

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2059/2013 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 8.3.b), 49.1, 50 y 55 de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado D. Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el día 5 de abril de 2013 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 8.3.b), 49.1, 50 y 55 de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi. El Abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

Hace referencia, en primer lugar, al cumplimiento de los requisitos procesales necesarios para la interposición del recurso, señalando a continuación que las normas impugnadas, dictadas al amparo de las competencias autonómicas en materia de orden y seguridad públicas (art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en adelante EAPV), vulneran la competencia exclusiva estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia el Abogado del Estado señala que el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado competencia exclusiva plena en materia de “seguridad pública”, lo que incluye tanto la potestad normativa plena, como la ejecutiva (STC 154/2005, FJ 5), “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”. Dicha Ley es la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), que integra el bloque de la constitucionalidad en la materia (STC 25/1993, FJ 1).

Las Comunidades Autónomas que tienen estatuariamente prevista la posibilidad de creación de policías autonómicas pueden asumir facultades sobre la submateria “organización policial”, nunca sobre las demás submaterias incluidas en la materia de “seguridad pública”. En consecuencia, tanto el art. 17 EAPV como la disposición final primera LOFCS, que se refiere a lo dispuesto en el art. 17 EAPV, deben interpretarse conforme a la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.29 CE, lo que significa –continúa el Abogado del Estado– que la inaplicación de la LOFCS en el País Vasco queda limitada estrictamente a la organización por la Comunidad

Autónoma de su Policía autonómica, correspondiendo el resto de competencias normativas al Estado.

Partiendo de lo anterior se pasa por el Abogado del Estado a plantear los argumentos en los que se sostiene la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 15/2012.

Se alega, en primer lugar, que el art. 8.3.b), referido a la composición del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi, es inconstitucional en cuanto integra forzosamente en el seno de este órgano autonómico, que se califica como órgano de coordinación, a un representante de la Administración General del Estado, pues esa potestad de coordinación le correspondería al Estado (STC 194/2004, FFJJ 8 y 9). La integración obligatoria de representantes del Estado en un órgano consultivo autonómico opera como técnica de coordinación, dado que está presidida por la idea de imposición y no de voluntariedad, cuando las potestades de coordinación corresponden en exclusiva al Estado que es el titular de la competencia plena -también de la potestad normativa - en materia de seguridad pública. Competencia que ha ejercido mediante la creación de los órganos de coordinación previstos en los arts. 48 a 50 LOFCS, así como en la disposición final primera LOFCS y el art. 17 EAPV, siendo así que todos esos órganos de coordinación integran a representantes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. En consecuencia estima el Abogado del Estado que “La Comunidad no ostenta competencias para crear un órgano de coordinación e integrar forzosamente en él a representantes de la Administración General del Estado, disponiendo para sus propios órganos de los medios personales del Estado”.

El art. 49.1 (que establece los requisitos para la asociación de municipios limítrofes para prestar servicios de policía local), es inconstitucional, ya que las facultades de coordinación de las policías locales que pueden ejercer las Comunidades Autónomas (art. 149.1.22 CE) son las previstas en el art. 39 LOFCS, precepto que no se refiere estrictamente al régimen de la policía autónoma, con la consecuencia de que no está exceptuado de la aplicación de la disposición final primera LOFCS. Así, las facultades de coordinación que pueden ejercer las Comunidades Autónomas son estrictamente las enumeradas en el artículo 39 LOFCS, que no incluirían la de establecer los requisitos y condiciones para la asociación de municipios limítrofes para prestar servicios de policía local, cuestión ésta regulada por la disposición adicional quinta LOFCS. Para que una Comunidad Autónoma ostente esa facultad autorizatoria de las asociaciones de municipios es necesaria que tal facultad se halle expresamente prevista en su Estatuto, lo que no

sucede en el EAPV. Por tanto, no puede el artículo 49.1 de la Ley 15/2012 atribuir al "departamento competente en seguridad pública" una autorización que el bloque de la constitucionalidad residencia en el Ministerio del Interior. Además, este precepto permite la asociación de municipios limítrofes que "en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes", previsión que, según el Abogado del Estado, infringe la normativa estatal en la materia, que establece como requisito inexcusable para la asociación de municipios limítrofes que la suma de las poblaciones de los municipios que pretenden asociarse no exceda de 40.000 habitantes (Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que desarrolla la previsión establecida al efecto en la disposición adicional quinta LOFCS).

El art. 50, que atribuye al Gobierno vasco plena habilitación reglamentaria para regular, en el marco definido por la legislación estatal sobre seguridad pública y privada y la propia Ley 15/2012, los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas de funciones de seguridad e investigación en Euskadi, así como las medidas de seguridad que deban adoptar las empresas o establecimientos con el fin de prevenir la comisión de actos delictivos, también vulnera las competencias estatales. La seguridad privada no se integra propiamente en la submateria "creación de Policías autonómicas" de modo que, en seguridad privada, el Estado retiene la potestad normativa plena, por lo que las Comunidades Autónomas sólo pueden asumir potestades ejecutivas, en cuanto estén directamente vinculadas con las funciones de la Policía autonómica, tal como resulta de la STC 154/2005. No les corresponde, por el contrario, ninguna facultad normativa en materia de seguridad privada, ni mucho menos la potestad reglamentaria general que parece suponer el precepto impugnado, razón por la que "resulta manifiestamente inconstitucional la habilitación al Gobierno Vasco para reglamentar 'los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas de funciones de seguridad e investigación en Euskadi. Así como las medidas de seguridad que deban adoptar las empresas o establecimientos con el fin de prevenir la comisión de actos delictivos'".

Finalmente, el art. 55 es inconstitucional por las mismas razones señaladas respecto del art. 50 ya que la potestad normativa en materia de seguridad privada corresponde en exclusiva al Estado, por lo que no es posible que el precepto impugnado atribuya al órgano de la Administración de Euskadi competente en materia de seguridad pública la ejecución de la "legislación ...de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada". Discute también el Abogado del Estado la adecuación al orden competencial de parte del

contenido del art. 55. Considera que ningún reproche cabe hacer a lo previsto en el apartado a) del art. 55, pero sí al apartado b), que es inconstitucional en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma facultades de inspección y sanción de cualquier actividad de seguridad privada que se preste en Euskadi, aunque se haga por empresas de seguridad domiciliadas fuera de la Comunidad, contraviniendo lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. Asimismo debe declararse inconstitucional el apartado c) del art. 55, que atribuye a la Comunidad Autónoma vasca de la facultad de autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada, toda vez que esa facultad, que en principio corresponde al Estado (STC 154/2005, FJ 8), sólo puede ser asumida por las Comunidades Autónomas cuando exista una expresa atribución estatutaria, dentro del marco constitucional (STC 31/2010, FJ 103), lo que no sucede en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Mediante Providencia de 23 de abril de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra los arts. 8.3 b), 49.1, 50 y 55 de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento del País Vasco, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso -5 de abril de 2013- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento del País Vasco y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del País Vasco.

