razonable en el citado principio de los «servicios efectivos». La jurisprudencia invocada de contrario es irrelevante y puede bastar esa razonable justificación para excluir la invocada inconstitucionalidad sobrevenida ex art. 14 de la C.E.

A mayor abundamiento, parece que no es dable invocar una pretendida justificación de la institución de la amnistía como determinante de que la falta de prestación de servicios devenga acto antijurídico imputable a la Administración. La amnistía extingue la punibilidad y los efectos penales que el delito o infracción produce como hecho penal o sancionable, pero no los efectos que el delito o infracción produce como hecho simple. Extingue la sanción y la falta pero no la omisión legal del trabajo a la que el legislador ha conectado explícitamente la omisión de la retribución.

Cuarto.–La desestimación del presente recurso de amparo por las razones que quedan expuestas en los fundamentos anteriores hace innecesario entrar a debatir el problema, no especialmente discutido en este asunto, sobre la posibilidad de sucesión *mortis causa* en los derechos fundamentales y en la posición procesal ocupada en un recurso de amparo, así como si esa sucesión, en su caso, pueda favorecer al cónyuge viudo con independencia de las normas rectoras de la sucesión de que se trata.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por doña María Rosa Urabayen Priede.

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

Madrid, 14 de diciembre de 1984.–Jerónimo Arozamena Sierra.–Francisco Rubio Llorente.–Luis Díez-Picazo y Ponce de León.–Francisco Tomás y Valiente.–Antonio Truyol Serra.–Francisco Pera Verdaguer.–Firmados y rubricados.

626 *Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 568/1983. Sentencia núm. 123/1984, de 18 de diciembre.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 568/1983, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente al Gobierno vasco, en relación al Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa. Ha comparecido en el conflicto elGobierno Vasco, representado por el Abogado don José Joaquín Portuondo Herrerías, y ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 30 de julio de 1983, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, planteo conflicto constitucional positivo de competencia, haciendo expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, contra el Decreto del Gobierno vasco núm. 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los llamados Centros de Coordinación Operativa («Boletín Oficial del País Vasco núm. 37, de 29 de marzo de 1983), y solicitó que, con anulación del referido Decreto, se declarara la titularidad estatal de la competencia ejercitada por la Comunidad Autónoma.

Los antecedentes que dan lugar al planteamiento del referido conflicto, según los expone el Abogado del Estado, son los siguientes:

a) El Decreto 34/1983, de 8 de marzo, configuró unos llamados «Centros de Coordinación Operativa» como un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno vasco (art. 1.°), con la finalidad de organizar y coordinar la actividad de cualesquiera organismos o entidades de naturaleza pública o privada en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos (art. 2°). Para el cumplimiento de tal finalidad se inviste a dichos Centros de competencias administrativas, concebidas de una manera genérica, por la vía de un deber de prestación de colaboración (art. 3.°) y pormenorizadas con algún detalle en el art. 4.° mediante el enunciado de funciones de coordinación, estudio, planificación, información, documentación y otras análogas.

b) Publicado el Decreto el 29 de marzo de 1983, el Consejo de Ministros, en su reunión de 25 de mayo de 1983, acordó formular requerimiento al Consejo del Gobierno del País Vasco, al amparo de lo dispuesto en el art. 62, en relación con el 63, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y a los fines previstos en dichos preceptos, por entender que el ejecutivo autónomo había incurrido en incompetencia al dictar el citado Decreto.

El requerimiento de incompetencia del Gobierno se basaba en que las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de seguridad ciudadana, atribuidas a la misma con el alcance previsto en el art. 149.1.29 de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía, son por sí mismas insuficientes para habilitar la adopción del Decreto 34/1983, habida cuenta de que, tanto por su materia como por su finalidad, el contenido del Decreto es encuadrable en el régimen de protección civil. Si bien la seguridad ciudadana y la protección civil son conceptos entre los que se aprecian conexiones, no dejan de presentar matices diferenciales que tienen su traducción y reflejo en el ordenamiento. Así, a la vista del art. 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, resulta que el régimen de la protección civil se encuentra comprendido en la defensa nacional. Por ello se concluía que, según los núms. 4 y 29 del art. 149 de la Constitución, la protección civil es competencia exclusiva del Estado, por su inserción en el régimen de la defensa nacional, y por su conexión con el que es propio de la seguridad ciudadana.

