

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 148/2000 de 1 Jun. 2000, Proc. 3242/1993

Ponente: Casas Baamonde, María Emilia.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y D.^a María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado en nombre del Rey la siguiente

Sentencia:

En el conflicto positivo de competencia núm. 3242/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 769/1993, de 21 May. , por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos. Han sido parte el Abogado del Estado, en la representación del Gobierno que legalmente ostenta, y el Letrado de la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente la Magistrada D.^a María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 4 Nov. 1993 la representación procesal del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña formalizó conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 769/1993, de 21 May. , por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos, basando la impugnación en los motivos que se sintetizan a continuación.

a) Comienza poniendo de manifiesto que el Real Decreto 769/1993 no es paradigma de certidumbre y precisión al señalar el título competencial habilitante y su ámbito de aplicación, ya que, por un lado, el tenor literal de su Disposición adicional segunda no deja claro si todo el Reglamento o solo una parte del mismo se dicta al amparo del art. 149.1.29 CE , mientras que, por otro, el penúltimo párrafo de su Preámbulo declara que el Estado ha ejercido sus competencias sobre las competiciones deportivas de carácter nacional o internacional.

Esa indefinición del ámbito normativo no tiene en cuenta la necesidad de delimitar con rigor los ámbitos competenciales que exige la doctrina constitucional (SSTC 69/1988 , 182/1988 y 15/1989 , entre otras), lo que resulta imprescindible en este caso, pues inciden dos títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña de carácter exclusivo, cuáles son los correspondientes a las materias de «deportes» y de «espectáculos.»

Esa indefinición se extiende también al ámbito de la ejecución administrativa, ya que la norma impugnada no identifica cuáles de las funciones previstas en el Reglamento pueden ser realizadas por las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.

La respuesta del Gobierno de la Nación, contenida en la contestación al previo requerimiento de incompetencia que en su día formuló la Generalidad de Cataluña, despejó las dudas planteadas, pues aquél consideró de forma tajante que el Real Decreto 769/1993 se había aprobado en

ejercicio de la competencia estatal sobre «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), por ser desarrollo directo del Título IX de la Ley 10/1990, de 15 Oct. , del Deporte, ya que los espectáculos deportivos presentan especiales características de riesgo de alteración del orden y la seguridad. En cuanto a las funciones ejecutivas, la citada contestación se expresó en términos de suma parquedad, remitiéndose a las previsiones estatutarias y de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar. , de Fuerzas y Cuerpos de seguridad (LOFCS).

Teniendo en cuenta la contestación al requerimiento, la representación procesal de la Generalidad de Cataluña considera que, pese a la brevedad de la respuesta, puede entenderse que la Generalidad de Cataluña habrá de ser la Administración competente para la aplicación del Reglamento, por lo que las competencias ejecutivas correspondientes no serán objeto de reivindicación en este conflicto positivo de competencia.

Por tanto, esta controversia se plantea únicamente en relación con la titularidad de la competencia para dictar las normas que se contienen en el Real Decreto 769/1993 .

b) Para llegar a una calificación competencial correcta de la norma impugnada, debe valorarse, en consonancia con la jurisprudencia constitucional (SSTC 252/1988 , 13/1989 , 153/1989 y 2/1993, entre otras), el objeto, el contenido y, en su caso, la finalidad de aquélla, por este orden. Sólo resulta coherente con el sistema de distribución competencial un encuadramiento basado prioritariamente en el objeto material y contenido de las normas, siendo su finalidad un elemento complementario de los anteriores.

Con este planteamiento, la representación de la Generalidad de Cataluña adelanta ya que el Real Decreto 769/1993 se incardina en el ámbito material de los «espectáculos» y en el de las normas de organización y actuación de los cuerpos policiales, competencias propias de la Generalidad.

c) En cuanto a la materia en que debe encuadrarse el Real Decreto 769/1993 , descarta que corresponda hacerlo en la materia «deportes», en la que la Generalidad tiene atribuida la competencia exclusiva, pues su contenido es completamente ajeno a la misma, al no regular ningún elemento propio de los eventos deportivos: ni las reglas del juego, ni las condiciones de los sujetos que participan, ni los aspectos de los campos e instalaciones deportivas en los que se realiza directamente el juego en sí. El Reglamento afecta únicamente a determinados aspectos estructurales o instrumentales de las instalaciones, al personal de las entidades deportivas o al control relativo a la seguridad de los espectadores. Es decir, al carácter de espectáculo público de los eventos deportivos.

Al ser innegable, de otro lado, que los campos de deportes tienen una localización territorial concreta, no puede alegarse que exista dimensión supraterritorial, sin que tenga relevancia la circunstancia de que la competición deportiva pueda celebrarse entre equipos procedentes de diversas zonas de España o, incluso, del extranjero, del mismo modo que en otros espectáculos públicos carece de entidad, desde la perspectiva competencial, la nacionalidad de los intérpretes o intervinientes.

En definitiva, el propio Gobierno de la Nación, en el escrito de contestación al requerimiento, descarta que el Reglamento se incardine en la materia «deportes», ya que manifiesta que ha sido dictado, exclusivamente, al amparo de su competencia en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE).

d) La representación de la Generalidad de Cataluña rechaza también que el Real Decreto impugnado se incardine en la materia «seguridad pública», pues su objeto tampoco es propio de esta materia, a pesar de que pueda considerarse que una parte de sus preceptos tienen por finalidad última la protección de las personas.

Examinando el conjunto de nuestro Ordenamiento jurídico, se aprecia que son muy numerosas las intervenciones de los poderes públicos que tienen como finalidad última la protección de las personas y de su integridad física. Así ocurre con las normas de trabajo, de seguridad industrial, sanidad y consumo, protección civil o salvamento marítimo, entre otras muchas. Por tanto, no toda la normativa que tiene por objeto material la salvaguardia de la seguridad de las personas puede ser calificada, en términos constitucionales, como propia de la materia «seguridad pública», según ha reconocido el Tribunal Constitucional en su STC 59/1985.

Abundando en este criterio, la propia jurisprudencia constitucional ha señalado que, para que la competencia estatal en materia de «seguridad pública» pueda desplazar a la competencia autonómica de carácter específico que se encuentre implicada, es necesario que existan razones especiales de necesidad y urgencia (SSTC 32/1983, 42/1983 y 54/1990).

Pues bien, en este caso, las medidas contenidas en el Real Decreto 769/1993 en modo alguno se ajustan a estos principios, puesto que las normas que contiene son propias de la materia «policía de espectáculos», sobre la cual la Generalidad de Cataluña ha asumido la competencia exclusiva (art. 9.31 EAC). Además, dichas normas ordenan necesaria y prevalentemente los encuentros de las competiciones de carácter nacional o internacional de la categoría profesional de fútbol y baloncesto y en modo alguno puede establecerse a priori que todos esos encuentros conllevan un riesgo extraordinario que determine la insuficiencia de las medidas de «policía de espectáculos» y de sus propios servicios policiales. Sólo en casos extraordinarios estaría justificada la intervención estatal a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado [arts. 14 EAC y 38.2 c) LOFCS], siendo así que la propia normativa de «policía de espectáculos» ha de incluir los criterios que han de requerirse para garantizar la seguridad de las personas durante los mismos, previendo incluso las intervenciones de los servicios policiales autonómicos que resulten necesarias en los casos extraordinarios, lo que no excluye idéntica intervención estatal exclusivamente para tales supuestos.

e) El Reglamento objeto de la controversia, según el Letrado de la Generalidad de Cataluña, por su objeto y contenido, es propio de la materia «espectáculos». El objeto específico de esta materia se ha caracterizado tradicionalmente por la intervención pública sobre la celebración de espectáculos con el objeto de garantizar la seguridad de las personas que asisten a ellos, lo que comporta la exigencia de requisitos estructurales y de instalaciones de seguridad o en los edificios o establecimientos donde se celebran los acontecimientos y la existencia de unos servicios personales de seguridad.