3. Mediante escrito registrado el día 7 de mayo de 2013, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados el día 8 de mayo de 2013.

4. El Letrado del Parlamento Vasco se personó en el procedimiento en nombre de la Cámara autonómica, solicitando una prórroga en el plazo concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 13 de mayo de 2013.

5. El Gobierno Vasco presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 22 de mayo de 2013 interesando la íntegra desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación.

Describe en primer lugar el contenido de la Ley 15/2012 señalando que la misma articula en un único sistema común diversos subsistemas aparentemente desconectados y sometidos a presupuestos normativos dispares, en base a la finalidad última habilitante común a todos ellos, cual es la seguridad pública. Alude también a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma señalando que, dada la vocación integradora de la norma, tales títulos no se encuentran únicamente en el art. 17 EAPV sino también en otros, como el art. 10.2 EAPV, que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; art. 10.4 EAPV, que le reconoce la competencia en materia de régimen local; artículo 10.35 EAPV, sobre el juego; art. 10.38 EAPV, relativa a espectáculos, y art. 18.1 EAPV, en materia de sanidad.

a) Entrando ya en el examen de los concretos preceptos impugnados sostiene la plena constitucionalidad del art. 8.3.b), señalando que el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi es un órgano con funciones limitadas a la consulta y a posibilitar la participación de todas las instancias competentes en la materia. Tanto su creación como sus funciones y composición son expresión de la competencia autonómica exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, reconocida en el art. 10.2 EAPV. Asimismo, aprecia que la Ley 15/2012 “no atribuye al Consejo de Seguridad Pública de Euskadi ‘competencias’ en el sentido estricto del término, sino una mera labor de asesoramiento a los órganos autonómicos competentes para un más correcto desempeño de sus propias competencias, sin que tampoco se solape con las funciones de la Junta de Seguridad a la que alude el art. 17 EAPV”. Por ello concluye que este órgano no constituye un organismo de coordinación, en los términos expresados por el Abogado del Estado, sino un órgano de encuentro y de colaboración de los diferentes agentes públicos implicados en la seguridad pública. En consecuencia, la participación de los diversos agentes contemplados en el precepto impugnado tiene la nota esencial de “voluntariedad”. Señala también la existencia de diversos

órganos colegiados de tipo consultivo en los que participa la Administración General del Estado, sin que se haya generado controversia alguna. Por ello concluye que el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi se constituye como un órgano consultivo de carácter estrictamente deliberativo, y la integración en dicho Consejo de la Administración General del Estado, en absoluto altera ni la titularidad ni el ejercicio de las competencias y “requerirá necesariamente en todo caso la decisión sobre su integración y la posterior designación de su representación conforme a sus respectivas normativas de funcionamiento, cualesquiera que sean su rango y finalidad”.

b) Respecto al art. 49.1, estima que la competencia autonómica deriva directamente de la disposición adicional primera CE, lo que explica las previsiones, tanto del art. 17 EAPV como de la disposición adicional primera LOFCS, que establece la salvedad de la aplicación de la LOFCS al País Vasco. Así, esta salvedad debe ser valorada en dos aspectos. En primer lugar al contrario que las disposiciones finales segunda y tercera, relativas a Cataluña y Navarra, respectivamente, no establece su aplicación directa al régimen de la policía autónoma, sino que "lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma que se determina por el mismo", debiendo entender el alcance del referido art. EAPV en sus propios términos, esto es, como una actualización del régimen foral llevada a cabo en el marco del propio Estatuto de Autonomía, según establece la disposición adicional primera CE. En segundo lugar, interpretar la disposición final primera LOFCS en el sentido más restrictivo, esto es, limitando exclusivamente sus efectos de exclusión a los aspectos de organización interna del Cuerpo de la policía autónoma vasca, supone realizar una lectura de este precepto incorrecta por quebrar el sentido propio de sus palabras, eludiendo la propia literalidad de la disposición adicional primera CE y del art. 17 EAPV.

Por tanto, según el Letrado del Gobierno Vasco, a diferencia de la competencia de las comunidades autónomas de "régimen común" en materia de policía autonómica propia, en las que su competencia deriva exclusivamente del artículo 149.1.29 CE, la del País Vasco se enmarca en el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera CE, de acuerdo con el art. 149.1.29 CE, configurando un ámbito competencial propio

del que únicamente se excluyen las funciones reservadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el propio artículo 17 EAPV.

Respecto a la alegada incompetencia de la Comunidad Autónoma en materia de coordinación de policías locales señala que debe quedar subsumida en la más genérica reconocida a través de sus Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.29 CE, en especial en una Comunidad Autónoma como la vasca que asume competencias en materia de policía en sustitución de las atribuciones de los cuerpos y fuerzas estatales. Como consecuencia de ello estima que a la Comunidad Autónoma del País Vasco no le resultan de aplicación los preceptos de la LOFCS dedicados a las Policías Locales (Título V), ni su artículo 39 (funciones de coordinación de la actuación de las Policías Locales), ni tampoco la disposición adicional quinta, relativa a la colaboración para la prestación de servicios de policía local, ni mucho menos la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, dictada en desarrollo de aquella, concluyendo que la regulación de las Policías Locales no tiene para el legislador vasco más límites que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad en la materia para la CAPV, cuales son la propia Constitución, el artículo 17 EAPV y los artículos 5, 6, 7 y 8 LOFCS, a los que alude la disposición final primera de la propia LOFCS.

