

Sentencia nº 154/2005, de 9 de junio de 2005

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Maria Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados 1903/95 y 3768/95, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de seguridad privada, y la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, que lo desarrolla. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

Antecedentes:

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 25 de mayo de 1995, el Letrado don Xavier Castrillo y Gutiérrez, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, en relación con los artículos 52.3, 54.5 b), 55, 56, 58, 60, 65.1 y 3, 81.1 c), y 2, y 86.2 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de seguridad privada.

2. Los términos del conflicto y los de su fundamentación jurídica, de acuerdo con lo que se sostiene en la demanda presentada por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña son, resumidamente, los siguientes:

a) La norma reglamentaria impugnada ha sido dictada en uso de la doble autorización derivada, de una parte, de la disposición final primera de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, con el fin de desarrollar la propia Ley y, de otra, de la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, orientada a dictar las normas necesarias sobre medidas de seguridad que puedan ser impuestas a entidades y establecimientos.

Ello orienta ya de que la materia de "seguridad privada" puede ser considerada desde diversas perspectivas, no plenamente coincidentes a efectos competenciales.

Una primera constatación es necesaria: la expresión "seguridad privada" no aparece mencionada en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía. Pese a ello es posible aceptar, de partida, que la prestación por personas privadas de servicios de protección de personas y bienes sea considerada como actividad en cierto modo complementaria y subordinada respecto de las de seguridad pública (art. 1 de la Ley 23/1992). Ahora bien, ese carácter complementario y accesorio permite entender que las actividades de seguridad privada no forman parte del núcleo esencial de la seguridad pública. Confirma este criterio que los agentes de seguridad privada no forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sino que sólo deben estar habilitados para realizar sus funciones.

Por ello, la afinidad señalada no debe ocultar la distinción entre ambas, que se manifiesta en los principios informadores, en los medios a utilizar y en los objetivos que pretenden. Así se deriva del diferente rango normativo de las leyes que regulan ambas materias, la seguridad pública regulada por Ley Orgánica y la seguridad privada por Ley ordinaria.

Sin embargo, el Gobierno no respeta estas diferencias en la norma reglamentaria y, considerándola inordinada en la materia de "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE), atribuye sólo a las instancias centrales y policiales del Estado las funciones ejecutivas de tutela y control en materia de seguridad privada, relegando las competencias que la Generalidad ostenta en relación con la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público (art. 13.2 EAC).

Una simple lectura del art. 149.1.29 CE lleva a ver que la competencia estatal se atribuye "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", lo que obliga a reconocer que sobre la materia "seguridad pública" se ejercen competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como en el caso de Cataluña, han incluido en su Estatuto dicha competencia.

Por lo tanto, no se trata de una competencia exclusiva del Estado, sino concurrente, en cuyo ejercicio aquél debe respetar incluso otros títulos competenciales de aplicación preferente. Ya desde la STC 33/1982 el Tribunal cerró el paso a una interpretación de la seguridad pública que pudiera resultar absorbente de cualquier materia que pudiera repercutir en la seguridad y orden ciudadanos. Así se reiteró después en las SSTC 123/1984, 104/1989 y 133/1990, recaídas en relación con la protección civil.

En este entendimiento, no cabe acudir al art. 149.1.29 CE para reservar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado todas las funciones ejecutivas referidas a la seguridad privada.

El Real Decreto 2364/1994 regula con detalle el régimen jurídico y funcionamiento de las empresas de seguridad y del personal de seguridad, así como las medidas de seguridad que deben observarse en los distintos establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios. Así pues, el ámbito material en el que debe encuadrarse el Reglamento de seguridad privada es el de la seguridad que mira a la protección de las personas y bienes desde una perspectiva en la que predomina el interés privado sin perder su conexión con el público.

Por ello, los títulos competenciales aquí de aplicación serán, en principio, los referidos a la seguridad pública (arts. 149.1.29 CE y 13 EAC), aunque deberán modularse en atención a las circunstancias concretas para no impedir injustificadamente la aplicación de otras previsiones competenciales.

Al regular las cuestiones de seguridad privada es coherente con los criterios constitucionales otorgar una mayor intervención a las Comunidades Autónomas, máxime cuando las empresas del sector que limitan su actuación al territorio autonómico difícilmente pueden plantear problemas de alcance supraautonómico.

Siguiendo estos criterios, el legislador estatal dispuso en la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992 que las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de personas y bienes pudieran ejercer competencias ejecutivas de autorización, inspección y sanción sobre las empresas de seguridad que tengan su domicilio en la Comunidad Autónoma y limiten su actuación a la misma. Y la Ley 10/1994, en su art. 12.2 h) señala lo propio al regular las funciones de policía administrativa de los Mossos D'Esquadra.

El Reglamento de seguridad privada, sin embargo, excluye cualquier intervención autonómica sobre el personal de seguridad privada, que es quien propiamente realiza las funciones de protección privada de las personas y los bienes. Así pues, y con carácter general, no se prevé ninguna participación de la Generalidad en cuanto a la habilitación y formación de este personal, en cuanto a las pruebas que deben superar y en cuanto a la utilización de armas en supuestos concretos. El Gobierno de la Generalidad considera que la disposición adicional cuarta de la Ley de seguridad privada quiso reconocer a las Comunidades Autónomas facultades sobre el conjunto de elementos que integran las empresas de seguridad y, lógicamente, sobre el personal de seguridad, pues entre la empresa y dicho personal existe esa interdependencia desde la perspectiva de la doctrina mercantilista.

b) Tras este planteamiento general, el Letrado de la Generalidad expone la vulneración competencial en la que incurren los artículos impugnados.

En el art. 52.3, rechaza que la autorización administrativa previa que habilita al personal de seguridad la conceda el Ministerio de Justicia e Interior, pues esa autorización debe otorgarla la Generalidad.

El art. 54.5 b) establece entre los requisitos específicos necesarios para la habilitación como detective privado el poseer el diploma correspondiente reconocido por el Ministerio de Justicia e Interior en la forma que se determine por dicho Ministerio. Nada se reprocha a la exigencia de obtener un diploma que acredite haber cursado las enseñanzas programadas y superado las pruebas pero la homologación del diploma es una función ejecutiva que corresponde a los servicios autonómicos competentes en materia de seguridad privada.

En los arts. 55, 56 y 58 se reserva de modo absoluto a las instancias centrales del Estado diversas funciones ejecutivas relacionadas con la formación de los aspirantes y con la convocatoria de las pruebas a superar. Todas estas funciones están en estrecha relación con las competencias de la Generalidad sobre las empresas de seguridad y le deben corresponder. Específicamente sobre el art. 56.2, se argumenta que la competencia de la Generalidad se sustenta no sólo en el art. 13 EAC sino también en el art. 15 del mismo Estatuto de Autonomía, invocando expresamente en apoyo de ello la STC 122/1989.

El art. 60 atribuye al Director General de la Policía la expedición de las tarjetas de identidad profesional, función ejecutiva que debe realizar la Generalidad.

El art. 65.1 y 3 complementa al anterior, pues regula la devolución de la tarjeta del personal que pierde esa condición. La recogida de esa tarjeta debe corresponder a la Generalidad. Y lo propio cabe indicar del libro-registro y la documentación de los detectives privados cuando cesan en su actividad.

El art. 81.1 c) y 2 regula la autorización del uso de armas de fuego por el personal de seguridad privada en determinados supuestos excepcionales, atribuyéndola a órganos estatales. El Letrado de la Generalidad reclama para ésta tal competencia por conexión con sus competencias sobre las empresas de seguridad domiciliadas en Cataluña y que realicen en ella su actividad y por la relación que puede haber entre esos supuestos y los contratos que a tal fin formalicen las empresas.

Por último, el art. 86.2 atribuye al Ministerio de Justicia e Interior la determinación del tipo de defensa que han de prestar los vigilantes de seguridad, así como de los supuestos en que ha de llevarse. Según el Letrado de la Generalidad, la defensa, que suele ser de goma, no constituye un arma propiamente dicha (esa defensa no se incluye en el Reglamento de Armas aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero), por lo que debe entenderse como parte de su uniforme personal y debe autorizarla la Generalidad de Cataluña por su carácter instrumental respecto de la actividad de la empresa.

Termina sus alegaciones el Letrado de la Generalidad solicitando del Tribunal que dicte Sentencia declarando que los preceptos impugnados vulneran las competencias autonómicas.

3. Por providencia de 20 de junio de 1995, la Sección Segunda acordó la admisión a trámite del conflicto registrado con el núm. 1903/95 y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días, aportase las alegaciones que estimase conveniente. Asimismo, acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la resolución del mencionado conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, y publicar la incoación en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña".

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 17 de julio de 1995 el Abogado del Estado solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. La Sección Segunda, mediante providencia de 18 de julio de 1995, acordó prorrogar en diez días el plazo concedido.

5. El Abogado del Estado presentó en el Registro del Tribunal su escrito de alegaciones el día 27 de julio de 1995. Entiende el representante del Estado que el conflicto de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña toma pie en una sola tesis, cual es la idea de que la competencia de ejecución atribuida a las Comunidades Autónomas por la Disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, en relación con las empresas de seguridad, comprende también el ejercicio de las facultades administrativas sobre el personal a su servicio.