c) El Consejo de Ministros, en su reunión de 27 de julio de 1983, consideró no atendido el requerimiento de incompetencia por falta de contestación y ordenó a la Abogacía del Estado el planteamiento de conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El Abogado del Estado fundamenta, desde el punto de vista jurídico, el planteamiento del conflicto en que la norma que se cuestiona proclama como finalidad básica la de proteger y garantizar la seguridad de las personas, sus bienes y derechos, situándose, por tanto, en el marco de la seguridad pública, a que se refiere el art. 149.1.29 de la Constitución. El Estado ostenta, en forma general, competencia exclusiva en la citada materia de la seguridad pública, de la que solo se exceptúa «la 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». La competencia autónoma en esta materia se circunscribe, por tanto, al reconocimiento de la existencia de una policía autonómica, que, obviamente, tiene atribuidas funciones materiales de protección de personas y bienes, pero sin que ello autorice a suponer que existe una competencia autonómica de dirección y coordinación de los servicios de seguridad. Por ello, ni del art. 149.1.29 de la Constitución ni del art. 17 del Estatuto Vasco se puede inferir ninguna competencia de ordenación, dirección o coordinación en materia de seguridad pública, que rebase la mera dirección u ordenación de los Cuerpos de policía autonómica.

El art. 4.° de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, contempla supuestos de alteración grave de la seguridad pública en los que la competencia genérica corresponde exclusivamente al Gobierno, cuando, según el Decreto impugnado, tales hechos podrían entrar en el marco de competencias atribuidas a los Centros de Coordinación Operativa.

En la Ley Orgánica de 1 de julio de 1980, sobre defensa nacional y organización militar, se configura la «defensa civil» como un aspecto de la defensa nacional. De todo ello resulta que en los casos de catastrofes extraordinarias se produce una superposición de las competencias previstas en los apartados 4 y 29 del núm. 1 del art. 149 de la Constitución, que legitima doblemente la exclusividad de la competencia estatal. Por otra parte, en el Real Decreto de 24 de julio de 1980, en el que se establece la organización de la protección civil como competencia exclusiva del Estado, se encomiendan a los Gobernadores civiles las funciones de dirección y coordinación de la protección civil en el ámbito periférico (art. 6, y esta competencia es incompatible con la instituida en el Decreto objeto de conflicto.

En síntesis, estima la representación del Gobierno de la Nación que la protección de personas y bienes «ante cualquier alteración

que suponga una merma de la seguridad personal», como dice la explicación de motivos del Decreto impugnado y el conjunto de medidas de dirección y coordinación instituidas para la preservación de aquellos intereses, incide prototípicamente en el marco de la seguridad pública y, por tanto, en el campo de la competencia del Estado. Aunque la protección civil se perfile como una especie de «subámbito» normativo autónomo –hipótesis que se propone como subsidiaria–, tampoco puede considerarse legitimada la competencia asumida en el Decreto en conflicto, ya que, al ser una competencia no asumida en el Estatuto de Autonomía, tendría que corresponder al Estado en aplicación de lo que dispone el art. 149.3 de la Constitución. En su virtud, pide el Abogado del Estado que se declare la titularidad estatal de la competencia ejercitada por la Comunidad Autónoma al dictar el Decreto 34/1983, con anulación del mismo.

3. La Sección 4.ª, por providencia de 5 de agosto de 1983, acordó tener por planteado el conflicto y dio traslado de la demanda al Gobierno vasco, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto 34/1983, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64.2 de la LOTC, lo que se comunicó al Presidente de la Comunidad Autónoma y se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

El Gobierno vasco se personó en el proceso y formuló escrito de alegaciones con fecha 23 de septiembre de 1983, solicitando que se declare que el Decreto impugnado ha sido dictado en el legítimo ejercicio de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas.