Con carácter subsidiario, para el caso de que se entendiera de aplicación al País Vasco lo dispuesto en el art. 39 y en la disposición adicional quinta LOFCS, indica que las eventuales contradicciones desde el punto de vista material entre las normativas vasca y estatal se concretan en el límite máximo de población que puede abarcar este tipo de asociación intermunicipal, que en el caso de la ley vasca alcanza los 50.000 habitantes, mientras que la Orden INT/1944/2010 la reduce a una población máxima de 40.000 habitantes, así como que la legislación vasca exige un censo máximo de 20.000 habitantes para que un municipio pueda participar en esta asociación, no contemplando límite alguno la normativa estatal. Destaca al respecto la anomalía que, a su juicio, supone la utilización como parámetro de la actividad legislativa autonómica de una disposición de rango reglamentario de la mínima jerarquía normativa. Así, recalca que “la cuestión controvertida, el diferente límite poblacional máximo señalado por ambas normas, constituye un aspecto instrumental que en la práctica afecta a facetas competenciales de carácter estrictamente policial que, por tanto, de ningún modo puede calificarse como esencial, no alcanzando en consecuencia este extremo la trascendencia precisa para determinar la inconstitucionalidad de la decisión adoptada por el Parlamento Vasco por tal aparente

contradicción con una disposición reglamentaria adoptada por el titular del Ministerio del Interior”. Por el contrario estima que “esta función claramente incide en la organización de la policía local, resultando notoriamente relevante para el ejercicio de la competencia autonómica de coordinación material”. De este modo se reconocería a las Comunidades Autónomas un cierto margen competencial normativo en materias inherentes o complementarias a su competencia directa, como en el caso de autorización de las asociaciones de municipios para prestar servicios policiales, todo ello en base a la precisa congruencia entre la función meramente ejecutiva y la razonable ordenación del ámbito sobre el que se debe desplegar tal función.

En otro orden de cosas, la mención contenida en el artículo 49.1 a las condiciones “que se determinen reglamentariamente”, expresión que sin duda incluye el desarrollo reglamentario materializado por el Estado, no puede prejuzgar que por parte de la Comunidad Autónoma se vaya a producir ninguna actuación contraria al orden constitucional de distribución de competencias. En todo caso, estima el Letrado del Gobierno Vasco, que el objeto de la impugnación por este motivo no debería ser el art. 49.1 sino, en su caso, las normas reglamentarias que se dictaren contraviniendo el orden constitucional.

c) En lo que al art. 50 respecta señala que no cuestiona que la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma se limita a una competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de seguridad privada. Afirmación que, no obstante, debe matizarse, pues argumenta que el precepto se limita a atribuir al Gobierno Vasco la potestad de adoptar una regulación puntual de aspectos que, por su contenido y características, deben ser calificados como inherentes o complementarios de la competencia autonómica. Según su criterio, “la competencia autonómica no se limita exclusivamente a la actividad típica y genuinamente policial, sino que comprende así mismo una cierta capacidad normativa que se deriva de la misma en un sentido más general, precisa para la ordenación de la actividad de tipo ‘administrativo’ que le corresponde desplegar y la adaptación a la competencia sobre la que se proyectan sus disposiciones ejecutivas”, planteamiento este último relativo a lo que denomina “competencia normativa inherente” que sería predicable de la atribución de la capacidad para el desarrollo reglamentario de la legislación estatal sobre los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas de funciones de seguridad e investigación en Euskadi, permitiendo así una interpretación conforme del precepto.

d) Finalmente, respecto del art. 55, indica, como cuestión previa que la referencia del precepto a la “legislación de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada” es “un exceso retórico” que ha de ser interpretativamente reconducido por el Tribunal Constitucional. Señalado lo anterior estima que el recurso se circunscribe a las letras b) y c) del art. 55.

Sobre la primera, argumenta que la atribución a la Comunidad Autónoma de la inspección y sanción de las actividades de seguridad privada que se presten en Euskadi no precisa que tales actividades se presten por empresas que tengan su domicilio social en la Comunidad Autónoma, ya que la norma en la que se exige dicho requisito, la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, no forma parte del bloque de constitucionalidad conforme a la doctrina de la STC 154/2005, FFJJ 4 y 6. Por ello solamente restaría examinar si tales facultades administrativas pueden subsumirse por razón de inherencia o complementariedad entre las que derivan de la existencia de una policía propia, lo que, a juicio de la representación procesal del Gobierno Vasco es indudable dada la complementariedad y subordinación de la seguridad privada respecto a la pública.

Por último, sobre el motivo de impugnación del art. 55.c), considera que la impugnación debería ser desestimada aplicando la doctrina de la STC 31/2010, FJ 103, en la que se reconoció a la Generalitat de Cataluña la facultad para la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada.

6. Las alegaciones del Letrado del Parlamento Vasco en las que solicita la desestimación del recurso se registraron el día 4 de junio de 2013.

A su juicio el recurso parte de una errónea concepción del bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuanto que desconoce su posición específica en materia de seguridad pública, por mor del juego combinado de la disposición adicional primera CE y del art. 17 EAPV. La norma impugnada se limitaría a recoger supuestos anteriormente regulados que no habían generado conflictividad constitucional, culminando la construcción de un sistema vasco integrado y coherente que va más allá de la regulación del cuerpo de policía con apoyo en las competencias que, además de las de seguridad y policía, llegan al régimen local, (art. 10.4 EAPV), juego (art. 10.35 EAPV), espectáculos (art. 10.38

EAPV) y sanidad (art. 18.1 EAPV), además de la transversal competencia de autoorganización de los instituciones emanado del art. 10.2 EAPV.

En cuanto al art. 8.3.b) examina el concepto constitucional de coordinación, destacando la existencia de competencias autonómicas en materia de seguridad pública y argumentando que la fórmula escogida responde a un criterio de colaboración que ya cuenta con precedentes en la normativa vasca. De acuerdo con ello descarta la obligatoriedad que el Abogado del Estado deduce del precepto impugnado. Así, a su juicio, “el precepto no supone, por tanto, más que una llamada al encuentro, a la mejor disposición de los respectivos medios y facultades que, dentro un Estado complejo, obliga a la puesta en común de las políticas públicas bajo un ineludible criterio colaborativo”.

Respecto al art. 49.1, vuelve a señalar la no aplicabilidad de la LOFCS en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con arreglo a su disposición final primera, con la consecuencia de que ni el Título III LOFCS "De las Policías de las Comunidades Autónomas"), ni el Título V ("De las Policías Locales"), ni la disposición adicional quinta quedan dispensados de la excepción de inaplicación a Euskadi, cuya competencia deriva directamente de lo dispuesto en la disposición adicional primera CE y en el art. 17 EAPV. Además señala que los requisitos para la prestación de servicios de policía a escala local se diseñan en la Orden INT/1944/2010, la cual no puede servir de parámetro de constitucionalidad de la Ley 15/2012, ya que no forma parte del bloque de constitucionalidad.