Este contenido tradicional se pone de manifiesto en las siguientes disposiciones: Reales Ordenes de 28 Jul. 1904, 10 Dic. 1924 y 24 Nov. 1930 y Orden de 28 Dic. 1931.

El primer Reglamento de Policía de Espectáculos, aprobado por Orden de 3 May. 1935, disponía la posible suspensión de espectáculos por razones de orden público, tumultos o desórdenes y determinaba la autoridad competente y la imposición de multas. También regulaba los elementos estructurales y los dispositivos de seguridad, así como el control de la capacidad mediante la numeración y control de localidades. Este Reglamento era de aplicación a los campos de deportes y sufrió modificaciones, regulando, entre otros aspectos, el control de bebidas y de envases, como en el presente supuesto.

El mismo planteamiento se mantiene en el Real Decreto 2816/1982, de 27 Ago. , que aprobó el nuevo Reglamento General de Policía de Espectáculos, que somete a sus disposiciones a todo tipo de espectáculos y expresamente a los deportivos.

En materia de espectáculos la Generalidad de Cataluña ha asumido la competencia exclusiva (art. 9.31 EAC), recibiendo los traspasos de los correspondientes bienes y servicios a través del Real Decreto 1775/1985, de 1 Ago. , ejerciendo desde entonces la plenitud de su competencia en

esta materia. Así se ha aprobado la Ley del Parlamento de Cataluña 10/1990, de 15 Jun. , sobre policía del espectáculo, actividades recreativas y establecimientos públicos, que no ha sido objeto de recurso alguno por parte del Estado. En su ámbito de aplicación quedan comprendidas las actividades deportivas y, en particular, las de fútbol y baloncesto (art. 1.2 y apartado I.2 de su anexo).

Esta Ley presenta un marco amplio de medidas tendentes a garantizar la seguridad de los acontecimientos que constituyen su objeto. Desde las normas específicas de los locales, a través de exigencias técnicas, u otras medidas y servicios de vigilancia, medidas que van desde el control de la venta de entradas a las condiciones de acceso de los espectadores, pudiéndose prohibir o suspender la celebración de los espectáculos o eventos cuando se prevé la posible alteración del orden público (art. 19). También regula un cuadro de infracciones administrativas y sus sanciones correspondientes, incluyendo las relativas a las garantías de seguridad, y prevé la actuación de las Policías autonómicas y local para la prestación de sus correspondientes servicios.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb. , sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece en su Disposición final segunda que lo preceptuado en dicha Ley en materia de espectáculos será supletorio de las disposiciones que puedan adoptar las Comunidades Autónomas competentes, lo que supone reconocer que la competencia autonómica en materia de espectáculos incluye la facultad de dictar medidas de policía de espectáculos en los encuentros de competiciones deportivas, pues carece de sentido entender que la competencia autonómica de policía se extiende a todos los espectáculos, salvo los deportivos. De ello deduce la representación autonómica que carece de virtualidad el art. 8.2 de la misma Ley Orgánica, que dispone que los espectáculos deportivos quedan sujetos a las medidas de prevención de la Ley del Deporte, pues este precepto ha de interpretarse en concordancia con la antes citada Disposición final segunda de dicha Ley Orgánica.

En conclusión, la Generalidad de Cataluña es competente para regular las medidas de seguridad objeto del conflicto positivo de competencias en virtud de su competencia exclusiva en materia de espectáculos, pues se trata de medidas de policía propias de esta última materia.

f) En cuanto a los servicios policiales encargados de llevar a la práctica las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los acontecimientos deportivos, la representación de la Generalidad de Cataluña señala que ésta tiene reconocida la posibilidad de crear su propia Policía (arts. 149.1 29 CE, 13 y 14 EAC).

De acuerdo con ello el Parlamento de Cataluña creó, mediante Ley 19/1983, de 14 Jul. , la Policía autonómica de la Generalidad y, a través de la Ley 27/1985, de 27 Dic. , estableció la Escuela de Policía de Cataluña.

Por su parte, la LOFCS prevé que corresponde a la Policía autonómica con carácter prioritario la protección de los espacios públicos, la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en las concentraciones urbanas [arts. 38.2 c) y 46]. Estos servicios han ido siendo asumidos por los Mozos de Escuadra, si bien se trata de un proceso de lenta implantación en función de la progresiva dotación de medios humanos y materiales, que dista todavía de haber concluido. No obstante, se trata de una situación transitoria e independiente de la competencia que se reivindica, pues dichos servicios habrán de ser prestados en su momento por la Policía autónoma de la Generalidad, del mismo modo que las SSTC 123/1984 y 133/1990 han reconocido a esas mismas fuerzas policiales la prestación de los servicios de protección civil.

Por tanto, considera el Letrado de la Generalidad de Cataluña que la prestación de estos servicios de naturaleza policial, que tradicionalmente ha formado parte de la policía de espectáculos, corresponde a aquélla y, en consecuencia, también le está atribuida la capacidad

normativa para organizar y dirigir el modo de prestación de los mismos, establecer los criterios de intervención de carácter general y los concretos de cada recinto o encuentro, pues todo ello forma parte de la capacidad de organizar los propios servicios que debe corresponder a la Administración que tiene la titularidad de los mismos.

El planteamiento expuesto no impide de modo absoluto la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la prevención de la violencia en este tipo de espectáculos, si bien dicha intervención solo puede producirse en los supuestos excepcionales a que se refieren los arts. 14 EAC y 38.2 c) LOFCS.

g) A continuación, el Letrado de la Generalidad analiza los preceptos del Real Decreto 769/1993 y del Reglamento de prevención de la violencia en los espectáculos deportivos que aprueba.

En cuanto a este último, distingue dos bloques de preceptos. El primero de ellos lo integran los Capítulos I y IV del RPVED, en los que se imponen determinadas obligaciones a los organizadores de las competiciones deportivas o a las entidades o clubes propietarios de las instalaciones o establecimientos donde se celebran los encuentros. Las obligaciones se refieren al control del taquillaje, a la ubicación de los espectadores o del personal de los medios de comunicación, al suministro de información a la Autoridad gubernativa o a las condiciones de los envases de alimentos y bebidas, entre otros aspectos, así como a la existencia de una Unidad de Control Operativo dotada de instalaciones y servicios para dirigir el dispositivo de seguridad del edificio o recinto. Estos controles constituyen el objeto propio de la policía de espectáculos sobre la que la Generalidad de Cataluña resulta competente.

El segundo bloque de preceptos es el correspondiente a los Capítulos II, III y V del propio Reglamento, que se refieren a la calificación del nivel de riesgo de los espectáculos, la recogida de información, la preparación de planes y dispositivos de actuación policial, control del público asistente y regulación de las figuras del Coordinador General de Seguridad y del Coordinador de Seguridad de cada recinto. Se trata de normas y criterios de organización de la autoridad gubernativa y de los servicios policiales que también son de la competencia de la Generalidad de Cataluña.

En cuanto al Real Decreto 769/1993, su artículo único y disposiciones adicionales, transitorias y finales regulan aspectos generales sobre la aplicabilidad del Reglamento y su posible extensión a otros deportes, que solo corresponde regular a la Generalidad de Cataluña.

2. Mediante providencia de 16 Nov. 1993, la Sección Cuarta acordó la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia 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 convenientes. Asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo por si ante la misma estuviera impugnado el Real Decreto 769/1993, en cuyo caso se suspenderá el proceso hasta la resolución del conflicto, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 61.2 LOTC, y publicar dicha incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.»

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 14 Dic. 1993, el Abogado del Estado solicitó una prórroga de diez días del plazo concedido para formular las alegaciones.

La Sección Cuarta, mediante providencia de 15 Dic. 1993, acordó conceder la prórroga solicitada.