La representación de la Comunidad Autónoma alega, en síntesis, lo siguiente:

a) El art. 149.1.29 de la Constitución no puede ser interpretado en el sentido que postula el Abogado del Estado. El art. 17 del Estatuto se apoya, de modo expreso, en la disposición adicional 1.ª de la Constitución, lo que significa una excepción, constitucionalmente establecida, del referido art. 149.1.29 para el País vasco en virtud de los derechos históricos de los territorios forales. Además de esta singularidad del Estatuto, que permite conectar la «protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público» con el concepto de seguridad pública, a tenor del art. 149.1.29 de la Constitución el concepto de seguridad pública es mucho más amplio de lo que se pretende y no puede ser interpretado en el sentido de atribuir al Estado todas las competencias que tienen por objeto la defensa de la seguridad pública o del orden público, con la única excepción de la posibilidad de crear policías propias en las Comunidades Autónomas.

Como en el caso de la salud pública, resuelto por la Sentencia 33/1982, existen múltiples organizaciones al servicio de la seguridad ciudadana o del orden público que actúan bajo un título competencial distinto del de seguridad pública. En el Estado social y democrático de Derecho no se puede pretender reducir la defensa del orden público y de la seguridad ciudadana a la actividad que desempeñan los Cuerpos de Policía, que monopolizaron esa acción en una fase anterior de la evolución del Estado. En el Estado moderno la actividad de orden público no es algo a posteriori de la ruptura del orden jurídico, con mínimos establecidos en el Código Penal. Es una actividad preventiva, correctora de equilibrios y desigualdades. La determinación de quién sea competente para garantizar la tranquilidad ciudadana y el pacífico disfrute de los derechos deberá determinarse de acuerdo con el reparto competencial que existe entre los distintos entes territoriales en diversas materias, conectadas, mediante el principio de entrecruzamiento, a esa seguridad ciudadana entendida en sentido amplio.

b) El Decreto recurrido se fundamenta, en parte, en las facultades de autoorganización (art. 10.2 del Estatuto de Autonomía) para que los servicios administrativos puedan responder mejor a las emergencias de todos los días. También encuentra apoyo competencial en el art. 17 del Estatuto, en cuanto se intenta prestar una labor de apoyo a las autoridades, entidades y organismos que tienen competencias y se movilizan en situaciones de catástrofes o desgracias. Finalmente, el Decreto –en cuanto disciplina una actividad material– se basa en los títulos competenciales de que dispone la Comunidad en distintos campos (arts. 10 a 19 EV). No puede objetarse que la Comunidad disponga de este servicio de alertas centralizado cuando resulta que tiene competencias en materia de policía (art. 17), sanidad (art. 18), carreteras (art. 10.35) o montes y bosques (art. 10, apartados 8 y 9), y cuanto todos los servicios que intervienen en una calamidad dependen jerárquicamente del Gobierno vasco, están tutelados por el mismo o dependen de las Diputaciones o Ayuntamientos, con excepción de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

c) Un Centro de Coordinación Operativa es fundamentalmente un Centro de Comunicaciones; un sistema de alarma centralizada dotado de un equipo de ordenadores. Sirve para recibir llamadas de auxilio y transmitirlas a los órganos competentes, coordinando su actividad mediante suministro de informaciones. Comprueba cómo se han movilizado los medios disponibles y sigue la operación hasta el final.

El objetivo que se persigue con estos Centros es evitar el desconcierto que acompaña a los accidentes; el despliegue excesivo de fuerzas y la reiteración de avisos. Sirve para indicar los Centros hospitalarios disponibles evaluando su distancia y advirtiendo en forma previa de la llegada de los heridos.

De todo ello resulta que los Centros de Coordinación Operativa tienen un carácter meramente instrumental. En ningún caso suponen una modificación del sistema ordinario de competencias establecido. No ejercitan potestades de *imperium* ni dictan ninguna orden, salvo en el supuesto previsto en el art. 8.3, en el que las órdenes las dicta la autoridad competente en el marco de sus competencias legales o cuando así se acuerde en los convenios a que se refiere el art. 5, pero, aun en este caso, las órdenes se llevarán a cabo a través de los mandos naturales del organismo interviniente (art. 8.2).