En opinión del Abogado del Estado, este planteamiento es equivocado. Primero, a la luz del orden constitucional de distribución de competencias en la materia, y segundo, y sobre todo, a la vista de la propia Ley de seguridad privada, que entiende es "el parámetro fundamental hermenéutico" a tener en cuenta en el presente asunto.

Visto desde la óptica competencial, el Abogado del Estado comienza subrayando que, siendo la seguridad privada una "actividad complementaria y subordinada respecto a la seguridad pública", su encuadramiento competencial no puede ser otro que el previsto en el art. 149.1.29 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que establezcan los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. Esta excepción, sin embargo, tiene muy concretado su ámbito. Está así dicho en la STC 104/1989, de 8 de junio, cuando aclara

que "es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y de los servicios policiales no estatales respecto de lo que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación a otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública, ya que no es posible extender la 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". En consecuencia, entiende el Abogado del Estado, la previsión estatutaria del art. 13 EAC, que atribuye a la Policía autonómica la "protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público", pero que "no contiene mención alguna a la seguridad privada", no comprende el ejercicio de las funciones ejecutivas controvertidas, habida cuenta que tales funciones van más allá de la organización de los correspondientes servicios policiales no estatales.

Como tampoco, en segundo lugar, desmiente esta conclusión el hecho, destacado por el representante de la Generalidad de Cataluña, de que la Ley 23/1992, de seguridad privada, reconozca bajo determinadas condiciones competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en relación con las empresas de seguridad privada. Sencillamente porque, en contra de lo razonado en la demanda del presente conflicto, "empresa de seguridad" y "personal de seguridad" no son en el esquema de la Ley conceptos indivisibles, según lo prueba, de un lado, su contenido dispositivo, que se refiere siempre a ambos conceptos de forma diferenciada, no subsumiendo el segundo en el primero (arts. 1.2, 1.4, 2.2 y 31), y también articulado sistemáticamente en dos capítulos distintos, y por otro, el que la Ley contemple las competencias relativas al personal de seguridad de forma directa, "sin necesidad de la mediación de la empresa"; lo que es, además, por otra parte, evidente en el caso de los guardas particulares de campo y los detectives privados, "que no forman parte de las empresas de seguridad".

En consecuencia, la idea de que el personal de seguridad es conceptualmente un elemento de la empresa, si acaso cierta desde el punto de vista mercantil, no lo es sin embargo a la luz del sistema de competencias administrativas diseñado en la Ley, que, de modo congruente con la relevancia que el personal de seguridad tiene desde el punto de vista de la intervención administrativa, lo contempla en forma "perfectamente diferenciada" y, por lo tanto, prescindiendo de su integración en una empresa de seguridad, "que no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de determinadas prescripciones de policía".

Por tanto, la competencia ejecutiva reconocida a las Comunidades Autónomas en relación con las empresas no incluye en ningún caso facultades sobre habilitación del personal de las mismas. La propia Ley 23/1992 trata en capítulos distintos, y con técnicas diversas, la autorización de las empresas y la habilitación del personal.

No es, pues, posible una interpretación expansiva de la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, pues la competencia de seguridad pública de las Comunidades Autónomas no puede ir más allá de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, idea que expresamente recoge la exposición de motivos del Real Decreto impugnado.

En cuanto a la regulación relativa a la utilización de las armas, el Abogado del Estado señala que su determinación forma parte de la competencia exclusiva estatal (art. 149.1.26 CE).

Por todo ello el Abogado del Estado solicita que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 de noviembre de 1995, el Letrado don Xavier Castrillo y Gutiérrez, en nombre y representación del Consejo de

Gobierno de la Generalidad de Cataluña, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió también conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, contra los arts. 1, 2, 3, 9, 13, 14, 22 y 23, en relación con sus correspondientes anexos, de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, que da cumplimiento a diversos aspectos del Reglamento de seguridad privada, sobre personal.

7. Los términos de este segundo conflicto y los de su fundamentación son en síntesis los siguientes:

a) Tras aludir a las actuaciones procedimentales previas, el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que la Orden de 7 de julio de 1995, que se impugna, complementa lo dispuesto en el Reglamento de seguridad privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994 y, en último extremo, la Ley 23/1992, de seguridad privada.

En principio el ámbito material en el que debe encuadrarse el presente conflicto es el de la seguridad que mira a la protección de las personas y de los bienes desde una perspectiva en la que concurren el interés privado con el público, en estrecha relación. Sin embargo precisa que, como sea que los tres primeros artículos de la Orden cuestionada se refieren a los centros de actividades de formación del personal de seguridad privada, es oportuno invocar también la competencia plena de la Generalidad en materia de enseñanza.

En concreto, los preceptos impugnados vulneran las competencias ejecutivas de la Generalidad en las materias aludidas (arts. 13 y 15 EAC) en lo relativo a las funciones ejecutivas referidas a los centros de formación, inspección, pruebas de habilitación, elementos de identificación, seguimiento profesional y uniformidad en el vestuario, todo ello referido al personal de seguridad privada perteneciente a empresas de seguridad privada que están domiciliadas en Cataluña y ejercen su actividad en la Comunidad.

El Letrado de la Generalidad resalta a continuación la vinculación existente entre la impugnación del Real Decreto 2364/1994 y ahora la de esta Orden, lo que justifica la solicitud de acumulación que realizará y también la identidad en la fundamentación de ambos conflictos. En concordancia con ello, indica que sólo destacará los nudos principales de la argumentación realizada respecto de aquel Real Decreto, lo que impone remitirse a la misma, recogida con detalle en el antecedente segundo, y sintetizar la fundamentación concreta de los artículos impugnados de la Orden de 7 de julio de 1995.

b) El artículo 1 (en relación con el Anexo 1 de la Orden) se impugna porque establece que la Secretaría de Estado de Interior resolverá el otorgamiento o no de la autorización de apertura de los centros de formación y actualización del personal de seguridad privada, según los requisitos que se establecen en el anexo 1.

Ello conecta con el art. 56.1 del Reglamento de seguridad privada, que ha sido impugnado, por lo que el Letrado de la Generalidad remite a la fundamentación realizada sobre dicho precepto. En resumen, la autorización de los centros de formación es una competencia ejecutiva que debe corresponder a la Generalidad en razón a la competencia que le reconoce el art. 15 EAC (por error, aduce el art. 13.2 EAC), una vez que el Estado fije el currículo, los contenidos y la duración de los estudios, los módulos de formación y los requisitos de los centros. La infracción constitucional se extiende al Anexo 1, donde sólo los requisitos de su apartado 2 responden a una formación específica de seguridad.

Tratándose de una enseñanza no reglada, los requisitos del apartado 1 del Anexo han de ser supletorios de los que fije la Comunidad (art. 15 EAC), por muy razonables y

lógicos que sean aquéllos. En cuanto al apartado 2 del Anexo, se reclama la autorización para dispensar de las instalaciones allí reguladas (gimnasio y galería de tiro).

Al art. 2 (en conexión con el Anexo 2) se le reprocha la constitución en la Dirección General de la Policía de una Comisión de valoración del profesorado, pues se trata de una actuación ejecutiva en materia de enseñanza de competencia de la Generalidad. El anexo 2 no se impugna, sino que se emplea como soporte argumentativo (al contener una regulación minuciosa de los criterios de acreditación del profesorado) de la impugnación de la facultad ejecutiva señalada, que se regula en el art. 2.

El art. 3 encomienda a la Dirección General de la Policía la realización de actividades inspectoras sobre los centros de formación autorizados. Se impugna por su conexión con el art.1, pues la facultad de autorizar los centros, que se reclama, debe conllevar su control (arts. 13.2 y 15 EAC).

El art. 9 prevé que la convocatoria y realización de las pruebas de selección de los vigilantes de seguridad y guardas particulares de campo la realice la Secretaría de Estado de Interior y que se lleven a cabo en dependencias de órganos estatales. Con ello se vulneran las competencias ejecutivas de la Generalidad previstas en el art. 13.2 EAC.

El art. 13 (en conexión con el Anexo 5), se impugna porque regula la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada. Se estima que cuando sea expedida por la Generalidad debe contener la mención de esta institución, al igual que ocurre con las policías autonómicas. Al no preverse así en el Anexo 5, se vulneran las competencias de la Generalidad.

El art. 14 desconoce las competencias autonómicas en dos aspectos. De un lado en cuanto al sellado de la primera hoja de la cartilla profesional, que debe realizar la Administración competente para emitir la cartilla, esto es, la Generalidad en los casos en que le corresponda. Y de otro en relación a la anotación en dicha cartilla de las menciones honoríficas, pues siendo competencia autonómica, según el propio Reglamento de seguridad privada, la regulación y concesión de menciones honoríficas a este personal (art. 66.3 en conexión con la regla 18 de la disposición adicional única), no puede limitarse esa anotación sólo a las instancias policiales estatales. Sí se considera que la cartilla profesional debe permanecer en las empresas de seguridad (art. 14), ambas actuaciones han de corresponder a la Generalidad, en congruencia con sus competencias ejecutivas sobre dichas empresas.

Los arts. 22 y 23 regulan, respectivamente, la autorización de los uniformes de los vigilantes de seguridad y la concesión de las excepciones a ello en casos justificados, extremos ambos que son solicitados por las empresas de seguridad y que constituyen un signo que las distingue. Por tanto estas actuaciones corresponden a la Generalidad de Cataluña.