4. El Abogado del Estado presentó en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones el día 28 Dic. 1993, alegaciones que se exponen resumidamente a continuación.

a) El Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos contiene una serie de normas destinadas a prevenir la violencia en determinadas competiciones deportivas concretas, por lo que no cabe duda alguna de que la competencia que el Estado ejerce es la

relativa a la «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), según se afirma con toda claridad en el Preámbulo del Real Decreto 769/1993 y tal y como se expresó por el Gobierno en el trámite de contestación al requerimiento en su día formulado por la Generalidad de Cataluña.

Y ello sin perjuicio de que concurra también la potestad sancionadora prevista y habilitada por la Ley del Deporte.

La Generalidad de Cataluña, según el Abogado del Estado, no discute que el Reglamento vaya dirigido a la seguridad, es decir, a la protección de las personas y bienes (STC 104/1989), ni aduce desproporción o arbitrariedad en sus normas. Simplemente considera que cualquier norma de seguridad que tenga como objeto la celebración de espectáculos públicos debe incluirse a fortiori en esta materia de «espectáculos públicos». La consecuencia de esta tesis es que el Estado no podría en ningún caso dictar normas de «seguridad pública» para evitar riesgos en los espectáculos públicos, ya que las cuestiones relativas a la seguridad forman parte tradicionalmente de la policía de espectáculos públicos.

El Abogado del Estado rechaza absolutamente este planteamiento y señala que, si bien numerosas competencias administrativas de policía incluyen tradicionalmente normas de seguridad, no puede admitirse una suerte de congelación de contenidos que atraiga las normas de seguridad hacia las correlativas competencias administrativas. Lo que sea «seguridad pública» seguirá siéndolo, aunque pueda existir un «entrecruzamiento de títulos» en juego y se plantee cuál deba ser el prevalente o de preferente aplicación.

b) Según la representación estatal, para dilucidar el título competencial que resulta prevalente hay que partir de que ambos títulos, «seguridad pública» y «espectáculos públicos», son igualmente generales, deduciendo que la materia «seguridad pública» debe prevalecer en este caso por la concurrencia de tres argumentos. En primer lugar, porque el objeto directo de las normas examinadas es, indudablemente, la protección de las personas y bienes, y no la ordenación del espectáculo público. En segundo lugar, porque dicha protección es, desde el punto de vista de los valores que deben prevalecer, de mayor relevancia que el general buen orden de los espectáculos. Y, por último, porque la prevalencia del título «seguridad pública» debe producirse siempre que nos encontremos ante riesgos especialmente acusados y sustantivos, lo que supone también, para estos casos, una mayor especialidad de este título competencial.

La prevalencia del título «seguridad pública» se sustenta, en este caso, en la existencia real de un riesgo grave y efectivo. La circunstancia de que se trate de competiciones de fútbol o baloncesto nacionales o internacionales no es intrascendente, sino que es justamente el supuesto de hecho habilitador y fundamentador de la competencia que se ejercita, en cuanto que es precisamente en tales competiciones deportivas, y no en otras, cuando la experiencia ha demostrado que existe un grave riesgo para personas y cosas.

La existencia de riesgos graves y extraordinarios justifica las competencias estatales en materia de «seguridad» incluso en el plano ejecutivo, que no es objeto aquí de discusión, como se desprende de la STC 133/1990, FFJJ 6 y 7, que, en materia de protección civil, reconoce que dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los servicios a movilizar, siendo posible la existencia de un interés nacional o supraautonómico que pueda resultar afectado, lo que supondría reconocer al Estado potestades para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos y para garantizar una dirección y organización unitarias a través de actuaciones de tipo normativo o ejecutivo.

También señala el Abogado del Estado que la policía administrativa en materia de espectáculos es, a tales efectos, completamente insuficiente. La misma atiende al «buen orden de los espectáculos» y las medidas de seguridad que le son propias atienden, exclusivamente, a riesgos derivados de la asistencia de grupos numerosos de personas o a posibles riesgos generales

(incendios, pánicos, etc.), lo cual no tiene nada que ver con la escalada de violencia que se ha producido en determinados encuentros deportivos, que desbordan aquel ámbito y que justifican que la competencia estatal deba prevalecer.

En conclusión, en el caso litigioso se produce la existencia objetiva de un riesgo grave que debe ser objeto de medidas de prevención, siendo por completo insuficiente la intervención estatal subsidiaria que admite la Generalidad de Cataluña.

c) El Abogado del Estado señala también que, aun partiendo del muy claro apoyo que el Reglamento impugnado tiene en el art. 149.1.29 CE, título que considera preferente, también pueden ser invocadas de modo concurrente las competencias del Estado en materia deportiva para el ámbito nacional e internacional, con apoyo en la doctrina de la STC 1/1986, FJ 3, que le permitirían ejercitar potestades sancionadoras.

d) En cuanto al contenido concreto de las normas del Reglamento objeto del conflicto positivo de competencia, la representación estatal manifiesta que la Generalidad de Cataluña no cuestiona su grado de detalle ni su carácter desproporcionado, por lo que no es exigible una justificación pormenorizada de cada una de ellas.

No obstante, señala la estrecha conexión existente entre dichas normas y las situaciones de riesgo que tratan de evitar, lo que se realiza a través del control de las localidades y, por tanto, de los espectadores, del control de objetos peligrosos y de la coordinación entre el exterior y el interior del recinto.

Por todo lo cual, termina solicitando que se dicte sentencia reconociendo la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

5. Por providencia de 30 May. 2000, se señaló el siguiente día 1 Jun. para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El conflicto positivo de competencia que se sustancia en este proceso tiene como objeto el Real Decreto 769/1993, de 21 May., por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos (RPVED).

La Generalidad de Cataluña, promotora del conflicto, considera que dicho Real Decreto vulnera sus competencias en materia de «espectáculos» y de «creación de su propia policía» (arts. 9.31, 13 y 14 EAC). Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que el Real Decreto 769/1993 ha sido dictado en el ámbito de la materia «seguridad pública» (art. 149.1. 29 CE), encontrando también cobertura constitucional, si bien de modo subsidiario, en la competencia estatal sobre competiciones deportivas en el ámbito nacional e internacional.

Importa destacar, ya desde este momento, que la controversia planteada, que se extiende tanto al Real Decreto 769/1993 como al Reglamento que el mismo aprueba, solo se refiere a la titularidad de la competencia para dictar las normas impugnadas, puesto que la representación autonómica manifiesta que no cabe dudar, tras la contestación del Gobierno de la Nación al previo requerimiento de incompetencia, de que la aplicación del Real Decreto y del RPVED corresponde a los órganos competentes de la Generalidad de Cataluña, a lo cual nada opone el Abogado del Estado.

2. El Real Decreto 769/1993 aprueba el RPVED (artículo único). Este Reglamento tiene como objeto, a tenor de lo determinado por su art. 1, «el desarrollo de las medidas de prevención y control de la violencia en los espectáculos deportivos, contenidas en la Ley 10/1990, de 15 Oct.,

y las que resulten aplicables de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb. , sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, regulando en consecuencia las obligaciones de propietarios de instalaciones deportivas, clubes, sociedades anónimas deportivas y organizadores de acontecimientos deportivos, las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con la violencia en el deporte y la organización y funciones de la figura del Coordinador de Seguridad». Su ámbito de aplicación, sin perjuicio de la modificación normativa a la que nos referiremos en el siguiente fundamento jurídico, se extiende a «las competiciones deportivas de ámbito estatal o de carácter internacional y en especial a las de fútbol y baloncesto profesionales, a las calificadas de alto riesgo y a aquellos otros que en el futuro se determinen a instancia de la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos, creada por la Ley 10/1990, y regulada por el Real Decreto 75/1992, de 31 Ene ». (art. 2).