Por lo que se refiere al art. 50 defiende que la atención de la Administración hacia este tipo de actividades relativas a la seguridad privada es "inherente y necesario" a la función policial, lo cual permite su ejercicio por las autoridades autonómicas. Señala, además, que el tenor del art. 50 no puede ser interpretado como una "habilitación general" sino como la base normativa para la ordenación de las actividades meramente ejecutivos de que dispone el Gobierno Vasco. Así, "los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas" y "las medidas de seguridad que deban adoptar" operan "en el marco definido por la legislación estatal sobre seguridad pública y privada". El precepto tendría un carácter descriptivo del marco en el que se desenvuelven las autoridades autonómicas.

En lo que al art. 55 respecta indica que el recurso se circunscribe a las letras b) y c) del mismo, pues califica la referencia a la legislación de Euskadi sobre seguridad privada como una

deficiencia de técnica legislativa. Sobre la letra b) destaca la imposibilidad de aplicar lo dispuesto en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada. De acuerdo con ello concluye que ni la CE ni el EAPV permiten mantener que nos hallemos ante una taxativa competencia estatal. Por último, en cuanto al apartado c) defiende su plena constitucionalidad por aplicación de la doctrina de la STC 31/2010, FJ 103, destacando que “lo que regula en absoluto hace referencia a los criterios materiales que deben cumplir los centros de formación, cuya materialidad no se discute que deba ser establecida por los órganos estatales, si no que se encomienda a la autoridad vasca la vigilancia sobre su cumplimiento en forma de concesión de autorizaciones”.

7. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno acordó, mediante providencia de 10 de junio de 2013, conceder a las partes personadas un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Formuladas alegaciones por el Abogado del Estado y los Letrados del Parlamento Vasco y del Gobierno Vasco, el Pleno acordó, mediante el ATC 157/2013, de 11 de julio, levantar la suspensión de los preceptos impugnados.

8. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra los arts. 8.3.b), 49.1, 50 y 55 de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.

El Abogado del Estado fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias estatales en materia de seguridad pública ex. art. 149.1.29 CE, sin que las normas controvertidas puedan encontrar amparo en las competencias autonómicas en materia de orden y seguridad públicas a las que se refiere el art. 17 EAPV. Por el contrario los Letrados del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, con alegaciones parcialmente coincidentes, han defendido la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados, argumentando la existencia

de competencia autonómica para dictarlos.

2. Puesto que del examen de la demanda se deduce con claridad que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter competencial, debemos comenzar por el examen de los preceptos controvertidos, en su contexto normativo, con el fin de determinar la materia en la que se insertan.

En este sentido, atendiendo a la exposición de motivos de la Ley 15/2012, es posible concluir que tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad pública, especialmente en los ámbitos de policía y seguridad ciudadana, así como la integración en un sistema general de seguridad propio de las distintas actividades o materias relacionadas con aquella. Así afirma que “el sistema de seguridad pública comprende el de policía y seguridad ciudadana y el de emergencias y protección civil, así como otros ámbitos de la actuación administrativa como son los relacionados con el tráfico y la seguridad vial, con el juego, los espectáculos y las actividades recreativas o con el sector de la seguridad privada. La nueva Ley articula dentro de un sistema común esos diversos subsistemas que, a pesar del distinto tratamiento que han recibido, tienden a una finalidad última y habilitante común: la seguridad pública. De este modo, la nueva Ley aspira a integrar en un mismo texto esa variedad de subsistemas, convirtiéndose en la norma troncal del ordenamiento vasco en materia de seguridad pública.”

Esta incardinación de la norma con la seguridad pública se confirma con el examen de los concretos preceptos impugnados, pues el art. 8.3 se refiere a la integración de representantes de la Administración General del Estado en un órgano autonómico, el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi; el art. 49.1 regula la asociación de municipios limítrofes para prestar servicios de policía local, lo que ya hemos encuadrado en la mencionada materia de seguridad pública (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 3) y los arts. 50 y 55 se refieren a cuestiones relacionadas con la seguridad privada, lo que determina que, atendiendo a la propia definición legal de lo que se entiende por seguridad privada (“la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicio de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública”, según el art. 1 de la Ley 23/1992) debamos incardinar estas cuestiones en el ámbito material de la seguridad pública (así, en un sentido similar, STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 3).

En suma, es claro que los preceptos discutidos en el presente recurso tienen, de una u otra forma, una indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos que es en lo que consiste la seguridad pública, tal como dicho concepto ha sido definido por este Tribunal Constitucional. Así, la hemos calificado como la "actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos" (SSTC 33/1982, FJ 3; 117/1984, FJ 4; 104/1989, FJ 3; 148/2000, entre otras). En suma, no queda sino concluir en la inconstitucionalidad de las normas controvertidas en la materia de "seguridad pública", sin perjuicio de que en el examen de alguno de los preceptos impugnados, sea preciso examinar la incidencia de otros principios y reglas aplicables en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3. Por tanto, una vez encuadrada la controversia, debemos ahora hacer mención, en primer lugar, de los preceptos del bloque de la constitucionalidad que delimitan la distribución de competencias en la materia de "seguridad pública" así como, en segundo lugar, a los términos en los que la doctrina constitucional se ha referido a dicha materia, en particular en la relativo a las competencias estatales y autonómicas sobre la misma.

En lo que a lo primero respecta, el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las 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, la disposición adicional primera CE establece: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Como recuerda la STC 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6, remitiéndose a la doctrina de la STC 76/1988 "de la Disposición adicional primera de la C.E. se deriva que el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica". Así, como se desprende de la propia disposición adicional primera CE, la actualización de dicho régimen foral se lleva a cabo en el marco previsto en el EAPV, de manera que los derechos históricos a los que se alude no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los Estatutos (SSTC 123/1984, FJ 3; 94/1985, FJ 6 y 76/1988, FJ 4). Por tanto, en el examen de las competencias autonómicas en la materia habremos de acudir al EAPV, cuyo art. 17, en continuidad lógica y normativa con la previsión y habilitación del art. 149.1.29 CE,

dispone en su apartado 1 que "mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado". El apartado 4 del propio artículo dispone que "para la coordinación entre la policía autónoma y los cuerpos y fuerzas de la seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma".