El Letrado de la Generalidad solicita del Tribunal, de acuerdo con lo aducido, que la Sentencia declare la vulneración de sus competencias que ha sido expuesta. También solicita que este conflicto se acumule al registrado con el número 1903/2005, relativo al Reglamento de seguridad privada.

8. Por providencia de la Sección Cuarta de fecha 12 de diciembre de 1995, previa subsanación por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de la deficiencia advertida por providencia de la misma Sección de 21 de noviembre anterior, se admitió a trámite el conflicto registrado con el número 3768/95 y se dio traslado al Gobierno de la demanda y documentos presentados para alegaciones y para que expusiera lo que

estimase conveniente acerca de la acumulación solicitada por el representante de la Generalidad de Cataluña.

9. Mediante escrito registrado el día 8 de enero de 1996 el Abogado del Estado presenta sus alegaciones, reproduciendo en su integridad las formuladas respecto del Reglamento de seguridad privada, sin realizar ninguna otra complementaria.

Termina su escrito solicitando al Tribunal que declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas y manifestando su conformidad con la acumulación solicitada.

10. Por Auto del Pleno de 30 de enero de 1996 se acordó la acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 3768/95 al registrado con el núm. 1903/95.

11. Por providencia de 7 de junio de 2005 se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 9 del mismo mes y año.

Fundamentos:

1. De conformidad con los antecedentes que se han resumido, los presentes conflictos positivos de competencias acumulados tienen por objeto común dilucidar si son conformes con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias las actuaciones administrativas que se atribuyen a órganos y autoridades de la Administración General del Estado en relación con el personal de seguridad por los arts. 52.3; 54.5 b); 55; 56; 58; 60; 65.1 y 3; 81.1 c) y 2; y 86.2 del Reglamento de seguridad privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y por los arts. 1; 2; 3; 9; 13; 14; 22; y 23, en relación con los correspondientes anexos, de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior, de 7 de julio de 1995.

La Generalidad de Cataluña, promotora de los conflictos, considera que los preceptos impugnados vulneran sus competencias en materia de seguridad pública que derivan de la creación de su propia policía y también, respecto de algunos preceptos, sus competencias en materia de enseñanza (arts. 13 y 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC). Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que todas las competencias ejecutivas en discusión se inscriben en el ámbito de la materia "seguridad pública" que el art. 149.1.29 CE reserva en exclusiva al Estado, sin que la excepción que este precepto constitucional contempla y, en su consecuencia, la previsión estatutaria del art. 13 EAC presten cobertura a la reivindicación autonómica.

Importa subrayar, ya de desde este momento, que la doble controversia planteada sólo se refiere a la titularidad de la competencia para ejercer las facultades ejecutivas previstas en los preceptos cuestionados, pues la representación de la Generalidad de Cataluña reconoce que la regulación de los términos que ordenan su respectivo ejercicio corresponde al Estado.

2. Con carácter previo al análisis de los presentes conflictos positivos de competencias, debemos advertir que durante el curso de este proceso el Reglamento de seguridad privada, en lo que exclusivamente nos importa, ha sido modificado parcialmente por Real Decreto 1123/2001, de 9 de octubre, que da nueva redacción a los arts. 56.2 y 58 del Reglamento de seguridad privada, aquí impugnados.

La lectura de los nuevos preceptos pone de relieve que su contenido no altera la controversia que se nos suscita, pues la modificación normativa se refiere a detalles de la regulación sustantiva que no inciden en la resolución que se nos reclama y, sin embargo, mantiene las actuaciones administrativas en litigio, las cuales siguen estando atribuidas al Ministerio del Interior.

De otro lado, aunque también la Orden impugnada del Ministerio de Justicia e Interior, de 7 de julio de 1995, ha sido modificada parcial y sucesivamente durante el curso de este proceso por las ordenes del Ministerio de Interior de 14 de enero de 1999, 10 de mayo de 2001 e INT/1751/2002, de 20 de junio, el conflicto promovido por la Generalidad contra la citada Orden subsiste igualmente, puesto que ninguna de esas modificaciones afecta a los preceptos discutidos en el presente proceso.

En razón a lo expuesto procede indicar que "partiendo de nuestra doctrina de que hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, debe deducirse que esto es lo que ha sucedido en este caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4) y teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea en gran medida los mismos problemas competenciales que el Reglamento sobre el que se traba el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto (STC 186/1999, de 14 de octubre, F J 3, con cita de las SSTC 87/1993, de 11 de marzo, 329/1993, de 12 de noviembre, 155/1996, de 9 de octubre, y 147/1998, de 2 de julio)" (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3).

3. Precisado este extremo, la resolución de los presentes conflictos de competencias exige partir de la materia en la que han de encuadrarse las actividades administrativas que se discuten. Dichas actuaciones se refieren a los requisitos de habilitación, formación y acreditación del personal de seguridad privada, a la obtención de dicha habilitación o a su pérdida, a la acreditación de los centros de formación y también a la prestación de servicios con armas y a la uniformidad, entre otros extremos.

Conforme se ha recordado con más detalle en los antecedentes, ambas representaciones coinciden en reclamar la titularidad de las funciones ejecutivas controvertidas con fundamento en sus respectivas competencias en materia de seguridad pública (arts. 149.1.29 CE y 13 EAC). Parece oportuno precisar que la representación procesal de la Generalidad invoca el art. 13 EAC, aunque resalte que el interés público propio de dicho título competencial está conectado con un interés privado. Respecto de algunos artículos (art. 56.2 del Reglamento de seguridad privada y arts. 1, 2 y 3 de la Orden) la Generalidad de Cataluña aduce, además del antedicho título competencial, su competencia en materia de enseñanza (art. 15 EAC).

En definitiva, siendo claro que las actuaciones administrativas antes relacionadas, relativas todas ellas a los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa, entre otras de similar naturaleza, tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la "seguridad pública" (por todas, STC 33/1982, de 8 de junio), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia de "seguridad pública".

Esa posición de las partes sobre el encuadramiento de las funciones discutidas en la materia "seguridad pública" debe ser confirmada, pues basta afirmar que a este criterio conduce la propia definición legal de lo que se entiende por "seguridad privada", que se concibe como "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" (art. 1 de la Ley 23/1992).

Puesto que el título competencial de "enseñanza" se invoca por la Generalidad sólo para algunos preceptos y de modo complementario y subordinado al título principal reseñado, su incidencia será examinada con ocasión del enjuiciamiento concreto de dichos preceptos.

Con arreglo a este punto de partida, la cuestión a decidir es, pues, si las funciones ejecutivas en discusión forman parte, como opina el Abogado del Estado, de la competencia estatal exclusiva que contempla el art. 149.1.29 CE, o si, por el contrario, como defiende la representación procesal de la Generalidad, deben inscribirse en la órbita de las competencias que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido estatutariamente en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público (art. 13 EAC).

4. Por tanto, una vez encuadrada la controversia, debemos ahora hacer mención de los preceptos del bloque de la constitucionalidad que delimitan la distribución de competencias en la materia de "seguridad pública" y también de otras previsiones legales a las que las partes han hecho alusión para sustentar sus respectivos planteamientos.

El art. 149.1.29 CE 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".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece en su art. 13.1 que "la Generalidad podrá crear una Policía Autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución". Para añadir a continuación, que "la Policía Autónoma de la Generalidad ejercerá la siguientes funciones: a) la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público; b) la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad; y c) las demás funciones previstas en la Ley Orgánica a que hace referencia el apartado 1 de este artículo" (art.13.2 EAC). Finalmente, en lo que aquí más importa, el apartado 4 del citado precepto estatutario advierte que "quedan reservadas en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal y las demás funciones que directamente les encomienda el art. 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley orgánica que lo desarrolle".

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), a la que se remite el art. 149.1.29 CE a fin de determinar el marco en el que los Estatutos de Autonomía pueden concretar la creación de policías propias por las respectivas Comunidades Autónomas, delimitando el régimen jurídico de las Policías estatal y autonómicas, luego de comenzar recordando que "la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado", declara seguidamente 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" (art.1). Lo que más adelante, el capítulo II del título III ("De las competencias de las Comunidades Autónomas") concreta fijando las funciones que pueden ejercer las policías autonómicas, ya como funciones propias, ya en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o ya de prestación simultánea e indiferenciada con estas últimas.

Debíamos señalar que la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, a la que ambas partes hacen también alusión, si bien con planteamientos no coincidentes, no forma parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC). Dicha disposición prevé, en su apartado 1, que "Las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y, en su caso, con lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma".

Lo propio ocurre con la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalidad -Mossos d'Esquadra, dictada en desarrollo del bloque de la constitucionalidad, que contempla, entre las funciones propias de policía administrativa que atribuye al cuerpo de Mossos d'Esquadra, la de "vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y actuaciones, y los medios y el personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente" (art.12.2.h).

5. Expuesto el marco normativo vigente, y con el fin de configurar nuestra ratio decidendi, importa recordar ahora lo principal de nuestra doctrina en materia de "seguridad pública", puesto que las partes litigantes discrepan del alcance de sus respectivas facultades en dicha materia, siendo por ello su delimitación la clave para la resolución de estos conflictos. Pues bien, dicha doctrina, con el precedente de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, y 117/1984, de 5 de diciembre, arranca al menos de la STC 104/1989, de 8 de junio, y está resumida, entre otras, en las más recientes SSTC 175/1999, de 30 de sep-tiembre, 148/2000, de 1 de junio, y 235/2001, de 13 de diciembre.