Según lo expuesto, el RPVED no hace sino desarrollar el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 Oct. , del Deporte, relativo a la «Prevención de la violencia en los espectáculos deportivos». Respecto de este Título IX importa destacar que el Preámbulo de la Ley expone que «la creciente preocupación social por el incremento de la violencia en los espectáculos deportivos o en torno a los mismos justifica que la Ley incorpore determinadas medidas para luchar contra el fenómeno de la violencia en este ámbito. Con ello la Ley pretende, por una parte, adoptar los preceptos del Convenio Europeo sobre la violencia, elaborado por el Consejo de Europa y ratificado por España en 1987; y, por otro, incluir algunas recomendaciones y medidas propuestas por la Comisión Especial sobre la violencia en los espectáculos deportivos aprobadas por el Senado unánimemente.»

En efecto, el Convenio Europeo sobre la «violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol: medidas de previsión y supresión», que fue ratificado por España mediante Instrumento de 22 Jun. 1987, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 Ago. 1987, se sustenta en la preocupación de los Estados signatarios por el fenómeno de la «violencia y las incursiones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol y por las consecuencias que de ello se derivan», toda vez que, señala, «la violencia es un fenómeno social actual de enorme envergadura, cuyos orígenes son básicamente extraños al deporte y que éste constituye muchas veces el terreno para estallidos de violencia», lo que hace necesaria la adopción de «medidas comunes para prevenir y sofocar la violencia y las invasiones de campo por parte de espectadores en manifestaciones deportivas.»

De acuerdo con estos principios, el art. 3 del Convenio contiene una relación de las medidas que las partes se comprometen a elaborar y aplicar, figurando entre ellas las siguientes:

Control riguroso de la venta de billetes de entrada a los estadios; prohibición de acceso a los mismos de los promotores conocidos de disturbios; prohibición de la introducción de armas, petardos u objetos análogos y de bebidas alcohólicas, así como de la venta de estas últimas en su interior, asegurando que las bebidas disponibles se expendan en envases no peligrosos; existencia de barreras o vallas apropiadas; separación de las aficiones rivales; y control eficaz de los asistentes durante el encuentro, permitiendo la intervención de los servicios de socorro y de las fuerzas del orden.

Se trata, en definitiva, de la adopción por las partes signatarias de una serie de medidas que se encauzan, fundamentalmente, a la prevención de la violencia, evitando su aparición, de modo que la intervención de las fuerzas policiales solo haya de producirse cuando la manifestación de violencia, pese a ello, se materialice de forma efectiva.

El Título IX de la Ley del Deporte, resultado de la acción unánime de los grupos parlamentarios del Senado, incorpora a nuestro Ordenamiento jurídico estas medidas preventivas de la violencia

en los espectáculos deportivos, disponiendo, a tales fines, entre otras de especial mención, la creación de la Comisión Nacional contra la Violencia en los espectáculos deportivos, integrada por representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Federaciones Deportivas y Ligas Profesionales, junto con otros miembros (art. 60.1); el establecimiento de una estructura de seguridad que coordine a los servicios de seguridad de los organizadores de los acontecimientos deportivos y a las fuerzas policiales, que tiene como figura central, con funciones de dirección, al Coordinador de Seguridad, integrado en la organización policial (art. 65); y la regulación de un régimen sancionador específico (art. 69).

Desde la perspectiva de la competencia ejercida a través de tal regulación legal, la Disposición adicional cuarta, 1, de la Ley del Deporte determina que «lo dispuesto en el Título IX se dicta a efectos de lo previsto en el art. 149.1.29 de la Constitución .»

3. Ha de precisarse, con carácter previo al análisis del presente conflicto competencial, que, como antes anunciábamos, el Real Decreto 769/1993 , objeto del mismo, ha sido posteriormente modificado por el Real Decreto 1247/1998, de 19 Jun. Como consecuencia de esta modificación normativa han resultado reformados el apartado 1 de la Disposición transitoria única y la Disposición final primera y parcialmente suprimido el apartado 4 de dicha Disposición transitoria única del Real Decreto 769/1993 , así como modificados también los arts. 2, 6, 8 y 23 RPVED.

Tales cambios normativos se refieren, en esencia, al ámbito de aplicación de la disposición reglamentaria controvertida y al calendario de adaptación de los estadios e instalaciones de fútbol a los requisitos establecidos. En la nueva redacción del art. 2 RPVED, su regulación alcanza «a las competiciones deportivas de ámbito estatal o de carácter internacional, y en especial, al fútbol profesional, a las calificadas de alto riesgo y a aquellas otras que en el futuro se determinen, a instancia de la Comisión Nacional contra la Violencia en Espectáculos Deportivos», desapareciendo la referencia expresa a la modalidad de baloncesto, lo que permite deducir que en las competiciones de este deporte solo será de aplicación el RPVED cuando el encuentro deportivo, como en cualquier otro deporte, haya sido declarado expresamente de alto riesgo. En el mismo sentido, la modificación introducida en el art. 8 RPVED determina que las llamadas «unidades de control organizativo», que son los centros desde los que se dirige la aplicación de los dispositivos de seguridad, sean obligatorias en las instalaciones de la máxima categoría profesional de fútbol y baloncesto y en las instalaciones «para las que en el futuro así se determine», si bien las condiciones exigibles para dichas unidades en las instalaciones de baloncesto son menos rigurosas que las de los estadios de fútbol.

Para valorar los efectos de estas modificaciones sobre la pervivencia de este procedimiento debemos tener en cuenta «la reiterada doctrina de este Tribunal, a cuyo tenor 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 (por todas SSTC 119/1986, 182/1988 , 248/1988 , 329/1993, 155/1996) (STC 147/1998 , de 2 Jul., FJ 3). En este sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes - como aquí ocurre-- sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo a fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 182/1988, de 13 Oct. , FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no

desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996) (STC 147/1998 , FJ 5)» (STC 128/1999, de 1 Jul., FJ 4).

Pues bien, en este caso, del análisis del contenido de las modificaciones normativas realizadas se obtiene la conclusión de que la controversia planteada subsiste también en la normativa vigente, puesto que dichas modificaciones no afectan a los términos en que aquélla se plantea.

4. Precisado este extremo, resulta necesario abordar el examen de los títulos competenciales en que, según las partes comparecientes en este proceso, procede incardinar el Real Decreto impugnado y que, como avanzábamos con anterioridad, son los de «espectáculos» y «policía autónoma propia», aducidos por la Generalidad de Cataluña, y los de «seguridad pública» y «deporte», esgrimidos por el Abogado del Estado.

Valorando, en primer lugar, la incidencia del título competencial relativo al «deporte», la representación procesal de la Generalidad de Cataluña rechaza la incardinación del RPVED en esta materia, sobre la que su Estatuto le reconoce competencia exclusiva (art. 9.29 EAC), porque, en su opinión, la norma reglamentaria controvertida no regula actividad deportiva alguna, ni establece reglas de este carácter respecto de los entes o deportistas que intervienen en las distintas modalidades deportivas. El Abogado del Estado, por su parte, solo invoca las competencias del Estado en materia deportiva para el ámbito nacional e internacional, y lo hace exclusivamente en cuanto título concurrente en la medida en que permite la habilitación de potestades sancionadoras más idóneas para el tipo de actividad regulada. La alegación de este título por el Abogado del Estado se efectúa, pues, con carácter subsidiario, ya que, a su juicio, el RPVED tiene claro asiento en la competencia del Estado sobre seguridad pública contenida en el art. 149.1.29 CE .

Partiendo de la doctrina antes expuesta, puede apreciarse sin esfuerzo que el RPVED, si bien predica su aplicación, fundamentalmente, a las competiciones deportivas de fútbol, no contiene en rigor, como sostiene el Letrado de la Generalidad de Cataluña, ninguna norma que discipline aquella actividad deportiva, ni tampoco el régimen jurídico general a que deben someterse los clubes, federaciones, ligas u otros entes que constituyen el sustrato material de dicho deporte. Su contenido normativo no se refiere al desarrollo estrictamente deportivo de estas competiciones, ni a regla alguna de tal carácter que deban tener en cuenta los deportistas, Ligas o Federaciones.