La determinación del alcance de la competencia sobre el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes y su relación con la competencia exclusiva estatal en materia de seguridad pública ha de establecerse según lo dispuesto en el anteriormente citado art. 149.1.29 CE, en concordancia, a su vez, con el art. 104 CE, de los que se desprende que la creación de las policías autónomas ha de realizarse "en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica". Debemos, por tanto, tener en cuenta también lo establecido en la LOFCS, que realiza la función delimitadora del régimen jurídico de ambas Policías, estatal y autonómicas, ya que "esta Ley Orgánica forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de los dos preceptos impugnados, según indica nuestra Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 28. 1)" (STC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1). En el artículo primero de dicha ley, tras señalar que la "seguridad pública es competencia exclusiva del Estado", se declara 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 Policías de las Comunidades Autónomas, el Capítulo II del Título III LOFCS fija las funciones de las Policías autonómicas, funciones que se ejercen según su art. 38 del modo siguiente: con el carácter de propias, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y como prestación simultánea e indiferenciada con estas últimas. Sin embargo, la Disposición final primera 1 de la misma LOFCS determina que lo regulado en ella "no será de aplicación a la competencia que el art. 17 del Estatuto de Autonomía

atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público por dentro del territorio autónomo que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma que se determina en el mismo". El apartado 2 de dicha Disposición final dispone que "no obstante lo establecido en el número anterior, los artículos 5, 6, 7 y 8, que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco". Debe advertirse que la disposición final primera LOFCS, reiterando la propia dicción del art. 17 EAPV, alude a la materia del "régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo" y no, en un sentido más amplio, a la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE. De este modo, las disposiciones de la Ley Orgánica que con carácter general establecen el régimen de organización y funcionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y aquellas que, de modo particular, se refieren a las Policías Autónomas no resultan de aplicación en el País Vasco, en el que habrá de estarse a lo que su Estatuto de Autonomía establezca en materia de organización y funcionamiento de su propia Policía, en los términos de su art. 17.

4. Señalado lo anterior debemos ahora hacer mención a los aspectos más relevantes de la doctrina constitucional en la materia, para así configurar el canon de enjuiciamiento aplicable a los preceptos cuestionados.

La materia seguridad pública, según ha afirmado en varias ocasiones este Tribunal (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, y 154/2005, FJ 5, entre otras), hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano. Esta protección se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5), pero también hemos precisado asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la "policía de seguridad", es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así, tenemos declarado (STC 154/2005, FJ 5) que "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 (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8)”. Dicho en otros términos, no es posible realizar “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” (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6), ya que “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública” (STC 175/1999, FJ 7).

La seguridad pública es, en principio, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE, precepto constitucional que pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades (“sin perjuicio de...”) que en cierto sentido vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de Policías por las Comunidades Autónomas y así declaramos 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” (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3). Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex. art. 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5). Como recuerda la STC 154/2005, FJ 5, con cita de la STC 148/2000, FJ 7, “la aludida no identificación absoluta entre la materia “seguridad pública” y el ámbito propio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reclama, ante todo, delimitar con precisión este último ámbito, pues no puede olvidarse que, partiendo de las previsiones del bloque de la constitucionalidad antes reproducidas, hemos declarado que “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”.

Respecto al ámbito de las competencias autonómicas la STC 148/2000, FJ 7 recuerda nuestra doctrina señalando que “hemos afirmado también en la STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 3, que la competencia autonómica sobre su propia policía ‘es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29 CE se está regulando un ámbito competencial material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter

extracomunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la Policía autónoma, cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica ..., sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía”. Esa misma conclusión ya se avanzó en la STC 104/1989, FJ 3, en la que afirmamos que “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”.

Así, la ya mencionada falta de identificación absoluta entre la materia seguridad pública y el ámbito propio de los servicios policiales tiene consecuencias en el plano de la delimitación de competencias en la materia, de manera que a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas corresponde la organización de sus propios servicios policiales y el ejercicio de las funciones o servicios policiales no estatales, así como la necesaria inherencia o complementariedad (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, FJ 5) de determinadas funciones o potestades no estrictamente policiales. De este modo, en los términos de nuestra doctrina, no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública, para encuadrarla competencialmente en la esfera de responsabilidad del Estado, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la "creación" de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional.

Criterio éste que se confirma en la STC 154/2005, FJ 5, en la que sostuvimos que “En

definitiva, han de incardinarse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que dispongan de policía de seguridad propia todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por el contrario, corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE.” Criterio ratificado en el mismo FJ en el que sostuvimos que “En suma, nuestro canon de enjuiciamiento se concreta en que en materia de “seguridad pública” al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 CE. Esta última competencia incluye una doble dimensión orgánica y funcional respecto de los correspondientes servicios policiales y también la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad”.

Por tanto, la conclusión que alcanzamos en las SSTC 104/1989 y 175/1999 y reiteramos en la STC 154/2005 es igualmente predicable ahora en la medida en que la competencia del art. 17 EAPV, al aludir al “régimen de la policía autónoma”, se refiere a la función policial prestada por dicha policía autónoma, esto es, a la capacidad de los poderes autonómicos de organizar aquella y ejercer las funciones o servicios policiales no estatales, así como las potestades administrativas que puedan ser consideradas como complementarias o inherentes a las tareas de prevención 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 (por todas, STC 104/1989, FJ 4). Entendida en tales términos (competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias a la actividad estrictamente policial) la competencia autonómica derivada de la creación de la policía de seguridad propia es la única excepción que el art. 149.1.29 CE contempla a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública.

En suma, atendiendo a la doctrina que se acaba de exponer, lo que no ha de confundirse es la competencia específica relativa al "régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo",

prevista en el art. 17 EAPV, que se proyecta sobre el sistema de autoridades territoriales y servicios policiales propios en los términos ya expuestos con la más genérica y, por tanto, de contenido más amplio-en tanto que abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas (STC 104/2005, FJ 5)- en materia de seguridad pública que el art. 149.1.29 CE reserva, con los límites ya examinados, al Estado.

5. Llegados a este punto estamos ya en disposición de realizar el enjuiciamiento que se nos demanda, comenzando por el art.8.3.b), referido a la composición del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi, precepto que dispone que “Formarán parte de dicho consejo, al menos, representantes de: [...] b) Administración General del Estado”.

El Abogado del Estado considera el precepto, en cuanto integra en el seno de un órgano autonómico de coordinación a un representante de la Administración General del Estado, vulnera la distribución de competencias, pues esa potestad de coordinación le corresponde al Estado. Por el contrario los Letrados del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco han negado ese carácter de órgano de coordinación, señalando que se trata de uno consultivo y de participación, caracterizado por la nota de voluntariedad con el fin de posibilitar la participación de todas las instancias competentes en la materia.