Conforme consta anotado en esta doctrina constitucional, hemos declarado que la materia "seguridad pública", entendida, según tempranamente avanzáramos ya en la citada STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, como "actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano", incluye "un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material" (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3).

Lo que positivamente significa, que "la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública" (STC 175/1999, FJ 7). Y negativamente 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).

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" (STC 148/2000, FJ 7). Por tanto, procede delimitar el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña relativo a su policía propia. A tal fin han de hacerse dos precisiones.

La primera de ellas es que el ámbito competencial correspondiente a la creación de policías autonómicas comporta no sólo "una referencia orgánica sino también funcional" (STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 3), doble referencia que tiene no obstante muy concretado su ámbito: comprende sólo, además de la organización de la policía autónoma, el ejercicio dentro de su territorio autónomo de las funciones o servicios policiales no estatales, que es así, en consecuencia, el "único espacio en el que la Generalidad de Cataluña puede desenvolver las competencias estatutarias relativas a su Policía propia" (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8).

La segunda precisión consiste en señalar que el ámbito de la actividad estrictamente policial también incluye las potestades administrativas que le son complementarias o inherentes, pero la identificación de estas últimas no es siempre una tarea sencilla. Principalmente porque "no resulta fácil distinguir en ocasiones lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales en sentido estricto... de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad. También es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad" (por todas, STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 4).

Una vez así delimitado, aún con el margen de indefinición aludido, el ámbito propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, conviene insistir en el criterio antes indicado de que dicho ámbito constituye el "único espacio en el que la Generalidad de Cataluña pueda desenvolver las competencias relativas a su policía propia". Aplicando estos criterios, hemos concluido, en lo que ahora aquí más nos interesa, 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" (STC 117/1984, de 5 de diciembre, FJ 5).

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.

Procede, asimismo, indicar que la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con nuestra doctrina tradicional sobre los criterios de incardinación competencial (por todas, STC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial.

Por último, debemos dejar constancia de que el hecho de que el Estatuto catalán no mencione de modo expreso a la seguridad privada no puede significar, contrariamente a lo que opina el Abogado del Estado, que la Comunidad Autónoma carezca ya por este motivo de toda competencia sobre el personal de seguridad. Será así, si las funciones ejecutivas en conflicto no guardan vinculación específica significativa con la competencia autonómica derivada de la creación de su propia policía de seguridad, que es, según se ha indicado, la única excepción que el art. 149.1.29 CE contempla a la competencia exclusiva del Estado en materia de "seguridad pública". En otro caso, esto es, si dicha vinculación específica existe, la conclusión habrá de ser lógicamente muy distinta.

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.

6. Resta por señalar que el enjuiciamiento de las actuaciones administrativas que constituyen el objeto de estos conflictos no puede resultar condicionado por las previsiones de la Ley estatal 23/1992, de seguridad privada, y de la Ley catalana 10/1994, de policía de la Generalidad, pues ya hemos avanzado que no forman parte del bloque de la constitucionalidad, siendo obvio que no puede atenderse a lo que en un determinado momento haya establecido el legislador ordinario sino, exclusivamente, a lo que se derive de dicho bloque.

En todo caso, y en relación con este extremo, no está de más señalar que la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992 y el art.12.2 h) de la Ley 10/1994 tienen un contenido normativo que no determina, de modo expreso y directo y sin realizar complicadas operaciones de inferencia, el ámbito competencial concreto que haya de corresponder a una u otra Administración en relación con las funciones administrativas que aquí se controvierten.

Y ello porque el art. 12.2 h) de la Ley catalana, que prevé la intervención de la Generalidad en relación con las empresas de seguridad y el personal a su cargo, declara que dicha intervención es a título de "policía administrativa", lo que no permite prolongarlo en términos de "policía de seguridad". Además las facultades de la Generalidad sobre dichas empresas han de acomodarse, según el precepto, a "los

términos establecidos en la legislación vigente", es decir, en lo que aquí interesa, a la que dicte el Estado en materia de "seguridad pública".

La disposición adicional cuarta de la Ley estatal tampoco aporta luz a la controversia porque, sobre lo ya dicho, la misma se refiere, in genere, a la actuación de las empresas de seguridad, las cuales desarrollan una actividad que no resulta necesariamente reconducible en sus diversas manifestaciones a la materia de "seguridad pública" y, por ello, tampoco esclarecen respecto a las actuaciones administrativas objeto de conflicto, que están, éstas sí, según hemos visto, directamente relacionadas con dicha materia.

Con arreglo al canon de enjuiciamiento expuesto debemos, pues, resolver los presentes conflictos de competencia acumulados.

7. Comenzaremos nuestro enjuiciamiento abordando, en primer lugar, el examen de los preceptos impugnados del Reglamento de seguridad privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, siendo conveniente su agrupamiento en bloques homogéneos de acuerdo con su contenido.

Con esta finalidad distinguiremos dos bloques de artículos:

a) En primer lugar, el constituido por los arts. 52.3, 54.5 b), 55, 56, 58, 60 y 65.1 y 3. Todos ellos forman parte del título II (personal de seguridad), capítulo I (habilitación y formación) de dicho Reglamento.

De la lectura de este capítulo I se deduce que el personal de seguridad privada, para ostentar tal condición en cualquiera de las modalidades profesionales que se reconocen, debe obtener la correspondiente habilitación del Ministerio de Justicia e Interior. Para ello, deberá satisfacer una serie de requisitos generales y específicos, entre los que se encuentra la superación de las pruebas que acrediten los conocimientos y la capacitación necesarios. Los módulos formativos que deben ser superados se imparten en centros habilitados por la Secretaría de Estado de Interior, pudiendo exigirse una formación práctica posterior. Tras ello se prevé un procedimiento de habilitación que culmina con la expedición de la correspondiente tarjeta de identidad profesional. Por último también se regulan los supuestos de pérdida de la habilitación obtenida, lo que se traduce en la devolución de la tarjeta de identidad.

b) En segundo lugar incidiremos en los arts. 81.1 c) y 2 y 86.2, que forman parte del capítulo II (funciones, deberes y responsabilidades) del mismo título II.

Estos preceptos se refieren a un aspecto muy concreto del régimen funcional del personal de seguridad privada cual es el relativo al empleo de armas u otras medidas de defensa en el servicio. La especificidad de la cuestión controvertida hace innecesaria la descripción general de la normativa de dicho capítulo II.

8. Procede, pues, iniciar el análisis del primer bloque de preceptos.

a) Los arts. 52.3, 54.5 b) y 55 disponen lo siguiente:

"Art. 52. Disposiciones comunes.

3. Para el desarrollo de sus respectivas funciones, el personal de seguridad privada habrá de obtener previamente la correspondiente habilitación del Ministerio de Justicia e Interior, con el carácter de autorización administrativa, en expediente que se instruirá a instancia de los propios interesados (artículo 10.1 de la LSP)."

"Art. 54. Requisitos específicos.

5. Detectives privados:

b) Estar en posesión de diploma de detective privado, reconocido a estos efectos en la forma que se determine por Orden del Ministerio de Justicia e Interior y obtenido después de cursar las enseñanzas programadas y de superar las correspondiente pruebas."

"Art. 55. Fecha y acreditación.

Los requisitos establecidos en los dos artículos anteriores deberán reunirse en la fecha de terminación del plazo de presentación de la solicitud para la participación en las pruebas a que se refiere el artículo 58 de este Reglamento de la Secretaría de Estado de Interior, y se acreditarán en la forma que se determine en las correspondientes convocatorias."

Estos artículos regulan los requisitos que deben cumplir quienes pretendan obtener la habilitación como personal de seguridad privada en cualquiera de su modalidades. Se trata de requisitos que han de ser cumplidos en la fecha de terminación del plazo de presentación de la solicitud para la participación en las pruebas cuya superación se exige (art. 55).

Como se ha recogido en los antecedentes el Letrado de la Generalidad de Cataluña reprocha a todos estos artículos que dispongan la intervención de órganos estatales en la habilitación del personal (art. 52), en el reconocimiento del diploma de detective privado (art. 54) y en la presentación de la solicitud para participar en las pruebas (art. 55). Considera que todas estas actuaciones son de naturaleza ejecutiva o aplicativa y que han de corresponder a la Generalidad cuando se trate de habilitar al personal de empresas de seguridad privada domiciliadas y con ámbito de actuación en Cataluña, toda vez que se trata de actuaciones estrechamente vinculadas a las competencias autorizatorias y de control que la Generalidad realiza respecto de las empresas de seguridad [art. 12.2 h) de la Ley 10/1994 y disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992].

El Abogado del Estado rechaza este planteamiento, pues, aduce, no puede producirse una yuxtaposición entre las competencias que la Generalidad ejerce respecto de las empresas de seguridad y las correspondientes al personal, toda vez que aquéllas desenvuelven su actividad en un ámbito diferente al del personal desde la perspectiva de la distribución competencial, ámbito competencial diferente que la Ley 23/1992 siempre distingue.

Pues bien, de entrada hemos de señalar que los planteamientos realizados por ambas representaciones procesales no pueden ser atendidos, pues se sustentan en previsiones de la legalidad ordinaria que no constituyen canon de constitucionalidad, según hemos expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos 4 y 6.