Al contrario, del contenido de los diferentes Capítulos en que se estructura el cuerpo normativo del RPVED resulta con claridad que su objeto es el de regular las «responsabilidades de los organizadores» de las mencionadas competiciones deportivas en lo que se refiere a la adopción y aplicación de medidas de prevención de la violencia y que versan, entre otros extremos, sobre el control de acceso a los recintos deportivos, la venta de entradas, las condiciones de los envases que se introduzcan en las instalaciones y los cometidos del personal del servicio de seguridad de que han de disponer. También se regulan las «funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» y los cometidos de las «Autoridades Gubernativas y Coordinadores de Seguridad.»

En definitiva, el RPVED disciplina las medidas que han de adoptarse para que determinadas competiciones de fútbol, singularmente las de ámbito estatal o internacional y las calificadas de alto riesgo, puedan celebrarse con orden, seguridad y sin peligro para las personas asistentes, aspectos todos ellos que determinan que aquél no pueda incardinarse en la materia «deporte», pues tanto el objeto como la finalidad de sus preceptos no son propios de este título competencial.

Por tanto, hemos de concluir descartando la incardinación del RPVED en la materia «deporte». Nos corresponde, en consecuencia, examinar seguidamente si sus preceptos se incardinan en las materias «espectáculos» y «Policía autónoma», pertenecientes al ámbito competencial de la

Generalidad, como sostiene su representación procesal, o, por el contrario, en la de «seguridad pública», según reivindica el Abogado del Estado.

5. Aunque son varios los argumentos utilizados por el Letrado de la Generalidad de Cataluña para sostener que el RPVED no se inscribe en la materia «seguridad pública», sino en las de «espectáculos» y «Policía propia de la Generalidad», competencias de esta última, parte de esa argumentación se dirige a afirmar la inaplicación en Cataluña de la norma cuestionada.

Considera la representación autonómica que la Generalidad de Cataluña tiene competencia para regular las medidas de prevención de la violencia en los espectáculos públicos, pues así se deriva de lo regulado en el art. 8 y en la Disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb. , de Protección de la Seguridad Ciudadana. A su entender, la conexión sistemática entre ambos preceptos permite que la Generalidad de Cataluña desplace, mediante normativa propia, las medidas de policía administrativa de espectáculos que haya dictado el Gobierno, incluidas las contenidas en el Título IX de la Ley del Deporte. Para enjuiciar este planteamiento argumental debemos examinar los preceptos legales aducidos, que, para mayor esclarecimiento, convendrá transcribir.

El art. 8.1 de esta Ley Orgánica ordena que «todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno» en atención a una serie de fines, que enuncia a continuación. De otro lado, su apartado 2 dispone que «los espectáculos deportivos, quedarán, en todo caso, sujetos a las medidas de prevención de la violencia que se disponen en el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 Oct. , del Deporte.»

A su vez, la Disposición final segunda de dicha Ley Orgánica establece lo siguiente:

«1. Las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente Ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia.

2. En todo caso, la aplicación de lo establecido en las referidas disposiciones corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.»

El planteamiento de la Generalidad de Cataluña no puede ser acogido. Ciertamente, el art. 8.1 de aquella Ley Orgánica se refiere a las medidas de policía administrativa de espectáculos, según su propio tenor literal. Sin embargo, para valorar el alcance del apartado 2 del mismo precepto debe tenerse en cuenta que la Disposición adicional cuarta de la Ley 10/1990, de 15 Oct. , del Deporte establece que «lo dispuesto en el Título IX se dicta a efectos de lo previsto en el art. 149.1. 29 CE » Por tanto, el art. 8 de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana incluye dos apartados que tienen distinta naturaleza desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, pues el legislador distingue la existencia de dos ámbitos competenciales diferentes en los «espectáculos públicos»: el correspondiente a las «medidas de policía administrativa», esto es, las medidas de «policía de espectáculos» en sentido estricto (apartado 1), de un lado, y, de otro, las medidas de «seguridad pública» contenidas en el Título IX de la Ley del Deporte (apartado 2). De aquí que este último apartado precise que dichas normas serán de aplicación «en todo caso», pues el propio legislador las ha calificado como de regulación propia de la materia «seguridad pública», en la que la competencia del Estado es exclusiva (art.149.1.29 CE) y solo se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas, como la Generalidad de Cataluña, hayan asumido sobre la creación de su propia policía. Pues bien, la anteriormente reproducida Disposición final segunda, apartado 1, de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana , solo permite que las Comunidades Autónomas con competencia normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas sustituyan

las medidas de esta naturaleza contenidas en dicha la Ley Orgánica o en sus disposiciones de desarrollo, sin que esa previsión se extienda a las normas contenidas en el apartado 2 del art. 8.

6. El Letrado de la Generalidad de Cataluña mantiene que el orden en los espectáculos se ha salvaguardado tradicionalmente mediante la llamada «policía de espectáculos», materia que está atribuida a la Generalidad de Cataluña con carácter exclusivo (art. 9.31 EAC). En apoyo de su razonamiento invoca la doctrina constitucional contenida en nuestras SSTC 33/1982, de 8 Jun., 59/1985, de 6 May., y 54/1990, de 28 Mar.

Ciertamente, como afirma la representación procesal autonómica, la normativa de la llamada «policía de espectáculos» ha velado históricamente por el desarrollo pacífico de los espectáculos, es decir, por el buen orden de los mismos, como lo atestiguan el viejo Reglamento de Policía de Espectáculos, aprobado por Orden de 3 May. 1935, y el vigente Reglamento General de Policía de Espectáculos, aprobado mediante Real Decreto 2816/1982, de 27 Ago. En este sentido, ambos Reglamentos contienen normas sobre la seguridad de los edificios e instalaciones en que se han de desarrollar los espectáculos, incluidos los deportivos, sobre la venta de entradas y características de las mismas, e incluso sobre los posibles altercados o desórdenes que pudieran producirse, previéndose también la intervención de las autoridades gubernativas y de las fuerzas policiales.

Sin embargo, semejante comprobación no resulta determinante para proceder a adscribir de manera automática el RPVED a la materia «espectáculos», pues ha de tenerse en cuenta que la operación de incardinación competencial que estamos realizando exige efectuar una serie de consideraciones, de diferente orden.

En primer término, hemos de señalar que la inclusión de la normativa antes referenciada en los Reglamentos de Espectáculos no supone necesariamente que todo el contenido de estos Reglamentos se incardine en dicha materia desde la perspectiva de la distribución competencial contenida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por lo demás, no puede dejar de apreciarse que el tipo de medidas que estamos enjuiciando no han tenido acogida en los tradicionales Reglamentos de Espectáculos, lo cual es lógico, puesto que la violencia en los espectáculos futbolísticos es un fenómeno relativamente nuevo, lo que conlleva que las disposiciones tendentes a prevenir e impedir su aparición y a garantizar el desarrollo ordenado de los encuentros de fútbol deban ser examinadas con rigor para proceder a su adecuada adscripción al título competencial pertinente.

Desde la perspectiva de nuestra doctrina al respecto, es cierto que, como ya hemos tenido ocasión de declarar, «no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de "seguridad pública", pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución » (STC 59/1985, FJ 2). No lo es menos, sin embargo, que este criterio tampoco resulta concluyente para encuadrar el Reglamento controvertido en la materia «espectáculos», pues, si bien se observa, en el pronunciamiento reproducido no se realiza 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». En suma, que esa conexión exista y sea «predominante», no quiere decir que sea absoluta.

