencia ciudadana.

A esta última finalidad no responden precisamente las cortas y temporales medidas que arbitra la legislación de Régimen Local --en el sentido en que ha sido interpretada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 Feb. 1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980--, sino los amplios recursos que arbitra el art. 55 de la Constitución en defensa del orden general del Estado y que han sido desarrollados por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 Jun., reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

En definitiva, ni el «orden público», ni la «seguridad pública» sirven para apoyar las tesis de la representación del Gobierno, y mucho menos para negar las competencias exclusivas que legítimamente corresponden a la Generalidad sobre el Régimen Local por imperativo de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía, porque, en último término, no cabe duda de que la salvaguardia del «orden público» local al que hace referencia el art. 421 de la Ley de Régimen Local es «más inherente» a las competencias sobre «régimen local» asumidas por la Generalidad en méritos del art. 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que a las que puedan corresponder al Estado para mantener la seguridad pública en todo el territorio, salvando, claro está, las funciones que, en su día, ejercerá la Policía Autónoma.

g) Por lo que concierne al apartado B) del art. 1 del Decreto 162/1982, se dan por reproducidos todos los argumentos expuestos en apoyo de la competencia de la Generalidad de Cataluña, añadiendo únicamente que dicho apartado no es más que el reflejo de las potestades ordinarias que la Constitución y el Estatuto de Cataluña atribuyen a la Generalidad para el mantenimiento del normal funcionamiento de las Corporaciones locales y la facilitación del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales por los miembros de las mismas. Estas potestades ordinarias nada tienen que ver con la «seguridad pública», que en el supuesto de que se trata solo puede entenderse vinculada al ejercicio por el Estado de sus poderes de excepción como consecuencia de alteraciones muy graves de aquel normal funcionamiento y, en todo caso, cuando ya se hubieran agotado o resultasen insuficientes los poderes ordinarios atribuidos a la Generalidad.

Por todo ello, las potestades ordinarias para velar por el normal funcionamiento y desarrollo en Cataluña del Régimen Local y sus Corporaciones han de considerarse atribuidas a la Generalidad, ya que la Constitución y el Estatuto de Autonomía le han confiado dicho «Régimen» en exclusiva en el ámbito de su jurisdicción.

7. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses a que se refiere el artículo 65.2 de la LOTC y oídas las partes sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto impugnado acordada por providencia de 6 Oct. 1982, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por Auto de 22 Mar. 1983, acordó mantener la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 1, apartado A), del Decreto objeto del conflicto y levantar dicha suspensión en lo que se refiere al apartado B) del mismo precepto y disposición impugnados, medidas que, respectivamente, se extienden al art. 2 del susodicho Decreto en cuanto remite a los dos apartados mencionados del precepto anterior, todo ello hasta que se dicte Sentencia.

8. Por providencia de 22 Nov. 1984, se fija el día 29 del mismo mes para deliberación y votación del presente proceso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La cuestión controvertida en el presente conflicto de competencia se centra en la asunción de competencias por parte de la Generalidad de Cataluña en relación con las materias reguladas en el art. 421 de la Ley de Régimen Local [apartado A) del art. 1 del Decreto impugnado] y en el art. 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales [apartado B) del art. 1 del mencionado Decreto de la Generalidad de Cataluña].

2. El fundamento constitucional en que el Abogado del Estado apoya la competencia del Estado en la materia objeto del conflicto es el art. 149.1.29, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «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». A juicio del representante del Gobierno de la Nación, el «orden público» a que alude el artículo 421 de la Ley de Régimen Local (L.R.L.) entraría claramente en el concepto de «seguridad pública» a que se refiere el precepto constitucional mencionado; igualmente entraría en dicho concepto, a su juicio, la finalidad de la medida prevista en el art. 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en cuanto también el normal funcionamiento de las instituciones públicas, a que hace referencia el art. 1 de la vigente Ley de Orden Público, forma parte de la «seguridad pública», por lo que la facultad prevista, tanto en el apartado A), como en el B) del art. 1 del Decreto objeto del conflicto, correspondería al Estado.

Por el contrario, el Abogado de la Generalidad de Cataluña fundamenta la competencia de esta Comunidad Autónoma en el art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía, que atribuye a dicha Comunidad la competencia exclusiva sobre la materia de «régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución». En este sentido, el representante de la Generalidad entiende que las facultades a que se refieren los apartados A) y B) del art. 1 del Decreto impugnado --y que constituyen otros tantos controles de legalidad sobre Entidades locales-- tienen carácter ejecutivo y entran dentro de la competencia que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene estatutariamente atribuida. A mayor abundamiento, el Abogado de la Generalidad considera que el orden público que aparece como fundamento de la adopción de la medida de suspensión a que hace referencia el art. 421 de la L.R.L.y, por remisión, el apartado A) del art. 1 del Decreto impugnado-- no coincide con el concepto de «seguridad pública» del art. 149.1.29 de la Constitución, sino con un concepto más amplio, en el que entraría el orden público «local», por lo que --concluye-- la salvaguardia de dicho orden público local es más inherente a las competencias sobre régimen local que a las de seguridad pública.