d) No existe contradicción entre el Decreto y la Ley Orgánica 4/1981, ya que, declarado el estado de alarma, el Centro de Coordinación Operativa pasa a depender de la autoridad estatal. Así ocurrirá, especialmente en los casos de graves catástrofes a que se ha referido la representación del Gobierno en sus alegaciones.

e) Tampoco afecta el Decreto al régimen de la «defensa civil». Es difícil determinar el ámbito en que se produce una coincidencia por superposición de las competencias previstas en los apartados 4 y 29 del art. 149.1 de la Constitución. La defensa nacional, según la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de junio, queda vinculada «a cualquier forma de agresión» lo que claramente la relaciona con el dispositivo para hacer frente a una agresión proviniente del exterior. La adopción de medidas de defensa civil no tiene que subsumirse en la defensa nacional, con la consiguiente atracción hacia las competencias del Estado. Si se analiza el art. 21 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional resulta que la defensa civil se configura con un sentido finalista, orientada hacia la defensa nacional.

En segundo lugar se establece un criterio más de utilización de la defensa civil: su operativo debe servir con eficacia «en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias». Correspondía al Abogado del Estado la carga de probar que el Decreto recurrido ha invadido ámbitos de la defensa civil y no lo ha logrado. La consecuencia –para la representación del Gobierno vasco– debe ser la contraria. Los Centros de Coordinación no se integran en la organización de los ejércitos, ni la contemplan, ni imponen deberes de información, ni prevén convenios ni, en fin, realizan interferencia alguna en el mando u organización de la defensa nacional.

f) Por lo que respecta a la materia de «protección civil» se considera que tampoco hay violación del art. 149.3. Afirmar que la expresión «protección civil» no figura en el Estatuto no es argumento serio para defender la competencia del Estado sobre protección civil cuando la Comunidad Autónoma tiene competencias en materia de seguridad pública que han de ser interpretadas en la forma amplia que ya ha defendido la representación del Gobierno vasco, y de la que se ha hecho mérito en el apartado 5, a), de estos antecedentes.

6. Por providencia de 14 de diciembre de 1983, la Sección acordó oír a las partes para que en el plazo de cinco días hicieran alegaciones acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada. Dentro del plazo concedido presentó escrito de alegaciones el Abogado del Estado solicitando el mantenimiento de la suspensión, por entender que el levantamiento de la suspensión en el momento procesal en que se plantea comportaría un período de indefinición y de interferencias competenciales, precisamente en una materia como la coordinación de los servicios de protección civil en la que la certeza resulta la primera y mayor exigencia, con las consiguientes consecuencias de inseguridad jurídica.

El Gobierno vasco no formuló alegaciones dentro del plazo concedido en la providencia citada.

Por Auto de 12 de enero de 1984 el Pleno acordó mantener la suspensión del Decreto impugnado, una vez examinadas las circunstancias concurrentes en el caso y valorados los posibles perjuicios que –dada la materia objeto del conflicto– podrían derivarse del levantamiento de la suspensión.

7. Por providencia de 7 de diciembre de 1984 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto el día 13 del mismo mes.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El Decreto 34/1984, de 8 de marzo, creó un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, al que denominó Centros de Coordinación Operativa. El Decreto referido asignó a los susodichos Centros la finalidad de procurar la organización y

coordinación de las actividades de aquellos organismos o entidades de naturaleza pública o privada, que actuaran en el ámbito de cada territorio histórico, cuyos servicios fuera necesario requerir en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos.

Las funciones de estos Centros aparecen concebidas en forma extraordinariamente genérica en el art. 4.° del Decreto, donde se habla, por ejemplo, de «coordinar los recursos existentes y movilizables en todo tipo de actuaciones, así como de operaciones de emergencia» [cfr. art. 4.°, letra b)]; de «estudiar y planificar la actividad de carácter preventivo de los diversos servicios con el fin de evitar duplicidades» [art. 4.°, d)]; o de «recibir puntual información de los servicios intervinentes en una operación, tanto del desarrollo de la misma como de su término y resultados» [art. 4.°,e)].