Ninguna duda cabe de que la creación del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi encuentra amparo no solo en la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, sino también y sobre todo en las competencias autonómicas propias en materia de seguridad pública, derivadas de lo dispuesto en los arts. 149.1.29 CE y 17 EAPV. Lo aquí discutido es, sin embargo, algo distinto como la integración de representantes del Estado en lo que se califica como un órgano de coordinación autonómico. Para resolver esta controversia debemos tomar en consideración nuestra doctrina sobre los principios de cooperación o colaboración y de coordinación, pues las partes en el fondo discuten acerca de la calificación de las funciones que el mencionado Consejo tiene atribuidas, para ponerla en relación con la configuración del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi en el art. 8 de la Ley 15/2012.

Respecto a lo primero la STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 8 y 9, sintetiza nuestra doctrina acerca de la noción y sentido propios de la función coordinadora así como sobre el alcance constitucional que hay que otorgar al principio de cooperación. La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la

homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Es así una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente, facultad consistente en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, para lo cual se ejerce un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

En cuanto a la cooperación hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad; por otro lado, su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, a través de cualesquiera técnicas que revistan ese carácter voluntario sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias, pues este Tribunal ha venido también reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos.

Expuesto lo anterior procede ahora examinar las funciones del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi a los efectos de determinar si las mismas son las propias de un órgano de coordinación, como defiende el Abogado del Estado, o más bien tiene rasgos propios de los órganos de colaboración.

Así, el art. 8 define al referido Consejo como un “órgano consultivo y de participación superior en la Comunidad Autónoma de Euskadi con el objetivo de intercambiar ideas y experiencias para favorecer la coherencia en las actuaciones de las diversas entidades e instituciones implicadas y afectadas por la política de seguridad pública”, definición legal que ya apunta a que se trata de un órgano con funciones de cooperación, lo que se ve confirmado al examinar sus funciones tal como se definen en el art. 8.2 de la Ley 15/2012. Este precepto le atribuye tareas de análisis, estudio y evaluación de la situación global de seguridad pública en Euskadi; de seguimiento de factores que puedan perturbar una pacífica convivencia ciudadana, de promoción de medidas generales de mejora de la situación de la seguridad y de impulso de iniciativas orientadas a mejorar los servicios de las distintas administraciones públicas relacionadas con la seguridad pública, así como la de informar el plan general de seguridad pública de Euskadi. Como se ve, ninguna de ellas implica así la utilización de elementos propios

de la coordinación, ya que tales funciones son, fundamentalmente, de análisis, informe y propuesta, sin que impliquen el ejercicio efectivo de las competencias autonómicas en la materia, ni, por lo mismo, perturben o menoscaben las competencias estatales.

En conclusión, con la inclusión por parte de la Comunidad Autónoma de representantes de la Administración General del Estado en un órgano de asesoramiento como el que acabamos de examinar nos encontramos ante el empleo de una técnica de cooperación deseable entre las Administraciones Públicas con competencias en la materia, técnica consistente en la participación en un órgano colegiado con funciones de estudio y propuesta. Por tanto, como tal técnica de cooperación, viene caracterizada necesariamente por la nota de voluntariedad a la que ya hemos aludido, de suerte que dicha participación ha de entenderse formulada en términos dispositivos para el Estado, al que corresponde, en todo caso, la decisión última acerca de su integración en el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi y los términos en la que ésta se produzca.

Por tanto, interpretado en el sentido expuesto, el art. 8.3.b) de la Ley 15/2012 no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

6. El segundo precepto impugnado es el art. 49.1, el cual establece los requisitos que han de cumplir los municipios limítrofes que se asocien para prestar servicios de policía local en los términos siguientes:

Artículo 49. Asociación para prestar servicios policiales.

«1. Los municipios vascos limítrofes podrán asociarse, previa autorización del departamento competente en seguridad pública, para la prestación de servicios policiales cuando no dispongan separadamente de recursos suficientes, ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente».

El Abogado del Estado considera inconstitucional esta previsión ya que las facultades de coordinación de las policías locales que pueden ejercer las Comunidades Autónomas son las previstas en el art. 39 LOFCS, que no menciona este aspecto, regulado por la disposición adicional quinta LOFCS. Para que una Comunidad Autónoma ostente la facultad autorizatoria de las asociaciones de municipios sería necesaria una previsión estatutaria expresa, lo que no sucede en el EAPV. Además, el art. 49.1 permite la asociación de municipios limítrofes que “en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes”, previsión que infringe la normativa estatal en la

materia, que establece como requisito inexcusable para la asociación de municipios limítrofes que la suma de las poblaciones de los municipios que pretenden asociarse no exceda de 40.000 habitantes, conforme a la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que desarrolla la disposición adicional quinta LOFCS.

Este planteamiento es discutido por la representación procesal del Gobierno Vasco que defiende que del art.17 EAPV y de la propia LOFCS se deriva la peculiar posición de la Comunidad Autónoma en esta materia, conforme a la disposición adicional primera CE, lo que se traduce en un ámbito competencial propio del que únicamente quedarían excluidas las funciones policiales expresamente mencionadas en el art. 17 EAPV. Por esa misma razón estima indiscutible que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de coordinación de policías locales, competencia que no tendría más límites que los previstos en la CE, el EAPV y la disposición final primera LOFCS, con la consecuencia de que no serían aplicables los previstos en otras normas de la propia LOFCS ni tampoco la Orden INT/2944/2010. En términos similares, el Letrado del Parlamento Vasco sostiene que la disposición adicional quinta LOFCS no es de aplicación al País Vasco ni, por tanto, tampoco la Orden INT/2944/2010.

Ninguna duda cabe de que la regulación que examinamos se encuadra materialmente en el ámbito de la seguridad pública, ya que así lo declaramos en la STC 172/2013, FJ 5, en cuanto que consideramos que tal acuerdo de colaboración para la prestación de servicios de policía local está “dirigido a la protección de personas y bienes y, en general, al mantenimiento del orden público en municipios limítrofes que pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma y que no dispongan separadamente de recursos económicos suficientes para la prestación del servicio de policía local; se encuadra por tanto en la materia de ‘seguridad pública’, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.29 CE”.

Conforme al canon que anteriormente hemos expuesto lo que deberemos examinar es si las cuestiones ahora discutidas, esencialmente las relativas a autorizar y establecer los requisitos y condiciones de la asociación de municipios para prestar los servicios de policía local, pueden ser vinculadas con una dimensión material de la competencia autonómica que pueda entenderse asociada o ser consecuencia de la actividad policial, sobre la que operaría la excepción a la exclusividad de la competencia estatal proclamada por el art. 149.1.29 CE, o, por el contrario, se vulneran las competencias estatales en la materia.