La «seguridad pública» y el «régimen local», son, pues, los fundamentos constitucionales y estatutarios en los que, respectivamente, apoyan la defensa de la competencia del Estado y de la Generalidad de Cataluña los representantes del Gobierno de la Nación y de la aludida Comunidad Autónoma en relación con la disposición objeto del presente conflicto.

3. Aun cuando tanto el Abogado del Estado como la representación de la Generalidad otorgan un tratamiento análogo a los dos supuestos contemplados en las normas impugnadas, utilizando en ambos supuestos el mismo título competencial y análoga argumentación, es preciso distinguirlos, dada la distinta finalidad que cada uno persigue y la diferente naturaleza del control en ellos establecido, que en el primer caso recae sobre el propio órgano local,

mientras que en el segundo lo hace sobre la actividad por él realizada.

Por lo que respecta al apartado A) del art. 1 del Decreto en cuestión, el Gobierno de la Generalidad asume, a través del Departamento de Gobernación, la competencia para adoptar las medidas de suspensión de Presidente y miembros de las Corporaciones locales en el ejercicio de sus funciones por motivos graves de orden público.

En principio, la competencia a que se refiere la norma citada podría encuadrarse tanto en la «materia» de «régimen local» como en la de «orden público», pero, en cualquier caso, dada la naturaleza de la norma, la delimitación de la titularidad de la competencia controvertida obliga a examinar, con carácter previo, el alcance de la tutela del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre los Entes locales.

Conviene para ello recordar la doctrina mantenida por este Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 Feb., dictada en el recurso de inconstitucionalidad 186/1980. En ella, después de afirmar el carácter representativo y autónomo de las Corporaciones locales, reconocido y garantizado en los arts. 137, 140 y 141.2 de la Constitución para la gestión de sus propios intereses, se sostuvo que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, no genérico ni indeterminado, en supuestos en que dicho ejercicio incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean de la Comunidad Autónoma o del Estado (fundamento jurídico 3). Tal doctrina fue reiterada en la mencionada Sentencia al enjuiciar la constitucionalidad de los controles establecidos en los art. 417, 419, 421, 422 y 425 de la Ley de Régimen Local, concluyendo que, si bien con carácter general ha de considerarse inconstitucional cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de las Corporaciones locales por razón de la gestión inadecuada de los intereses generales del municipio; sin embargo, tales controles no son contrarios a la Constitución si el ejercicio de la autonomía local incide negativamente en intereses generales distintos de los propios de la Entidad (fundamento jurídico 10).

Por ello, al aplicar dichas consideraciones generales a la potestad gubernativa de suspensión y destitución, contenida en el art. 421 de la L.R.L., entendió este Tribunal que no era contraria a la Constitución la potestad gubernativa de suspender en el ejercicio de sus funciones a los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales por motivos graves de orden público, mientras que declaró que había sido derogada por la Constitución la potestad de destitución por el Ministro de los aludidos Presidentes y miembros de las Corporaciones locales, así como la potestad de suspensión de éstos por el mismo órgano en caso de mala conducta o negligencia grave. Consideró el Tribunal que únicamente el carácter grave de la situación, en cuanto a la alteración del orden público, podía justificar constitucionalmente, de forma excepcional, la previsión legal.

4. De la anterior doctrina se deduce que después de la Constitución no cabe entender, como sostiene la representación de la Comunidad, que el orden público a que se refiere el art. 421 de la L.R.L., cualquiera que fuere su sentido originario, tenga por objeto garantizar el normal funcionamiento de las Entidades locales, porque, si así fuera, la medida de control prevista en la Ley de Régimen Local resultaría incompatible con el principio de autonomía garantizado por la Constitución y, en consecuencia, tal precepto habría sido derogado por la misma (disposición derogatoria, 3, de la Constitución). A ello hay que añadir que el control a que se refiere el artículo 421 de la L.R.L. limita la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a los municipios para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 137, 140 y 141.2), afectando al órgano mismo, en cuanto se proyecta sobre sus titulares, y no solo a los actos que de ellos dimanan, y la previsión legal de un control como el indicado exige una interpretación restrictiva, que el mismo legislador quiso dar al precepto al calificar de graves los motivos en orden

público. Por ello, los únicos motivos de orden público que pueden dar lugar a que dicho control sea compatible con la Constitución, son los comprendidos en el concepto más estricto de seguridad pública entendida --como señaló este mismo Tribunal en su Sentencia 33/1982, de 8 Jun.- como «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 condicionados» (fundamento jurídico 3), siendo obvio que para poder llevar a cabo el control ha de haberse producido ya el supuesto de hecho previsto en la norma, sin que baste una mera previsión de que pueda producirse en un futuro inmediato.