Para el cumplimiento de sus funciones, el Decreto cuestionado establece un deber de prestar colaboración a los Centros de Coordinación Operativa que se impone a una serie de entidades como hospitales, servicios de bomberos, ambulancias, etc., de las cuales unas son de indudable carácter público y otras indiscutiblemente privadas. Entre las primeras existen algunas englobadas en la Administración de la Comunidad Autónoma y otras pertenecen a la Administración General del Estado.

Es digno, asimismo, de ser destacado que en el apartado 3 del art. 8.° del Decreto se señala que en situaciones de emergencia o de incidencia grave, el Jefe de turno del Centro de Coordinación Operativa puede deferir la dirección de la operación a una autoridad única y que ésta puede avocarla para sí el Consejero de Interior o designar el Viceconsejero o Director del Departamento que estime conveniente.

La representación del Gobierno de la Nación ha sostenido en este proceso que al dictarse el Decreto en cuestión se han vulnerado las competencias del Estado en materia de seguridad pública, establecidas en el art. 149.1.29 de la Constitución, que comprenden la potestad de dirección y coordinación de los servicios de seguridad, sin que en esta materia la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda hacer otra cosa que dirigir y coordinar los Cuerpos de Policía Autonómica. Por su parte, la representación del Gobierno vasco, reconociendo que el Decreto impugnado debe subsumirse en las competencias sobre seguridad pública siquiera sea parcialmente, discrepa en cuanto a la extensión de dichas competencias. Considera la Comunidad Autónoma que el concepto de seguridad pública que resulta del art. 149.1.29 de la Constitución ofrece a la Comunidad Autónoma un ámbito de competencia que es más amplio de lo que pretende el Abogado del Estado. Alega la existencia de otros títulos competenciales laterales que sirven para justificar la legitimidad del Decreto impugnado, como son las potestades de autoorganización y, en cuanto se disciplinan actividades materiales, las competencias de sanidad o de montes y bosques y alega finalmente los derechos históricos del País Vasco y el proceso de reintegración foral previsto en la diposición adicional primera de la Constitución.

2. El primer problema que presenta la resolución de este conflicto viene determinado por la generalidad y la vaguedad de los términos en que está concebido el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, del Departamento de Interior del País Vasco, y de las funciones del órgano que con él se pretende crear. Por ello, es premisa indispensable de cualquier debate ulterior fijar de modo unívoco, tales términos, porque sólo de esta manera será posible la dilucidación de los títulos competenciales que pueden entrar en colisión. Para llevar a cabo esa concreción nada mejor que acudir a los términos con que en el escrito de contestación al de promoción del conflicto la representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco describe los llamados Centros de Coordinación Operativa. Se dice allí que son Centros de comunicaciones y sistemas de alarma centralizada con un equipo de ordenadores, que sirvan para recibir llamadas de auxilio y transmitirlas a los órganos competentes, coordinando su actividad mediante el suministro de informaciones. El Centro, se nos dice, comprueba cómo se han movilizado los medios disponibles y sigue la operación hasta el final. Se añade que el objetivo que se persigue con estos centros es evitar el desconcierto que acompaña a los incidentes, el despliegue excesivo de fuerzas y la reiteración de avisos, sirviendo para indicar los Centros hospitalarios disponibles, evaluando su distancia y advirtiendo de forma previa la llegada de los heridos.

Concebidos en estos términos, los Centros de Coordinación Operativa entran de lleno en la órbita de lo que modernamente se conoce con el nombre de «protección civil», cuyas bases doctrinales definió el Decreto de 29 de febrero de 1968, señalando que la «protección civil» está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública. Los servicios de «protección civil», inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior. La normativa que los regula contempla una serie de situaciones de emergencia, de extraordinaria heterogeneidad, y busca, por una parte, llevar a cabo estudios y actividades de prevención de los riesgos, y, por otra parte, poner al servicio de la defensa frente a las calamidades públicas o de las catástrofes extraordinarias, que surgen en la vida de una comunidad, los recursos y los medios humanos y materiales necesarios para evitar o aminorar los daños. Desde el primer momento en que este tipo de actividades recibieron su configuración jurídica se comprendió en ella la existencia de obligaciones y servicios personales a cargo de los individuos y de las Corporaciones territoriales existentes dentro del Estado que tienen en ello un papel relevante. A lo primero alude al art. 30.4 de la Constitución cuanto dice que mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grandes riesgos, catástrofes o calamidades públicas. A lo segundo aludían ya las llamadas «bases doctrinales» del Decreto de 29 de febrero de 1968, que en atención a la magnitud de los peligros, daños y siniestros y a su frecuencia, consideraba necesaria, para evitarlos o aminorarlos, la colaboración de todos los afectados, con la puesta en juego de todos los medios y recursos posibles, para lo cual admitía una condición típicamente municipal y provincial de la función protectora de personas y bienes que, en determinados casos, podría llegar a alcanzar carácter nacional.