Por el contrario, en nuestra doctrina hemos dejado establecido que el ámbito normativo de la materia «seguridad pública» se refiere «a la protección de personas y bienes y al mantenimiento

de la tranquilidad u orden ciudadano» (STC 104/1989, de 8 Jun., FJ 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 Jun., 117/1984, de 5 Dic., 123/1984, de 18 Dic. , y 59/1985, de 6 May.), precisando asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la «policía de seguridad», es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En efecto, hemos dicho que «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... 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 Jun., FJ 3). Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos. Así, en relación con la «protección civil», que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no solo policiales (SSTC 123/1984, de 18 Dic. , y 133/1990, de 19 Jul.) o acerca de determinados productos estupefacientes y psicotropos, cuya custodia, traslado y eventualmente destrucción se incardinan en las materias «seguridad pública» y «administración de justicia» (STC 54/1990, de 28 Mar.), entre otros.

En conclusión, si bien, como señala el Letrado de la Generalidad, no toda la normativa dirigida a garantizar la seguridad de las personas y bienes ha de ser calificada como «seguridad pública», no por ello resulta aceptable su tesis según la cual quedaría vedada toda regulación normativa al Estado, ex art. 149.1.29 CE , en el ámbito de los espectáculos, en general, y, en concreto, en el de las competiciones de fútbol por el hecho de que la Generalidad haya asumido la competencia exclusiva en materia de «espectáculos.»

7. La Generalidad de Cataluña alega, además, que si su competencia exclusiva en materia de «espectáculos» no permitiera ocupar todo el ámbito regulado por el RPVED, los vacíos posibles quedarían cubiertos por la competencia autonómica para la prestación de los servicios policiales propios, pues tales extremos normativos se refieren a los modos concretos en que debe producirse la intervención policial en dichos espectáculos. En suma, la competencia autonómica para la prestación de los servicios policiales ha de permitir a la Generalidad organizar y dirigir dichos servicios, estableciendo los planes operativos generales y los concretos de cada recinto deportivo.

En efecto, el artículo 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». Y, como declaramos en la STC 104/1989, FJ 3, «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». Ahora bien, esto establecido, hemos afirmado también en la STC 175/1999, de 30 Sep., FJ 3, que la competencia autonómica sobre su propia policía «es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29 CE se está regulando un ámbito competencial material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario, y no solo la organización de la Policía autónoma, cuyo ámbito no se concreta solo en una atribución orgánica..., sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía.»

Consiguientemente, será en el momento ulterior del examen del articulado de la norma controvertida en este conflicto competencial cuando debamos proceder a la comprobación de si alguna parte del mismo se enmarca no solo en la «referencia orgánica, sino también funcional»

(STC 175/1999, de 30 Sep., FJ 3) a que se extiende la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre su propia Policía.

8. Entiende, por último, la Generalidad de Cataluña que la intervención estatal en materia de espectáculos deportivos solo puede producirse en los casos excepcionales a que se refieren los arts. 14 EAC y 38.2 c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar. , de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), en concordancia con la doctrina constitucional contenida en las SSTC 32/1983, de 28 Abr., 42/1983, de 20 May., y 54/1990, de 28 Mar.

Este planteamiento no puede admitirse, pues la controversia suscitada no guarda relación, en sus estrictos términos, con los preceptos legales y la jurisprudencia constitucional invocados. Lo que aquí se discute es la competencia estatal para dictar normas de «seguridad pública» en relación con determinados acontecimientos deportivos, cuestión que es por completo diferente de la posibilidad de que el Estado, a través de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, intervenga directamente en funciones atribuidas a la policía autonómica, a requerimiento de la Generalidad o por iniciativa propia, en los supuestos excepcionales a que se refieren los arts. 14 EAC y 38.2 c) LOFCS. De otro lado, tampoco puede asimilarse lo ahora controvertido a la intervención estatal que por razones de necesidad y urgencia se reconocía en aquella doctrina jurisprudencial. En efecto, en la STC 54/1990, de 28 Mar., FJ 3, declaramos que para que la competencia estatal sobre seguridad pública «pudiese desplazar o eliminar la competencia específica que la Comunidad Autónoma tiene en virtud de un título directo, sería necesario, sin embargo, demostrar, o al menos argumentar, la necesidad imprescindible de que ello fuese así, por resultar insuficiente para garantizar la seguridad pública el ejercicio de la inspección directa de la Comunidad Autónoma». En el presente caso, el Abogado del Estado ha centrado, precisamente, su alegato en la necesidad imprescindible de adoptar las medidas que se controvierten para garantizar la seguridad pública y en la insuficiencia, a tales efectos, de las medidas propias de la policía de espectáculos, argumentación que deberá ser ponderada en nuestro examen.

9. El Abogado del Estado, por su parte, reclama la incardinación del Real Decreto impugnado en la materia «seguridad pública», ya que la previsión del art. 149.1.29 CE permite la adopción por el Estado de las disposiciones dirigidas a evitar los riesgos que se generan para las personas y las cosas en los acontecimientos deportivos objeto de regulación, riesgos que considera que son ciertos y graves. La escalada de violencia que se ha producido en los últimos tiempos en estos eventos hace necesaria, en su opinión, la intervención estatal a través de una serie de disposiciones que eviten la producción de unos riesgos para las personas y cosas que desbordan los que puedan generarse en otros tipos de espectáculos.¹⁸ Pues bien, centrada la materia «seguridad pública», según nuestra doctrina, en la protección de personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, no puede descartarse que la competencia del art. 149.1.29 CE permita al Estado la regulación de medidas destinadas a atender a las finalidades específicas a que se encauza dicho título competencial. Para ello será necesario que las medidas controvertidas respondan a las finalidades específicas de la «seguridad pública». Ha de advertirse, además, que en este caso confluyen otros títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña, como son, los de «espectáculos» y «policía autónoma», cuya incidencia ha de ser valorada para que la invocación por el Estado de la «seguridad pública» no genere, sin mayor consideración, el desapoderamiento competencial de aquélla.

Nos encontramos, pues, en una situación de confluencia de competencias, de entrecruzamiento o yuxtaposición de títulos competenciales distintos, cuya delimitación hemos de realizar atendiendo a las peculiaridades concretas de la controversia, al igual que hemos hecho en otros supuestos de concurrencia entre la «seguridad pública» y diversos títulos estatutarios (SSTC 59/1985, de 6 May., FJ 2; 203/1992, de 26 Nov., FJ 2; y 313/1994, de 24 Nov., FJ 6, entre otras).

10. La realización del deslinde competencial que se nos exige debe partir de una doble constatación previa. Sin duda, se incardinan en la materia «seguridad pública» los preceptos cuyo objeto sea la protección de las personas o bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, aspectos ambos que, según hemos reiterado, constituyen la «seguridad pública» en sentido estricto. Por tanto, como ya hemos puesto de manifiesto en el FJ 6, puede resultar legítimo, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que el Estado regule, por razones de «seguridad pública», determinadas actuaciones preventivas y reactivas respecto de las manifestaciones de violencia que pudieran producirse con motivo de la celebración de determinados espectáculos deportivos. Pero, de otro lado, también es claro que el ámbito propio de la llamada «policía de espectáculos» no es ajeno al desarrollo ordenado de los mismos y, por tanto, a la inclusión en su seno de las medidas proporcionadas a tal fin, lo que, en ocasiones, cuando el orden debido pueda verse alterado, habrá de exigir la intervención de las fuerzas del orden.

Por tanto, la delimitación entre ambos títulos dista de ser automática y requiere otras puntualizaciones complementarias.