Ateniéndonos a dicho canon, las actuaciones administrativas de carácter aplicativo que se impugnan tienen como finalidad, todas ellas, habilitar a determinadas personas para que puedan ejercer las funciones que son propias del "personal de seguridad privada". El Reglamento de seguridad privada distingue perfectamente entre los requisitos exigidos para obtener la habilitación que permite acceder a la condición de personal de seguridad (capítulo I del título II) y las funciones, deberes y responsabilidades de dicho personal una vez habilitado.

Para enjuiciar estos preceptos debemos tener también en cuenta tanto el sentido o finalidad de los títulos competenciales, constitucionales y estatutarios como "el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla aplicable al caso" (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, con cita de otras).

Pues bien, se aprecia que los preceptos que estamos examinando regulan actuaciones administrativas que no constituyen actividad propiamente policial, ni actuaciones administrativas inherentes a lo policial, ya que es obvio que el contenido y finalidad de estos artículos se dirigen, simplemente, a la obtención de una habilitación

como personal de seguridad privada y de un diploma de detective privado, actividades independientes y separadas, como ya se ha dicho, de la propiamente policial, único ámbito sobre el que, en materia de seguridad pública, la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias de acuerdo con nuestro canon.

En conclusión los arts. 52.3, 54.5 b) y 55 no vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

b) Los arts. 56, 58 y 60 regulan el proceso de formación a que se someten quienes pretenden adquirir la habilitación de "personal de seguridad privada" y el propio procedimiento de habilitación. Dichos preceptos establecen:

"Art. 56. Formación previa.

1. Los vigilantes de seguridad y los guardas particulares de campo en sus distintas modalidades habrán de superar los módulos profesionales de formación técnico-práctica asociados al dominio de las competencias que la Ley les atribuye.

Los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes a alcanzar en dichos módulos, así como su duración serán determinados por el Ministerio de Justicia e Interior, previo informe favorable de los Ministerios de Educación y Ciencia, y de Trabajo y Seguridad Social, así como del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación respecto a los guardas particulares del campo, y del Ministerio de Industria y Energía respecto de los vigilantes de seguridad especialidad de explosivos y sustancias peligrosas.

2. Dichos módulos formativos se realizarán en los centros de formación autorizados por la Secretaría de Estado de Interior, pudiendo completarse con módulos de formación práctica en puestos de trabajo, evaluados con arreglo a los criterios que se determinen. A su superación se extenderá un diploma acreditativo, con arreglo al modelo que se establezca."

"Art. 58. Pruebas. Contenido.

Los aspirantes que hayan superado el curso o cursos a que se refiere el artículo 56 podrán solicitar su participación en las pruebas oficiales de conocimientos y capacidad que para cada especialidad establezca el Ministerio de Justicia e Interior y que versarán sobre materias sociales, jurídicas y técnicas relacionadas con las respectivas funciones, así como, en su caso, sobre destreza en el manejo de armas de fuego."

"Art. 60. rgano competente.

Las tarjetas de identidad profesional, una vez superadas las pruebas, serán expedidas por el Director general de la Policía, salvo las de guardas particulares del campo en sus distintas modalidades, que serán expedidas por el Director general de la Guardia Civil."

Como ha quedado expuesto la representación procesal de la Generalidad de Cataluña achaca a las facultades administrativas centralizadas previstas en estos artículos igual tacha que las ya examinadas e igual fundamento. Además, específicamente respecto del art. 56.2, considera que se vulneran las competencias de la Generalidad en materia de enseñanza (art. 15 EAC), citando en su apoyo la STC 122/1989.

El Abogado del Estado, por su parte, también mantiene su posición, sosteniendo que estos preceptos se inscriben en la competencia estatal en materia de seguridad pública.

Desde la perspectiva de la posible vulneración por estos preceptos de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de policía propia hemos de descartar la existencia de esa vulneración por las mismas razones que se han expuesto respecto de los artículos precedentes, pues se trata de facultades administrativas que,

por su contenido y finalidad se encauzan a la regulación de la formación previa y del contenido de unas pruebas dirigidas a habilitar al personal de seguridad privada, lo que en absoluto guarda relación con las competencias de la Generalidad de Cataluña, sobre su propia policía.

Debemos, no obstante valorar también si, como sostiene el Letrado de la Generalidad, el art. 56.2 infringe las competencias de aquélla en materia de enseñanza, y ello con apoyo en la invocada doctrina de la STC 122/1989, o si, por el contrario, tal vulneración no se produce.

El criterio sostenido por la Generalidad también debe ser rechazado, pues la atribución a órganos estatales de la autorización de centros en los que se imparten los módulos formativos y la correlativa expedición del diploma acreditativo constituye una regulación que, ni se inscribe en la materia de "enseñanza", ni queda descalificada desde la perspectiva del orden constitucional de competencias por la doctrina de la STC 122/1989, aducida por el Letrado de la Generalidad.

En dicha Sentencia resolvimos una controversia competencial atinente a la habilitación de guías y guías-intérpretes que desempeñaban su actividad en la Comunidad Autónoma de Cantabria, habilitación que, según la norma autonómica, otorgaba la Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en materia de "turismo" y que el Abogado del Estado consideraba que debía realizar el Estado a tenor de sus competencias en materia de "enseñanza" (art. 149.1.30 CE).

En cuanto al encuadramiento de este art. 56.2 en la materia de enseñanza, el mismo no puede prosperar de acuerdo con la doctrina de la propia STC 122/1989, pues en la misma dijimos que "la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal "la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado". Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades "a la posesión de concretos títulos académicos", y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas "para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia". Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva" (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

Proyectando esta doctrina sobre el presente supuesto debemos negar que la habilitación controvertida y las actuaciones formativas complementarias puedan incardinarse en la materia de enseñanza.

En efecto, este Tribunal descartó entonces que la cuestión planteada se encuadrara en la materia de enseñanza con la argumentación que hemos reproducido, indicando también que "no es dudoso a este propósito que la habilitación de guías y guías-intérpretes de turismo es un modo de intervención administrativa que atañe a la ordenación del turismo en un determinado espacio territorial" (STC 122/1989, FJ 2), concluyendo de todo ello que la habilitación impugnada se había atribuido legítimamente a la Comunidad Autónoma en razón a su competencia exclusiva en materia turística.

En igual sentido nos hemos pronunciado en la STC 118/1996, donde señalamos que "es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 CE), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es, en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 CE, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado, debemos concluir que el de transportista no es un título profesional, sino un título administrativo -como por lo demás lo denomina la propia Ley- habilitante para el ejercicio de dicha actividad. Los arts. 42 a 46 de la LOTT no regulan, pues, las condiciones de obtención de un título profesional, sino las condiciones de obtención del título administrativo que habilita para la realización del transporte por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo" (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 24).

Por tanto, en este supuesto, encuadrada la controversia en materia de "seguridad pública", las actuaciones administrativas relativas a la habilitación del personal de seguridad privada corresponden al Estado ex art. 149.1.29 CE, de acuerdo con lo razonado anteriormente.

En cuanto al art. 60, la expedición de las tarjetas de identidad profesional han de corresponder también al Estado por estar directamente conectada con la superación de las pruebas que determinan la habilitación.

En conclusión, los arts. 56, 58 y 60 no vulneran las competencias de la Generalidad.

c) Debemos abordar ahora el examen del art. 65.1 y 3, relativo a la devolución de la tarjeta de identidad, devolución que ha de producirse como consecuencia de que se incurra en algunos de los supuestos de pérdida de la habilitación que se regulan en el artículo precedente.

Nos encontramos, pues, con una obligación que se impone al personal de seguridad que está en el ejercicio de sus funciones. El artículo impugnado dispone:

"Art. 65. Devolución de la tarjeta de identidad.

1. En los casos a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior, el personal de seguridad privada deberá hacer entrega, en el plazo de diez días, de su tarjeta de identidad profesional y, en su caso, de la licencia y la guía de pertenencia del arma, al jefe de seguridad y al jefe de personal de la empresa en la que presten servicios, que, a su vez, las entregará en las dependencias de la Dirección General de la Policía o de la Guardia Civil, según corresponda.

3. Cuando sea un detective privado con despacho propio el que pierda su condición, deberá entregar en el mismo plazo, además, salvo en el supuesto de que la actividad del despacho sea continuada por otro despacho de detective privado, el libro-registro necesario con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 del presente Reglamento, y depositar en la Dirección General de la Policía la documentación concerniente a las investigaciones realizadas. Dicha documentación permanecerá en el nuevo despacho de detective privado o en la Dirección General de la Policía, durante un plazo de cinco años, a disposición de las personas que hubieran encargado la investigación y tuvieran derecho a ella; y, transcurrido dicho plazo, se procederá a la destrucción de la misma."

Comenzando nuestro enjuiciamiento de este artículo por su apartado 1, procede dejar sentado que la devolución de la tarjeta de identidad profesional y, en su caso, de la licencia y de la guía del arma son consecuencia de la pérdida de la habilitación por haberse producido algunas de las circunstancias que se regulan en el precedente art. 64.1.

Pues bien, la pérdida de la habilitación sólo puede ser acordada por quien la otorgó, esto es, por el órgano estatal competente, lo que determina, a su vez, que la tarjeta de identidad, la licencia y la guía del arma sean entregadas también a los órganos estatales, dada la estrecha relación existente entre dicha documentación y la existencia o no de habilitación.