3. De todo cuanto hasta aquí se ha dicho es resultado la idea de que debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan. Y si puede considerarse que los llamados «Centros de Cooperación Operativa» en el Decreto 34/1983, se insertan en la órbita de la protección civil, entendida como acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias y, así entendidos, la norma que los instituye es constitucionalmente legítima y no viola el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y por los Estatutos.

Aunque es cierto que al enumerar las materias que sirven como criterios de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco no utilizan de manera especial la expresión «protección civil», ni de manera directa la idea, no puede extraerse de ello la conclusión de que tal materia no se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni que haya que acudir a la cláusula del art. 149.3 de la Constitución, de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía. Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios.

4. La materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo *grosso modo* como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano. Al mismo tiempo, en este asunto hay que tener en cuenta el art. 148.1.22 de la Constitución, que faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales «en los términos que establezca una ley orgánica».

Debemos, pues, situarnos en el marco del art. 149.1.29, señalando, porque a lo largo del debate el tema se ha discutido ampliamente, que la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, por donde el problema retorna a su anterior planteamiento en torno al art. 149.1.29 de la Constitución. Este precepto, que considera como competencia del Estado la seguridad pública, lo hace sin perjuicio

de la creación de policías para las Comunidades Autónomas, lo que llevó a cabo el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, según el cual «corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes». Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas, del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar. La interpretación que estamos manteniendo aparece corroborada por la que mantuvo el Gobierno de la Nación al dictar el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, relativo a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, y les reconoció, en el ámbito del art. 17 del Estatuto de Autonomía, actividades en el seno de la seguridad pública, destacando entre ellas (cfr. art. 46) la de participar en la ejecución de los planes de protección civil y cooperar y prestar auxilio en los casos de calamidades públicas y desgracias, colaborando con las instituciones y organismos de asistencia pública.

5. El reconocimiento que en los apartados anteriores se ha hecho de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego. En realidad, la Comunidad Autónoma del País Vasco no discute esta subordinación, que se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la Ley 4/1984, de 1 de junio, y los estados de alarma, de excepción y de sitio por ella previstos, pero que deberá producirse igualmente en aquellos casos en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan, por consiguiente, la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional. A este tipo de limitación debe someterse de manera muy especial el art. 8.° del Decreto que prevé sin distinción alguna la coordinación de todas las fuerzas actuantes bajo la dirección del Consejero del Interior o de la persona en quien éste delegue.

6. Hay que examinar con algún cuidado los deberes de prestación de colaboración que se instituyen en el Decreto cuestionado y que afectan a entidades de carácter público no directamente dependientes de la Comunidad Autónoma, englobadas algunas de ellas en la Administración General del Estado e incardinadas otras en las Administraciones Locales y, finalmente, entidades de carácter privado. Naturalmente no plantean especial cuestión aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto, la cooperación se establezca por la vía de un convenio de cooperación o de una concertación, siempre que quienes celebren el convenio o el concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias. Centrada así, la cuestión queda circunscrita a los deberes no concertados o convenidos, impuestos a las entidades privadas y a las Administraciones no dependientes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En términos generales, puede admitirse la legitimidad de la imposición de estos deberes si se tiene en cuenta que los que el Decreto menciona son deberes de información, pues los de prestación de otros servicios más amplios sólo pueden regularse por medio de ley, a tenor de lo dispuesto en el art. 30 de la Constitución. Aun considerados como deberes de información, es preciso también subrayar que hay que entender limitada la obligación de los organismos o empresas afectadas, refiriéndola a aquellos datos que sean necesarios para actuar en situaciones de incidencia o emergencia, sin que pueda afectar a elementos característicos de la estructura o del funcionamiento de los órganos o empresas afectadas.