Es sobradamente conocido que los encuentros de fútbol profesional y los restantes eventos deportivos objeto del RPVED constituyen una ocasión para la generación de fenómenos violentos, bien sea de forma espontánea, bien de forma organizada, en razón a la proliferación de grupos radicalizados que, de modo más o menos encubierto, aprovechan la concurrencia masiva a estos espectáculos para llevar a cabo actuaciones antisociales, caracterizadas, en ocasiones, por su extrema peligrosidad. Estas manifestaciones de violencia suponen ante todo un riesgo cierto para las personas asistentes a los estadios, incluidos los deportistas participantes, y también para las cosas allí radicadas. Pero el elemento que sustantivamente les caracteriza se refiere a la posibilidad de causar verdaderas alteraciones de la paz y orden ciudadanos, produciéndose las mismas tanto en el interior como extramuros de las instalaciones donde se celebra el espectáculo deportivo.

Por tanto, no existe duda de que esta peligrosidad potencial, para ser evitada y en su caso encauzada, puede precisar de un dispositivo que constituya a las fuerzas y cuerpos de seguridad en el elemento determinante del control del propio espectáculo, activando las medidas que hubieran de resultar necesarias en cada caso.

Así resultarán encuadrables en la materia «seguridad pública», respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos de que aquí se trata, todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Ello se ha de manifestar a través de la necesaria puesta en práctica de «medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas», FJ 4), medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con el fin de controlar directamente los factores de riesgo. Ha de tratarse, en fin, de la posible existencia de contingencias o «situaciones extraordinarias» (STC 52/1993, de 11 Feb. , FJ 5), si bien el carácter extraordinario del riesgo no ha de ser sinónimo de excepcionalidad, pues estos encuentros de fútbol se caracterizan, precisamente, por el hecho de que la potencial alteración del orden ciudadano puede manifestarse con habitualidad.

Por el contrario, habrán de incardinarse en la materia «espectáculos» las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes «a través de una intervención administrativa ordinaria --de carácter normal y constante»- (STC 313/1994, de 24 Nov., FJ 6), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo

habitual del control del espectáculo. En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta «seguridad pública» (STC 54/1990, de 28 Mar., FJ 3).

El canon expuesto debe integrarse con otros dos elementos. De un lado, la necesaria «inherencia o complementariedad» (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, FJ 5) de determinadas funciones no policiales respecto de las que tienen estricta naturaleza policial. Y de otro, la inclusión en la competencia sobre la propia «policía autónoma», según advertíamos antes, de un ámbito relacionado con la dimensión orgánica y funcional de aquélla.

Sentado lo anterior, procede iniciar el análisis del articulado del Real Decreto 769/1993 y del RPVED que el mismo aprueba. Agruparemos los preceptos, por conveniencia de la argumentación, por bloques homogéneos en cuanto a su incardinación competencial, comenzando por el RPVED y sin necesidad de realizar un razonamiento específico para cada artículo, salvo cuando sea estrictamente necesario, puesto que las partes han desarrollado sus alegatos de modo genérico.

11. El Capítulo Preliminar RPVED (arts. 1 a 4) contiene las que denomina «Disposiciones Generales», que regulan el objeto del Reglamento, su ámbito de aplicación, los principios generales de protección del público y la coordinación entre las distintas Administraciones públicas para garantizar la seguridad en los espectáculos que constituyen su objeto. Todos estos artículos, por su propio contenido, se inscriben en la materia «seguridad pública», una vez que hemos afirmado que, en principio, los espectáculos deportivos que se regulan, por la peligrosidad que puede generarse con ocasión de su celebración, pueden poner en peligro el orden y la tranquilidad públicas y la necesaria protección de las personas y bienes.

En cuanto a la coordinación entre las medidas del RPVED y las que adopten las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, se trata de un principio plenamente acorde con el orden constitucional de competencias, puesto que la coordinación interadministrativa " persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones» (STC 32/1983, FJ 2), lo que resulta absolutamente necesario en áreas como la presente en que concurren competencias de diversas Administraciones.

12. El Capítulo I RPVED disciplina las «Responsabilidades de los organizadores» y se estructura en cinco Secciones:

a) La Sección 1ª del Capítulo I RPVED (arts. 5 a 8) regula las «instalaciones del recinto», las cuales han de cumplir determinados requisitos, que se refieren, fundamentalmente, al establecimiento de un sistema informatizado de control de acceso al mismo y de venta de entradas, a la necesidad de que disponga de localidades con asientos numerados para todos los espectadores, así como de zonas reservadas y distantes para situar a las aficiones rivales, emplazando a los medios de comunicación en espacios específicos y disponiendo de un centro de control denominado Unidad de Control Organizativo.

Es obvio que el control informatizado de acceso al recinto y de venta de entradas, la obligación de que las localidades sean de asiento y numeradas y de que existan zonas reservadas y distantes entre sí para situar a las aficiones rivales, impidiéndose la circulación de una zona a otra mediante verjas o elementos similares y la localización específica del personal de los medios de comunicación y la exhibición de su acreditación, son, todas ellas, medidas preventivas de seguridad que no han de adoptarse con carácter general en los espectáculos deportivos y que, por ello, trascienden el ámbito de la actividad administrativa ordinaria propia de la materia

«espectáculos» y se sitúan en la de «seguridad pública», pues tales medidas se han revelado como absolutamente necesarias para prevenir y, en su caso, disminuir los efectos derivados de los comportamientos violentos.

El mismo encuadramiento competencial debe predicarse de la existencia de la Unidad de Control Organizativo, espacio físico comprensivo de instalaciones y sistemas de seguridad, desde donde las fuerzas y cuerpos de seguridad realizan el control del encuentro deportivo para garantizar la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden durante el encuentro.

Por tanto, los diferentes preceptos de la Sección se encuadran en el art. 149.1.29 CE .

b) También se incardina en el ámbito del art. 149.1.29 CE la Sección 2ª del Capítulo I RPVED (arts. 9 a 14), que regula las «condiciones de expedición, formato y características de los billetes de entrada», incidiendo en aspectos como son los puntos de venta, sus características técnicas, numeración y control, tipos de billetes de entrada y especificaciones que han de figurar en su anverso y reverso.

Se trata de prescripciones de carácter preventivo que resultan imprescindibles para realizar el control de acceso al recinto deportivo, de modo que su efectivo cumplimiento permite la ubicación adecuada de los espectadores, la separación efectiva de las aficiones, el control del aforo y la advertencia sobre las prohibiciones existentes, aspectos todos ellos que justifican el encuadramiento realizado.

c) Lo propio ocurre con la Sección 3ª del Capítulo I RPVED (arts. 15 a 20), que se refiere a las «Actuaciones de las Juntas Directivas o Consejos de Administración», imponiéndoles determinadas obligaciones que son también relevantes para que pueda evitarse la alteración del orden.

Así, se han de incluir en el ámbito del art. 149.1.29 CE la colaboración que dichas Juntas Directivas o Consejos de Administración deben prestar con carácter general a las autoridades gubernativas y al Coordinador de Seguridad, así como el nombramiento de un representante que actúe en su nombre ante los responsables policiales para cuanto pueda afectar a la seguridad del espectáculo.

El mismo encuadramiento merecen la comunicación anticipada a la Autoridad gubernativa de los encuentros programados calificados de alto riesgo, así como la remisión al Coordinador de Seguridad de información sobre los grupos de seguidores, su organización, comportamiento y planes de desplazamiento, pues se trata de extremos que permiten a las fuerzas policiales establecer los planes de prevención que resulten más adecuados en cada evento.