En definitiva, no se aprecia vulneración de las competencias de la Generalidad en este punto, aunque hay que precisar que aquélla ha de estar informada con la máxima celeridad de las pérdidas de las habilitaciones que se produzcan (a través de la Junta de seguridad u otro órgano de cooperación que corresponda), de manera que la policía autónoma pueda atender a sus obligaciones con la máxima eficacia.

El apartado 3, plantea una problemática que guarda conexión en cuanto a su primer inciso, es decir, en cuanto al control del libro-registro, con la doctrina contenida en nuestra STC 175/1999, donde enjuiciamos si los libros-registro y otros sistemas alternativos de la documentación que estaban obligados a llevar determinados establecimientos (de compraventa de muebles, ropa y otros efectos y de alquiler de coches) debía ser puesta a disposición de los órganos policiales estatales o de la policía autónoma.

En esta Sentencia afirmamos la competencia autonómica sobre dicho control, pues "el dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los servicios policiales determina de principio la inserción en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma", lo que conllevaba la apreciación de que lo significativo para precisar la Administración competente fuera "el control que debe ejercerse sobre la actividad de unos establecimiento que están situados en el País Vasco" (STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6).

En este caso hay que aplicar la misma doctrina, pues el art. 108 del Reglamento, al que remite el precepto impugnado, impone a los detectives la llevanza de un libro-registro que, según se desprende de aquél artículo, guarda indudable relación con la actividad estrictamente policial.

Por tanto, el libro-registro debe ser entregado a los órganos policiales autonómicos, si bien en cuanto a este punto hay que insistir de nuevo en el principio de que resultaría perturbador que el segmento de actividad registrada, que entra en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, "pudiera traducirse en un vacío

informativo del Estado respecto a ella, por las posibles repercusiones de esa información en el conjunto. Si bien la necesidad de evitar ese resultado, de todo punto rechazable, no es razón suficiente para alterar la titularidad primaria de la competencia de quien la tiene atribuida, según las determinaciones específicas del bloque de la constitucionalidad, la necesidad de atender aquella necesidad llama de modo inmediato a la posible puesta en juego de los mecanismos de coordinación y cooperación, que pueden ser todo lo intensos que se estimen convenientes para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela corresponde al Estado" (STC 175/1999, FJ 7), lo cual nos conduce a que la Generalidad de Cataluña, titular de la competencia de control que estamos examinando, ha de poner a disposición del Estado la información correspondiente a través de la Junta de seguridad o del instrumento de coordinación que se determine.

Aún hay que indicar, respecto de este apartado 3, que la vulneración de la competencia autonómica que se ha apreciado en el primer inciso se extiende también a su segundo inciso, relativo a "la documentación concerniente a las investigaciones realizadas" por el detective privado que pierde su condición, que deberá continuar, como dice el segundo inciso, en el nuevo despacho de detective privado o en la Dirección General de la Policía. Puesto que dicha documentación debe permanecer a la sola disposición de los clientes que encargaron la investigación durante cinco años hasta su destrucción, y con independencia de que la proximidad del órgano policial pudiera hacer conveniente que el depósito documental sea custodiado por la Generalidad por razones de eficacia administrativa, es lo cierto que aquélla documentación también puede mantener conexión en ciertos supuestos con las competencias policiales de la Generalidad, lo que justifica que se le atribuya su custodia, sin perjuicio del establecimiento de los necesarios mecanismos de coordinación y cooperación con el Estado en los que venimos insistiendo.

En conclusión, el art. 65.3 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

d) Por último, procederemos al examen de los artículos 81.1 c) y 2 y 86.2 del Reglamento, que disponen lo siguiente:

"Art. 81. Prestación de servicios con armas.

1. Los vigilantes sólo desempeñarán con armas de fuego los siguientes servicios:

c) En los siguientes establecimientos, entidades, organismos o inmuebles, cuando así se disponga por la Dirección General de la Policía en los supuestos que afecten a más de una provincia, o por los Gobiernos Civiles, valoradas circunstancias tales como la localización, el valor de los objetos a proteger, la concentración del riesgo o peligrosidad, la nocturnidad u otras de análoga significación:

1.º Dependencias de Bancos, Cajas de Ahorro y entidades de crédito.

2.º Centros de producción, transformación y distribución de energía.

3.º Centros y sedes de repetidores de comunicación.

4.º Polígonos industriales y lugares donde se concentre almacenamiento de materias primas o mercancías.

5.º Urbanizaciones aisladas.

6.º Joyerías, platerías o lugares donde se fabriquen, almacenen o exhiban objetos preciosos.

7.º Museos, salas de exposiciones o similares.

8.º Los lugares de caja o donde se concentren fondos, de grandes superficies comerciales o de casinos de juego.

2. Cuando las empresas, organismos o entidades titulares de los establecimiento o inmuebles entendiesen que en supuestos no incluidos en el apartado anterior el servicio

debiera ser prestado con armas de fuego, teniendo en cuenta las circunstancias que en el mismo se mencionan, solicitarán la correspondiente autorización a la Dirección General de la Policía, respecto a supuestos supraprovinciales o a los Gobiernos Civiles, que resolverán lo procedente, pudiendo autorizar la formalización del correspondiente contrato."

"Art. 86. Arma de fuego y medios de defensa.

2. Los vigilantes de seguridad portarán la defensa que se determine por el Ministerio de Justicia e Interior, en los supuestos que asimismo se determinen por dicho Ministerio."

En relación con el art. 81.1 c) y 2 el Letrado de la Generalidad de Cataluña no objeta la regulación material, pero considera que la autorización del desempeño del servicio con armas por parte de órganos estatales en ambos supuestos conculca las competencias autonómicas relativas a su Policía.

El Abogado del Estado discrepa de este planteamiento y señala que la Generalidad no ha asumido ninguna competencia sobre el personal de seguridad privada, pues constituye una submateria de la seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Además aduce que estos artículos, que regulan la utilización de armas, se inscriben en la competencia exclusiva del Estado sobre "régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas"(art. 149.1.26 CE).

Acerca de la cuestión que aquí se suscita hay que tener en cuenta que en nuestra STC 32/1993 ya examinamos una controversia competencial que, en uno de sus aspectos, se concretaba en el alcance que pudiera tener la regulación atinente al armamento que pudiera emplear el Cuerpo de Agentes Rurales y, al respecto, nos pronunciamos indicando que la normativa vigente "no puede ser otra que la establecida por el propio Estado, que es al que corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y uso de armas (art. 149.1.26 CE)" (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3).

En este caso la Generalidad no discute que el Estado sea competente para regular los supuestos en que el personal de seguridad privada pueda excepcionalmente prestar su servicio con armas de fuego, sino sólo la determinación de los casos concretos en los que, en el marco de las previsiones del precepto, procede efectivamente prestar así el servicio, mediante la valoración de las circunstancias que lo imponen en cada ocasión.

Pues bien, no hay duda que todas esas circunstancias remiten a un juicio prospectivo sobre los peligros que potencialmente pueden comprometer la integridad de determinados establecimientos o inmuebles y, de este modo, a una actividad típica y genuinamente policial, pues la prevención y protección frente a los riesgos que amenazan la seguridad de personas y bienes, con independencia ahora en este último caso de su titularidad pública o privada, obviamente lo es. Esta caracterización de las potestades administrativas consideradas como propias de las funciones policiales determina que la competencia para autorizar los servicios que los vigilantes de seguridad pueden prestar con armas bajo determinadas circunstancias corresponde a los órganos policiales de la Generalidad de Cataluña.

Por tanto el art. 81.1 c) y 2 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

En cuanto al art. 86.2, el juicio ha de ser distinto. El mismo contiene una regulación de los medios de defensa que puedan portar los vigilantes de seguridad. Esta regulación que, ciertamente, no responde a la competencia estatal regulada en el art. 149.1.26 CE, no por ello deja de incluirse en el ámbito competencial reservado al Estado

(art. 149.1.29 CE), pues incide directamente en el ámbito de la seguridad pública, sin afectar a las competencias de la Generalidad en materia de policía. En efecto, la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, que deberemos enjuiciar a continuación, ha realizado el correspondiente desarrollo reglamentario de este precepto en su art. 19 (que no ha sido impugnado por la Generalidad de Cataluña), y en el mismo se aprecia que los medios de defensa regulados constituyen un instrumento de coerción que tiene una indudable trascendencia para la seguridad pública y que, por lo dicho, excede del ámbito competencial de la Generalidad.

En suma el art. 86.2 no infringe las competencias de la Generalidad.

9. Una vez enjuiciados los preceptos impugnados del Reglamento de seguridad privada, procede hacer lo propio respecto de los de la Orden de 7 de julio de 1995, agrupándolos, asimismo, en bloques normativos según su contenido.

a) Examinaremos, en primer lugar, los arts. 1, 2 (en conexión con el anexo 2) y 3 que disponen lo siguiente:

"Art. 1. Requisitos de autorización de centros.

Los titulares o promotores de centros de formación en los que se pretendan impartir enseñanzas de formación y actuación de personal de seguridad privada solicitarán la correspondiente autorización de la Secretaría de Estado de Interior, que, a propuesta de la Dirección General de la Policía, resolverá lo procedente en función de los requisitos que se establecen en el anexo 1 de la presente Orden.

La pérdida de alguno de dichos requisitos de dichos requisitos dará lugar a la revocación de la autorización."

"Art. 2. Requisitos de acreditación de profesores.