Ya hemos advertido que el hecho de que la Comunidad Autónoma haya asumido la competencia para desarrollar la generalidad de las funciones policiales por medio de la policía autonómica prevista en el art. 17 EAPV no significa que toda actividad relacionada con la seguridad pública sea, por esa razón, de competencia autonómica, pues la seguridad pública abarca un conjunto plural y diversificado de actividades con un contenido más amplio que el estrictamente policial. Por esa razón resulta determinante el examen del carácter que haya de atribuirse a las funciones de la policía local para comprobar si, efectivamente, existe esa vinculación con las funciones policiales de competencia autonómica. Respecto a los cuerpos de policía local hemos declarado (STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 7) que sus funciones “trascienden del mantenimiento de la seguridad pública, desarrollando una actividad predominantemente “de policía administrativa” [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, público, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente “de seguridad” de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo”.

Atendiendo a lo anterior, es patente, dada la actividad de policía eminentemente administrativa que es propia de estos cuerpos, que la cuestión se enmarca en un concepto más amplio de seguridad pública que excede de lo puramente policial, al que en los términos ya examinados en el FJ 4 se circunscriben las competencias autonómicas asumidas en el EAPV, de manera que, al desarrollar un aspecto que no queda incluido expresamente en la competencia que al País Vasco reconoce el artículo 17 EAPV, corresponde al Estado su regulación. La conclusión es, entonces, la que, con cita de la STC 117/1984, de 5 de diciembre, FJ 4, ya se alcanzó en la STC 154/2005, FJ 5, en el sentido de que “cuando las facultades administrativas en discusión ‘no guarda[n] relación alguna con la actividad policial’ la competencia para ejercerlas corresponde al Estado, habida cuenta que en tales supuestos ‘la existencia de [una] Policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida”.

Ahora bien, tampoco ha de olvidarse que la LOFCS es una norma integrante del bloque de constitucionalidad en esta materia, de suerte que ha de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de constitucionalidad del precepto impugnado (art. 28.1 LOTC), conforme a reiterada doctrina constitucional (STC 172/2013, FJ 2

y las allí citadas). Por eso también debemos contrastar el precepto impugnado con las disposiciones de la LOFCS aplicables al caso. Así, esa autorización de la asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local aparece expresamente contemplada en la disposición adicional quinta LOFCS, que requiere que el acuerdo de colaboración se ajuste a las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y que sea autorizado por éste o, en su caso, por “la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

Algo ya destacado en la STC 172/2013, FJ 3, “Para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de seguridad pública”.

Lo anterior determina que la atribución de la autorización de los acuerdos de colaboración al “departamento competente en seguridad pública”, sea conforme al orden constitucional de distribución de competencias, en la medida en que ya hemos comprobado que la disposición adicional quinta LOFCS establece que esa autorización sea otorgada por “la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía” y el art. 17 EAPV reconoce a la Comunidad Autónoma, en los términos que venimos examinando, competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público. Por el contrario, el inciso “ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente”, vulnera las competencias del Estado, único al que corresponde determinar los requisitos que han de cumplir estos acuerdos de asociación, y es, por tanto, inconstitucional y nulo.

7. El siguiente precepto recurrido es el art. 50, el cual dispone:

Artículo 50. Regulación.

«El Gobierno Vasco desarrollará reglamentariamente, en el marco definido por la legislación estatal sobre seguridad pública y privada y lo dispuesto en la presente ley, los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas de funciones de seguridad e investigación en Euskadi, así como las medidas de

seguridad que deban adoptar las empresas o establecimientos con el fin de prevenir la comisión de actos delictivos».

Para el Abogado del Estado el precepto es inconstitucional por cuanto la seguridad privada no se integra propiamente en la submateria “creación de Policías autonómicas” y de la doctrina constitucional resulta que en materia de seguridad privada el Estado retiene la potestad normativa, por lo que las Comunidades Autónomas sólo pueden asumir potestades ejecutivas, en cuanto directamente vinculadas con las funciones de la Policía autonómica. La representación procesal del Gobierno Vasco ha sostenido de contrario que es posible realizar una interpretación conforme del precepto impugnado entendiendo que no atribuye a la Comunidad Autónoma una potestad genérica de desarrollo reglamentario en el ámbito de la seguridad privada, sino lo que califica como una “competencia normativa inherente” a la actividad de tipo administrativo que le corresponde desplegar, competencia traducida en decisiones que imponen a los particulares un determinado contenido prestacional. Con una argumentación similar el Letrado del Parlamento Vasco estima que el precepto no ha de ser entendido como una habilitación general, sino como “la base normativa para la ordenación de las actividades meramente ejecutivas de que dispone el Gobierno Vasco”, teniendo “un carácter descriptivo del marco en el que se desenvolverán las autoridades autonómicas”.

Es claro que el precepto impugnado se incardina en el ámbito material de la seguridad pública, tal como resulta de nuestra doctrina (STC 154/2005, FJ3), pues se refiere a los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas de funciones de seguridad e investigación en Euskadi, así como las medidas de seguridad que deban adoptar las empresas o establecimientos con el fin de prevenir la comisión de actos delictivos, aspectos ambos que tienen una indudable conexión con el mantenimiento del orden ciudadano. Así pues, conforme al canon de enjuiciamiento que antes hemos expuesto, al Estado le corresponden todas las potestades normativas en relación a estos dos aspectos. Tal como también han coincidido todas las partes en el presente proceso, en el ámbito de la seguridad privada las competencias autonómicas, en cuanto referidas a actividades inherentes o complementarias a las funciones o servicios policiales, han de tratarse de facultades meramente administrativas, en tanto que instrumentales por esa razón de inherencia o complementariedad, que no sean separables de aquello que les proporciona su fundamento en el acervo competencial autonómico, 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 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en este caso, la Policía autonómica.

Así, aun cuando pueda calificarse la intervención autonómica sobre el ejercicio de funciones de investigación por personas privadas y la adopción de medidas de seguridad como facultades administrativas inherentes o complementarias a las propias de los servicios policiales autonómicos, tal circunstancia habilitaría a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de funciones ejecutivas o actuaciones administrativas inherentes a lo policial (así, en la STC 154/2005, FFJJ 5 y 8) lo que no es, patentemente, el caso. Tampoco la impugnación puede ser calificada de preventiva pues lo que se discute es la pretensión del legislador autonómico de atribuir al Gobierno Vasco la potestad de dictar disposiciones administrativas de carácter general en un ámbito en el que las competencias autonómicas son ejecutivas. Esto es, nos encontramos ante una habilitación para el desarrollo reglamentario en dos ámbitos que, por su carácter genérico, no pueden entenderse limitados a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de una competencia ejecutiva autonómica, únicos ámbitos en los que tal habilitación sería posible (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61).