5. Una vez delimitado el alcance del precepto, la suspensión prevista no puede adoptarse sino por órganos del Estado, pues a él corresponde en exclusiva la competencia en materia de «seguridad pública» según el artículo 149.1.29 de la Constitución. El propio Abogado de la Generalidad admite implícitamente que, si el motivo de orden público ex art. 421 de la L.R.L.

Fuera el de una verdadera alteración de ese orden --en sentido estricto, es decir, equivalente a la «seguridad pública»-, la competencia sería de titularidad estatal.

Ahora bien, dado que el art. 149.1.29 de la Constitución, tras afirmar que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, hace la salvedad de que ello es así «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», es preciso examinar lo que sobre este punto dispone el Estatuto de Cataluña, habida cuenta de que la Ley orgánica a la que se refiere el citado precepto constitucional no ha sido aún promulgada.

Pues bien, dejando al margen el art. 14 del mencionado Estatuto --que se refiere a competencias del Gobierno de la Nación y a los supuestos de intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en funciones atribuidas a la Policía de la Generalidad, así como a la dependencia de tales Fuerzas y Cuerpos en los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio--, el art. 13 del mismo habilita a la Generalidad para crear una Policía autónoma y establece --entre otras cuestiones que no interesan aquí-- las funciones que habrá de ejercer tal Policía Autónoma.

Este precepto, sin embargo, como el propio art. 149.1.29 de la Constitución en que se basa, se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la Policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal Policía Autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida, dado que el art. 421 de la L.R.L. no guarda relación alguna con la actividad policial.

6. Finalmente, es preciso señalar que no cabe aducir a favor de la titularidad comunitaria de la competencia controvertida --como hace la representación de la Generalidad-- el hecho de que en la disposición final quinta de la Ley 40/1981, de 28 Oct., por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales (disposición idéntica a su homónima del Real Decreto-ley 3/1981, que viene a sustituir), se establezca que «las facultades de impugnación atribuidas por la presente Ley a la Administración del Estado, corresponderán a las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía». Tales facultades, por una parte, se refieren a controles de legalidad sobre «los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales», es decir, sobre la actividad y no sobre el órgano, y, por otra, la facultad que se otorga a la Administración del Estado, y, en su caso, a la Comunidad, no es una facultad para suspender dichos actos o acuerdos, sino para impugnarlos ante los correspondientes Tribunales. Por ello no puede asimilarse la facultad de suspender a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales a las facultades atribuidas a la Administración del Estado, y en su caso a la Comunidad Autónoma, por los arts. 8 y 9 de la

mencionada Ley.

7. Por lo que concierne al apartado B) del Decreto impugnado, éste establece, con relación al art. 193.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que corresponde al Gobierno de la Generalidad la competencia para ordenar al Alcalde, a petición de cualquier Concejal de los que hubieran firmado la solicitud de sesión extraordinaria, que convoque dicha sesión en el plazo de cuatro días, si la demora no tiene causa justificada.

Esta competencia no puede considerarse incluida dentro del ámbito de la seguridad pública, como pretende el Abogado del Estado, pues la finalidad que persigue la norma no es la de garantizar dicha seguridad, entendida ésta en los términos anteriormente expuestos, sino la de asegurar el funcionamiento de los órganos de los Entes locales.

De aquí que el título competencial que ha de servir de base para el ejercicio de la facultad prevista en el mencionado precepto sea el relativo al «régimen local» y, por lo tanto, la competencia controvertida haya de considerarse incluida dentro de las asumidas por la Generalidad de Cataluña en virtud del art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía.

Es cierto que al Estado compete, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentran las Administraciones Locales, y que la asunción de competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de «régimen local», lo es «sin perjuicio de lo que dispone el núm. 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución», como establece el mencionado precepto estatutario. Pero en el presente caso la Comunidad Autónoma se limita a asumir la competencia de ejecución de lo establecido previamente en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, sin entrar a determinar ni los supuestos en los que procede el control sobre la actividad del órgano ni la forma de realizarlo, y no puede considerarse como básico el que sea el Estado quien lleve a cabo el control previsto en una materia inherente al funcionamiento de las Corporaciones Locales, que no afecta al interés general del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida a que remite el apartado A) del art. 1 del Decreto 162/1982, de 3 Jun., de la Generalidad de Cataluña, con el alcance que se precisa en el fundamento jurídico 4.

2.º Declarar que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de la competencia controvertida a que remite el apartado B) del mismo precepto.

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

Dada en Madrid, a 5 Dic. 1984.

LA LEY Digital