Los profesores de los centros de formación a que se refiere el apartado anterior habrán de estar acreditados, previa comprobación de que reúnen los requisitos que se determinan en el Anexo 2 de esta Orden.

Con la finalidad indicada, se constituirá en la Dirección General de la Policía una Comisión de Valoración del Profesorado, integrada por expertos en las distintas materias, que habrá de emitir informe sobre la concurrencia de los requisitos de acreditación."

"Art. 3. Inspección de los centros de formación.

La Dirección General de la Policía realizará actividades inspectoras de la organización y funcionamiento de los centros de formación autorizados, para garantizar que se cumplen los requisitos precisos para su autorización, y que los cursos de actualización se adecuan a los previsto en el art. 57 del Reglamento de Seguridad Privada (RCL 1995, 65 y 194).

No obstante en los casos de creación de centros de formación específicos y exclusivos para guardas particulares del campo, las facultades de inspección, así como los de propuesta de autorización y de acreditación de los profesores, serán ejercidas por la Dirección General de la Guardia Civil."

El Letrado de la Generalidad de Cataluña atribuye a estos preceptos la infracción de las competencias estatutarias de aquélla en las materias de "policía" y "enseñanza" (arts. 13.2 y 15 EAC). La vulneración se produce, en su opinión, porque dichos artículos y los Anexos correspondientes atribuyen a órganos estatales las competencias de autorización de los centros de formación personal de seguridad, de acreditación de los profesores de dichos centros y la inspección de los mismos, facultades todas ellas de naturaleza ejecutiva o aplicativa que son propias de la materia de "enseñanza" proyectada, a su vez, sobre la materia "policía propia" de la Generalidad.

El Abogado del Estado rechaza esta pretensión y considera que estos artículos se inscriben en el ámbito de la "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE), que no resulta limitado por las competencias policiales de la Generalidad.

La impugnación debe ser rechazada con apoyo en la fundamentación expuesta en el FJ 8 b), al examinar el art. 56.2 del Reglamento de seguridad privada.

En dicho fundamento jurídico hemos dejado sentado que la autorización de centros de formación del personal de seguridad privada se incardina, desde la perspectiva del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, en la materia "seguridad pública", y que este encuadramiento determina la operatividad de la competencia ejecutiva del Estado en razón al contenido y finalidad perseguidos por estos preceptos, lo que impide atribuirles el carácter de complementariedad o inherencia respecto de lo estrictamente policial que determinaría la competencia de la Generalidad de Cataluña.

Correlativamente en el mismo fundamento jurídico 8 b) hemos descartado la incidencia del título competencial relativo a la enseñanza.

Este planteamiento es plenamente aplicable al art. 1 y al anexo 1 y se extiende por conexión o consecuencia a los arts. 2 y 3 y al anexo 2, pudiendo concluirse que los tres primeros artículos y anexos correspondientes de la Orden no conculcan las competencias de la Generalidad de Cataluña.

b) En segundo lugar abordaremos el análisis de los arts. 9, 13 (en conexión con el anexo 5) y 14. Estos preceptos disponen:

"Art. 9 Pruebas para vigilantes de seguridad y guardas particulares del campo.

Quienes hayan obtenido el diploma a que se refiere el apartado sexto, podrán presentarse a las pruebas de selección que sean oportunamente convocadas por la Secretaría de Estado de Interior, acreditando el cumplimiento de los requisitos generales y específicos determinados en los art. 53 y 54 del Reglamento de Seguridad Privada, en la forma dispuesta en el art. 59 de dicho Reglamento.

En la resolución de convocatoria, se determinarán las correspondientes pruebas, las fechas de su celebración, los modelos de solicitud y las dependencias de la Dirección General de la Policía, para la realización de las relativas a los vigilantes de seguridad y sus especialidades, y las de la Dirección General de la Guardia Civil, para las relativas a los guardas particulares del campo y de sus especialidades."

"Art. 13. Tarjeta de identidad profesional.

La Tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada tendrá las características que se determinan en el Anexo 5 a la presente Orden.

La Tarjeta de identidad profesional ha de ser formada por su titular, en presencia del funcionario que se la entregue, y tendrá un período de validez de diez años, a contar desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de la necesidad de obtención de duplicados cuando se hubiere perdido, sustraído o deteriorado de modo que sea difícil la identificación."

"Art. 14. Cartilla profesional.

La cartilla profesional de los vigilantes de seguridad y guardas particulares del campo se ajustará a las características que se determinen y al modelo que se apruebe por la Secretaría de Estado de Interior, a propuesta de la Dirección General de la Policía y de la Dirección General de la Guardia Civil, respectivamente.

La cartilla profesional se entregará con la Tarjeta de identidad profesional y, en su caso, con el distintivo; y la Jefatura Superior de Policía o Comisaría Provincial

correspondiente, o en su caso la Comandancia de la Guardia Civil, sellará la primera hoja.

Las anotaciones de las altas y bajas se efectuarán por las empresas en el momento en que se produzcan, cumplimentándose las de los cursos por los centros de formación, y las relativas a las menciones honoríficas, por la Jefatura Superior de Policía, Comisaría Provincial o Comandancia de la Guardia Civil correspondiente.

Cuando finalice la relación laboral entre la empresa de seguridad y el personal obligado a disponer de la mencionada cartilla, la empresa la entregará a su titular, bajo cuya custodia deberá permanecer hasta su entrega a la nueva empresa que le contrate."

Como también se ha expuesto el Letrado de la Generalidad de Cataluña reprocha a estos preceptos que las facultades de carácter ejecutivo que regulan se atribuyan a órganos estatales, reiterando la fundamentación que sostiene la vinculación de aquellas facultades con lo policial, oponiéndose a ello el Abogado del Estado.

Los arts. 9 y 13 guardan conexión con los arts. 56.1 y 60 del Reglamento de seguridad privada, preceptos que hemos considerado constitucionales en el fundamento jurídico 8 b) por tratarse de actuaciones administrativas cuyo contenido y finalidad no son policiales. Por lo tanto procede ahora reiterar el mismo criterio, que no puede ser enervado por el alegato del representante procesal de la Generalidad de que la tarjeta de identidad profesional deba incorporar la mención de dicha institución cuando se expida a favor del personal de empresas de seguridad que estén domiciliadas en Cataluña y realicen su actividad en su territorio, toda vez que la tarjeta de identidad profesional es expresiva de la habilitación estatal y posibilita el ejercicio profesional en toda España.

Por tanto los arts. 9 y 13 y el anexo 5 no infringen las competencias de la Generalidad de Cataluña.

Tampoco lo hacen los dos primeros párrafos del art. 14, que regulan las características de la cartilla profesional, su entrega y sellado de la primera hoja, atribuyendo estas facultades a órganos estatales, pues les resulta aplicable la misma doctrina que a los restantes preceptos de este bloque.

Distinta ha de ser, no obstante, nuestra respuesta en cuanto a la competencia estatal para anotar también en la cartilla profesional las menciones honoríficas. La Generalidad de Cataluña impugna esta previsión con fundamento en la competencia para conceder esas distinciones honoríficas que le reconoce la regla 18 de la disposición adicional única del Reglamento de seguridad privada. Pues, en su opinión, carece de sentido que siendo la Generalidad la competente para conceder las mencionadas distinciones no lo sea también, sin embargo, para proceder a su oportuna anotación en la correspondiente cartilla profesional.

Este argumento impugnatorio debe ser, en efecto, atendido, bien que con alguna precisión por nuestra parte. Es innegable que la concesión de las distinciones honoríficas y su consecuente anotación en las cartillas profesionales de los interesados son funciones íntimamente relacionadas. Sin embargo, la anotación de esas distinciones, a diferencia de su concesión, que consiste o presupone por definición una valoración policial sobre el desempeño de las correspondientes funciones, no es una actividad característica de la policía de seguridad. Más bien constituye, junto con las demás anotaciones que son preceptivas, un elemento del sistema de control administrativo de la vida profesional de los vigilantes de seguridad y los guardas particulares de campo ideado por la Orden impugnada.

Ahora bien, su calificación como función de naturaleza administrativa y, por tanto, ajena en principio al ámbito característico de la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no ha de impedir sin embargo que la policía de la Generalidad esté habilitada

para efectuar la correspondiente anotación de la distinciones que conceda, toda vez que se trata sin duda de una actividad inseparable, por su inherencia y complementariedad, de la valoración policial que justifica su concesión, por lo que ha de considerarse asimilada a las funciones policiales atribuidas a la Policía autónoma; lo que reclama necesariamente su unificación competencial en una misma instancia territorial.

En conclusión, el párrafo tercero del art. 14 vulnera las competencias de la Generalidad.

c) Procede examinar, por último, los arts. 22 y 23 que establecen lo siguiente:

"Art. 22. Uniformidad.

Se establece la uniformidad de los vigilantes de seguridad, con arreglo a las características técnicas que se determinen por la Secretaría de Estado de Interior, y que estará integrada por las [prendas que se detallan minuciosamente para el personal masculino y femenino en las modalidades de invierno y verano]...

El color de uniforme de los vigilantes de seguridad de cada empresa o grupo de empresas de seguridad privada, con la finalidad de evitar que se confunda con los de las Fuerzas Armadas y con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, necesitará estar aprobado previamente por la Dirección General de la Policía, a solicitud de la empresa o empresas interesadas."