Por lo expuesto, el art. 50 es contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

8. El último de los preceptos objeto de recurso es el art. 55 que presenta el siguiente tenor:

Artículo 55. Seguridad privada.

«Corresponde al Departamento competente en seguridad pública la ejecución de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada, para lo cual ejerce las siguientes atribuciones:

- a) La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Euskadi cuando su ámbito de actuación no supere el territorio de Euskadi.*
- b) La inspección y la sanción de las actividades de seguridad privada que se presten en Euskadi.*
- c) La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada.*
- d) La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privada con la Ertzaintza y las Policías locales».*

El Abogado del Estado considera inconstitucional el inciso del primer párrafo “y de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, por las mismas razones señaladas respecto del art. 50, ya que la potestad normativa en materia de seguridad privada corresponde en exclusiva al Estado. Además cuestiona el apartado b) en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma facultades de

inspección y sanción de cualquier actividad de seguridad privada que se preste en Euskadi, contraviniendo lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y el apartado c) del art. 55, toda vez que esa facultad, que en principio corresponde al Estado (STC 154/2005, FJ 8), sólo puede ser asumida por las Comunidades Autónomas cuando exista una expresa atribución estatutaria, dentro del marco constitucional (STC 31/2010, FJ 103), lo que no sucede en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La representación procesal del Gobierno Vasco considera que el inciso “legislación... de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de seguridad privada” ha de ser interpretado en los mismos términos que los propuestos para el art. 50; en cuanto al apartado b) del art. 55 niega que la Ley 23/1992 pueda ser parámetro de constitucionalidad y señala que se trata de actividades inherentes o complementarias a lo propiamente policial y respecto del apartado c) sostiene su plena constitucionalidad por aplicación de la doctrina de la STC 31/2010. Argumentos parecidos ha empleado el Letrado del Parlamento Vasco en defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado.

Sobre el primero de los aspectos discutidos ya hemos dejado sentado que las competencias autonómicas en materia de seguridad privada son de naturaleza ejecutiva, por lo que, forzosamente, nuestra conclusión ha de ser la misma que ya alcanzamos en relación con el art. 50. Tampoco es admisible la interpretación que, aludiendo a lo que califican como un “exceso retórico” o a un defecto de técnica legislativa, respectivamente, proponen las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco pues “[C]onforme a nuestra reiterada doctrina, la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde” (STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11 y las allí citadas).

En consecuencia, el inciso “y de la Comunidad Autónoma de Euskadi” del art. 55 es inconstitucional y nulo.

En lo que respecta al apartado b) debemos comenzar señalando que, como ya dejamos sentado en la STC 154/2005, FFJJ 4 y 6, la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30

de julio, de seguridad privada, no forma parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC), de manera que nuestro enjuiciamiento no puede resultar condicionado por sus previsiones. Así, para determinar si la Comunidad Autónoma ostenta la competencia discutida, deberemos examinar si la misma, por su contenido y finalidad, guarda vinculación específica con la competencia autonómica derivada de la creación de su propia policía de seguridad, teniendo en cuenta, también, el carácter complementario o subordinado de la seguridad privada respecto de la seguridad pública. Con tales criterios, en este caso es posible entender que el precepto no vulnera las competencias del Estado pues refiere la inspección y sanción autonómicas no a cualquier actuación de las empresas y personal de seguridad, sino a las “actividades de seguridad privada”, es decir a actuaciones materiales relacionadas con la seguridad de personas y bienes y que, por ello, resultan inherentes o complementarias a las potestades derivadas de la existencia de una policía propia.

En cuanto al apartado c), la aplicación de la STC 31/2010, FJ 103, en la que este Tribunal, modulando la inicial doctrina de la STC 154/2005, descartó la vulneración del art. 149.1.29 CE por parte del art. 163 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, conduce directamente a la desestimación del recurso en este punto. Frente a lo afirmado por el Abogado del Estado, no se deduce de dicha Sentencia la exigencia de un pronunciamiento estatutario expreso al respecto, bastando con la competencia en materia de protección de personas y bienes. Allí afirmamos que “Cabe recordar que en dicha STC 154/2005 consideramos que la fijación de las pruebas dirigidas a la habilitación del personal de seguridad privada y la autorización de los centros de impartición de enseñanzas en materia de seguridad privada se situaban dentro de la competencia estatal de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Ahora bien, debemos aclarar ahora que es posible separar ambos aspectos (habilitación del personal y autorización de los centros de enseñanza). Siendo de la competencia estatal establecer y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal, ello no tiene como consecuencia necesaria la competencia del propio Estado para autorizar los centros concretos de enseñanza que las impartan, pues puede regular, con el máximo de concreción que decida, los requisitos que han de reunir dichos centros, de manera que las Comunidades Autónomas los autoricen cuando cumplan tales requisitos”.

Por tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada que tengan su sede en la misma.

A mayor abundamiento respecto de cuanto llevamos afirmado sobre los apartados b) y c)

del art. 55, cabe destacar que es ahora el propio legislador estatal el que ha reconocido la competencia autonómica en ambos ámbitos. Así la recientemente aprobada Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que entrará en vigor el día 5 de junio, conforme a su disposición final cuarta, dispone en su art. 13, intitulado Competencias de las comunidades autónomas, que “Las comunidades autónomas que, con arreglo a sus estatutos de autonomía, tengan competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, ejecutarán la legislación del Estado” sobre una serie de materias entre las que se encuentran “La inspección y sanción de las actividades y servicios de seguridad privada que se realicen en la comunidad autónoma, así como de quienes los presten o utilicen” [letra b) del apartado 1] y “La recepción de la declaración responsable, inspección y sanción de los centros de formación del personal de seguridad privada que tengan su sede en la comunidad autónoma” [letra c) de ese mismo apartado 1].

FALLO

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

Ha decidido

1) Declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso “ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente” del art. 49.1, el art. 50, y el inciso “y de la Comunidad Autónoma de Euskadi” del art. 55 de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.

2) Declarar que el art. 8.3.b) de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, no vulnera las competencias del Estado interpretado en los términos del fundamento jurídico 5.

3) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintinueve de mayo de dos mil catorce.