7. Atención especial merece la disposición del art. 3.1.g), en la cual se impone un deber de prestación de colaboración a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Hay que destacar que, según el texto del Decreto, la mecánica del cumplimiento de la previsión reglamentaria ha de producirse «de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera», y que en tal disposición se dice expresamente que «la coordinación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se acordará, de conformidad con lo establecido en el art. 17 del Estatuto de Autonomía, en la Junta de Seguridad, conforme al sistema que la misma establezca». Lo cual quiere decir que más que auténtico deber de prestación existe una «coordinación», que, además, debe producirse según lo acordado en la Junta de Seguridad y conforme al sistema que la misma establezca. Ello hay que entenderlo sin que pueda significar en modo alguno modificación de las competencias que el Estatuto atribuye, es decir, sin que el sistema que la Junta establezca puede significar abdicación o delegación de las competencias que el Estatuto atribuye a este órgano. Por todo ello ha de concluirse que el art. 3.1.g) no establece un deber directo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado respecto de los Centros de Coordinación, dado que ha de ser la Junta de Seguridad la que coordine la actuación de la policía autónoma con los mencionados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la que concrete la colaboración con los Centros de Coordinación Operativa en los supuestos a que el Decreto se refiere.

8. Una última salvedad resta todavía por realizar y una cautela por añadir a las que se han ido llevando a cabo en los apartados anteriores, con el fin de permitir el juego y la distribución de competencias que, en la controvertida materia de la protección civil, se produce. Nos referimos a las facultades del Delegado del Gobierno, tal y como resultan del art. 154 de la Constitución, pues al Delegado del Gobierno no sólo le compete dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino coordinar tal Administración con la Administración propia de la Comunidad, de suerte que la coordinación, en materia de protección civil, de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con los de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno con la Comunidad Autónoma.

FALLO

En virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Ha decidido:

1.° Que la Comunidad Autónoma del País Vasco es titular de la competencia para establecer Centros de Coordinación Operativa, que se inserten en la órbita de la protección civil, entendida como conjunto de acciones dirigidas a prevenir riesgos, catástrofes y calamidades y a paliar y aminorar sus consecuencias; y que al organizar dichos Centros y establecer dentro de su territorio deberes de información, con las limitaciones y en el sentido que resultan de los fundamentos de esta Sentencia, no se invaden las competencias del Estado, en materia de seguridad pública, tal y como previene el art. 149.1.29 de la Constitución.

2.° Que la relación entre los Centros de Coordinación Operativa y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, a que se refiere el art. 3.1.g) del Decreto impugnado, entendida del modo prevenido en la disposición adicional del Decreto, como coordinación llevada a cabo por la Junta de Seguridad del Estado prevenida en el art. 17 del Estatuto y de conformidad con el sistema que tal Junta establezca, siempre que dicho sistema no signifique delegación o abdicación de las competencias que el Estatuto confiere al susodicho órgano, no invade las competencias del Estado.

3.° Que los poderes de dirección del Consejero del Interior del Gobierno del País Vasco y los de la persona en quien éste delegue, entendidos con los límites que figuran en el fundamento jurídico quinto de esta Sentencia, no invaden las competencias del Estado.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 18 de diciembre de 1984.–Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.–Jerónimo Arozamena Sierra.–Angel Latorre Segura.–Manuel Díez de Velasco Vallejo.–Francisco Rubio Llorente.–Gloria Begué Cantón.–Luis Díez Picazo.–Francisco Tomás y Valiente.–Rafael Gómez-Ferrer Morant.–Antonio Truyol Serra.–Francisco Pera Verdaguer.–Rubricados.

627 *Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 140/1984. Sentencia núm. 124/1984, de 18 de diciembre de 1984.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 140/1984, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Javier Domínguez López, asistido por el Letrado don Nicolás Sartorius Alvarez, en nombre de don Arturo Martínez Maza, contra la resolución de la Fiscalía