"Art. 23. Excepciones al deber de uniformidad.

Excepcionalmente, para los servicios que hayan de prestarse en el exterior de inmuebles y cuando las condiciones climatológicas lo aconsejen, los vigilantes podrán usar, con el uniforme descrito en el apartado anterior, pantalón de agua, botas de media caña, botas de agua y gorra.

Cuando se prestaren servicios en centrales nucleares, empresas o industrias en las que se produzcan, fabriquen o manipulen sustancias o productos que impliquen peligro para la integridad física o la salud de las personas, los vigilantes podrán portar las prendas adecuadas que establezca la empresa fabricante y manipuladora, ostentando el distintivo sobre las mismas.

En cualquiera de los casos contemplados en los párrafos anteriores, las empresas de seguridad promoverán la sustitución de las citadas prendas ante el correspondiente Gobernador civil, que resolverá lo procedente."

La Generalidad de Cataluña reivindica, respecto del art. 22, "la autorización del uniforme". El alcance de esta pretensión no se concreta.

Pues bien, las funciones a que se refiere el precepto nada tienen que ver con las tareas policiales que están comprometidas en la garantía de la seguridad y el orden públicos, ni con las administrativas inherentes a las mismas, por lo que su atribución al Estado no lesiona tampoco las competencias autonómicas que derivan de la creación de su propia policía, y sin perjuicio de que esa atribución competencial al Estado exige la intervención de la Generalidad aplicando los mecanismos de cooperación y colaboración previstos por el ordenamiento con el fin de que aquél disponga de la opinión e información oportunas respecto del color y las características del uniforme propio de los Mossos d'Esquadra.

Por tanto, el art. 22 no vulnera las competencias de la Generalidad.

Respecto al art. 23, debemos distinguir dos aspectos de su contenido. En cuanto a los dos primeros párrafos nada opone la Generalidad. La tacha se atribuye al tercer párrafo, que confiere al Gobernador Civil la autorización de la sustitución excepcional de la uniformidad ordinaria en determinados supuestos.

Esta pretensión no puede ser atendida, pues la regulación no se refiere a una autorización excepcional para momentos o casos concretos, sino que tiene una dimensión de aplicabilidad general en los supuestos descritos por el precepto, que no afecta a la Generalidad en materia de policía. Por tanto, debe aplicarse igual criterio que respecto del art. 22.

En conclusión, el art. 23 tampoco infringe la competencias de la Generalidad de Cataluña.

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.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada y, en consecuencia, declarar:

a) Que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña las facultades de ejecución atribuidas a órganos de la Administración General del Estado por los arts. 65.3 y 81.1 c) y 2 del Reglamento de seguridad privada.

b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

2.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, y, en consecuencia, declarar:

a) Que vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña las facultades de ejecución atribuidas a órganos de la Administración General del Estado por el párrafo tercero del art. 14 de dicha Orden Ministerial.

b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a nueve de junio de dos mil cinco.-María Emilia Casas Baamonde.-Guillermo Jiménez Sánchez.-Vicente Conde Martín de Hijas.-Javier Delgado Barrio.-Elisa Pérez Vera.-Roberto García-Calvo y Montiel.-Eugeni Gay Montalvo.-Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.-Ramón Rodríguez Arribas.-Pascual Sala Sánchez.-Manuel Aragón Reyes.-Pablo Pérez Tremps.-Firmado y rubricado.

Voto:

Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel respecto de la Sentencia dictada en los conflictos positivos de competencia acumulados números 1903/1995 y 3768/1995

Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, discrepo del fallo estimatorio a que se ha llegado en esta Sentencia, en lo referente al pronunciamiento relativo al art. 81.1.c) y 2 del Reglamento de seguridad privada, y justifico este Voto particular en el sentido siguiente.

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

Como decíamos en la STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 3, la redacción de este precepto constitucional pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades ("sin perjuicio de...") que en cierto sentido vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes 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 referidas Comunidades.

En la precitada Sentencia, además, se afirmaba que por esta razón no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública para encuadrarla competencialmente en ésta sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la "creación" de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional.

Por otra parte, es rigurosamente cierto, según expresa la Sentencia de la mayoría y hemos afirmado en otras, que en ocasiones, no es fácil establecer la distinción entre lo que deba entenderse por funciones o servicios policiales en sentido estricto y otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad. Y también es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otros análogos que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 4; en igual sentido, STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5, y 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6).

El anterior panorama se completa cuando se tiene en cuenta que corresponden al Estado los servicios policiales que con exclusividad han quedado reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Cataluña reserva en todo caso, dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal y las demás funciones que directamente les encomienda el art. 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley orgánica que lo desarrolle".

Precisamente en relación con estos supuestos reservados a los servicios policiales del Estado ya afirmamos en la STC 175/1999, de 30 de septiembre, (FJ 6), que estas actuaciones policiales "requieren, todas ellas, de un grado de homogeneidad en su prestación". Y en dicha Sentencia llegábamos a la conclusión de que el sistema de controles objeto de la controversia era competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, precisamente porque la estructura de verificación y registro de establecimientos localizados en un ámbito territorial determinado del que entonces tratábamos no se encontraba incluido entre los supuestos reservados y, por tanto, el nivel o grado de homogeneidad requerido en la prestación del servicio no era equiparable al de aquellos.

Por la misma razón, en la STC 23/1993, de 1 de febrero (FJ 3), al analizar otra controversia competencial que, en lo que ahora interesa, planteaba el problema del armamento que el Cuerpo de Agentes Rurales debiera portar en actos de servicio, rechazamos la pretensión actora al considerar que la normativa autonómica establecía que "en cuanto al armamento, el cuerpo de agentes rurales se rige por la normativa vigente en la materia", normativa vigente, decíamos, que no puede ser otra que la establecida por el propio Estado, "que es al que corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y el uso de armas (art. 149.1.26 CE). El precepto reglamentario se limita a imponer al agente rural el deber de llevar obligatoriamente "el arma que corresponda" cuando se encuentre en acto de servicio, imposición que ha de estimarse entra dentro de la competencia propia de la Comunidad Autónoma de regular el Cuerpo de Agentes Rurales, sin que, aparte de establecer esta obligación del funcionario, disponga nada sobre qué tipo de arma ha de ser utilizada, cuestión que la norma autonómica remite a la normativa vigente, de competencia estatal, que es de la que se deriva que este tipo de policía rural o forestal porte armas".

De lo precedentemente expuesto se deduce, en mi opinión, que todo lo referente a la utilización de armas por el personal de las empresas de seguridad privada forma parte de los supuestos reservados a los servicios policiales del Estado, puesto que dicha determinación, como indicaba en sus alegaciones el Abogado del Estado, forma parte de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.26 CE en materia de "régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas".

La tenencia y uso de armas, por otra parte, requiere y demanda, por razones obvias, el más alto grado de homogeneidad en las actuaciones policiales en todo el territorio del Estado. Desde esta perspectiva, creo que la exclusiva competencia estatal en este ámbito no debe detenerse en la mera definición normativa de los tipos de servicios que los miembros de empresas de seguridad privada podrán realizar con armas de fuego, como se afirma en la Sentencia de la que discrepo, sino que comprende la autorización, caso a caso, de su uso. El carácter estrictamente inseparable e inherente de la facultad administrativa de autorización de uso de armas de fuego en cada supuesto concreto, previa valoración de las circunstancias que lo imponen en cada ocasión, respecto de la potestad de regular los supuestos en que este personal puede excepcionalmente prestar sus servicios con este tipo de armas, aconseja que esta competencia se residencie en el Estado al que, no se olvide, "corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y uso de armas (art. 149.1.26 CE)" (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3).

La necesidad, por otra parte, de asegurar la referida homogeneidad adquiere mayor relevancia cuando, como se desprende del precepto controvertido del Reglamento (art. 81.1.c y 2), la autorización administrativa para el empleo de armas de fuego puede concederse, no sólo en los supuestos estrictamente previstos en dicha normativa, sino, también, en "supuestos no incluidos", y teniendo en cuenta, no únicamente las circunstancias que se enumeran en el precepto, sino, además, "otras de análoga significación".

No obstaculiza la anterior conclusión la circunstancia de que las potestades administrativas consideradas sean propias de las funciones policiales lo que, en otras circunstancias, determinaría que la competencia correspondiera a los órganos policiales de la Generalidad, en cuanto, en este caso, estamos en uno de los supuestos reservados a los servicios policiales del Estado. Tampoco sirve al efecto la instrumentación de criterios de eficacia policial. Como ya dijimos en la STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 5, "es evidente que la seguridad pública, como resultado, depende de la correcta adopción

de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas. Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente -tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales-, sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas -como, por ejemplo, el normal flujo de la información obtenida por las distintas administraciones". Y en este sentido, el art. 13.5 de Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone la creación de la Junta de Seguridad, con la misión de coordinar la actuación de la policía de la Generalidad y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Las anteriores consideraciones, en definitiva, creo que debían haber conducido a la conclusión de que el art. 81.1.c) y 2 del Reglamento de Seguridad Privada no vulneraba las competencias de la Generalidad de Cataluña y por lo que el conflicto, en este punto, debía haber sido desestimado.

Y en este sentido emito mi Voto particular, reiterando mi respeto a la opinión mayoritaria.

En Madrid, a nueve de junio de dos mil cinco.-Roberto García-Calvo y Montiel.-
Firmado y rubricado.