La supervisión de las instalaciones con carácter previo a la celebración del encuentro para comprobar el correcto funcionamiento de los sistemas de alarma y seguridad son también propios de la materia, «seguridad pública», habida cuenta de que el Coordinador de Seguridad ha de estar informado de su correcto funcionamiento, pudiendo él mismo realizar la supervisión necesaria. La retirada de objetos peligrosos que puedan detectarse como consecuencia de todo ello es, asimismo, una actuación inherente o complementaria a la expresada supervisión por razón de seguridad.

d) La Sección 4ª del Capítulo I RPVED (arts. 21 y 22) regula las «Condiciones de los envases de productos que se introduzcan o expendan en las instalaciones deportivas». Los envases de bebidas y alimentos se someten a determinadas condiciones y requisitos cuando se vendan y consuman en los bares o establecimientos similares situados en el interior del recinto deportivo, y a otras diferentes cuando la venta se realice dentro del recinto, pero fuera de dichos bares, no pudiendo en este caso ser de metal, vidrio, cerámica o material semejante ni superar determinada

capacidad. Estos requisitos han de incorporarse al clausulado de los actos o contratos que permiten o conceden la explotación de los establecimientos de expedición.

Es notoria la incidencia que puede tener el lanzamiento de objetos peligrosos en la generación de situaciones de violencia, con la consiguiente producción de daños en las personas.

De aquí que deba convenirse en la incardinación de estos artículos en el ámbito del art. 149.1.29 CE .

e) La Sección 5ª del Capítulo I RPVED (arts. 23 a 29) regula los «cometidos y obligaciones del personal al servicio de los organizadores». Se trata, asimismo, de medidas que, por su incidencia en el desarrollo del espectáculo, se han de incardinar también en la materia «seguridad pública.»

Se prevé en los artículos citados que los organizadores de los acontecimientos deportivos designen un Jefe del Servicio de Seguridad que debe someterse, en cuanto a la realización de los cometidos que se les encomiendan a aquéllos y a su personal, a la autoridad del Coordinador de Seguridad. Entre estas tareas figuran el control de acceso al recinto, impidiendo la introducción de pancartas, símbolos o emblemas que inciten a la violencia, de bebidas alcohólicas o de armas u objetos peligrosos. También deben evitar el acceso al recinto de las personas sancionadas con tal prohibición, expulsándoles del mismo, en su caso, y acompañar a los seguidores hasta los emplazamientos separados que les están asignados. Para realizar estos cometidos de modo adecuado, se prevé que los organizadores proporcionen a su personal una adecuada preparación profesional, mediante cursos especializados en las actuaciones que deben llevar a cabo.

El cumplimiento de estas obligaciones presenta indudable transcendencia para la evitación de la comisión de actuaciones violentas, en la medida en que los grupos que puedan propiciarla se vean privados de los instrumentos que pudieran facilitarla, a lo que también contribuye el alejamiento de las aficiones. Es claro que se requiere para todo ello la existencia de un adiestramiento del personal de los clubes que no resulta necesario respecto del personal que ha de atender con normalidad el control de entrada y el emplazamiento de los asistentes en otros espectáculos.

13. El Capítulo II RPVED regula las «Funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» y se compone de tres Secciones.

a) Su Sección 1ª (arts. 30 a 36) se refiere a las «Disposiciones preventivas y cautelares de carácter general.»

Esta regulación incide, esencialmente, en tres aspectos: la colaboración de los responsables policiales con el Ministerio del Interior y con la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos para la elaboración de los baremos que se han de tener en cuenta para la calificación del riesgo de los acontecimientos deportivos; la elaboración de información sobre grupos violentos, poniéndola a disposición del Ministerio del Interior y del Coordinador de Seguridad; y la coordinación previa con el Coordinador de Seguridad, el representante de los organizadores u otros servicios que hayan de actuar (Cruz Roja, Policía Municipal, Bomberos y Protección civil, entre otros) para planificar las actuaciones que correspondan en los diferentes encuentros, especialmente si se califican de alto riesgo, si se trata de encuentros internacionales o si los acontecimientos se desarrollan en Comunidades Autónomas con Policía autónoma propia.

Debe constatar, como punto de partida, que el art. 30, al establecer los cometidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, realiza una remisión general a los correspondientes preceptos del propio Reglamento, a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana y al Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas en orden a establecer las funciones que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con la prevención de la violencia en las competiciones deportivas objeto de esta regulación.

Por lo que se refiere al desarrollo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las funciones antedichas, es necesario afirmar que dichas Fuerzas y Cuerpos son las de la Policía autónoma, pues así se deriva de la Disposición adicional segunda del Real Decreto 769/1993 , y la representación procesal de la Generalidad manifiesta expresamente que no existe duda al respecto. Acerca de la realización de las funciones que se determinen en este RPVED y en la Ley Orgánica de la Seguridad Ciudadana no existe, por lo ya dicho y por el carácter genérico de la referencia, vulneración de las competencias autonómicas. Por último, la remisión al Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas tampoco conlleva infracción del orden constitucional de competencias, puesto que la Policía autónoma solo habrá de someterse a los preceptos de dicho Reglamento que constituyan, en sentido estricto, normativa propia de la materia «seguridad pública», y siempre que, como venimos insistiendo, no afecte a su ámbito orgánico y funcional.

Partiendo de este principio, el sistema de calificación del riesgo regulado en el art. 31 se inscribe en la materia «seguridad pública». La competencia del Ministerio del Interior para establecer y revisar anualmente, con la colaboración de los centros directivos responsables de las organizaciones policiales, el sistema de baremos que ha de permitir evaluar el riesgo de cada acontecimiento y su calificación por las Federaciones, Ligas y clubes, posee innegable relevancia para determinar con la antelación suficiente la peligrosidad potencial de determinados encuentros y preparar el sistema de prevención que se estime más adecuado.²⁴ Este encuadramiento no impide la doble intervención de la Generalidad de Cataluña en la calificación del riesgo: de un lado, a través de la de los «centros directivos responsables de las organizaciones policiales»(apartado 1), que son los autonómicos; y de otro, por su participación en la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos (apartado 2). Ha de tenerse en cuenta, en fin, que el sistema de calificación de riesgos ha de ser el mismo para todo el territorio nacional, con el propósito de que el mismo responda a criterios homogéneos, dado el carácter nacional e internacional de las competiciones a las que afecta.

En suma, el sistema de calificación del riesgo de los eventos se inscribe en el ámbito del art. 149.1.29 CE , ya que constituye uno de los pilares en que se asienta la puesta en marcha de los mecanismos legalmente diseñados para prevenir la violencia, asegurando la protección de personas y bienes.

Las restantes funciones que se regulan en esta Sección se refieren a la elaboración de información, a su puesta a disposición de otras autoridades y a la coordinación y colaboración con estas últimas. Todo ello integra un sistema de coordinación y colaboración que trasciende la perspectiva de la actuación administrativa ordinaria propia de la policía de espectáculos y que resulta imprescindible para garantizar la seguridad de personas y bienes, por lo que corresponde al Estado su establecimiento, pues en la STC 32/1983, de 28 Abr., FJ 2, ya dijimos que la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Así, el propio art. 36.2 señala que corresponde a la Policía autónoma la responsabilidad de establecer las oportunas relaciones de información y colaboración.

b) La Sección 2ª del Capítulo II RPVED (arts. 37 a 45) se refiere a las «Medidas Operativas, específicas y simultáneas». Estos preceptos contienen las disposiciones concretas que han de adoptarse para garantizar la protección del público y afrontar los posibles movimientos de violencia. Entre dichas disposiciones destacan el control de alcoholemia y drogas, el control de aforo y de los grupos de seguidores y la existencia de áreas neutralizadas no accesibles al público, así como la supervisión, por parte de las fuerzas policiales, de la actuación de los organizadores y de sus empleados.

Todas estas medidas se enderezan a la prevención de la violencia en aspectos que son, sin duda, determinantes de la alteración del orden ciudadano. De ahí que las mencionadas intervenciones de las fuerzas policiales y, en especial, su supervisión de las obligaciones de los organizadores y de su personal, que permite asegurar el control policial del sistema de prevención, hayan de incardinarse en la materia «seguridad pública.»

c) La Sección 3ª del Capítulo II RPVED (arts. 46 a 48), contiene una regulación propia de la materia «seguridad pública.»

En ella se prevé que los simulacros de emergencias que deben realizar los organizadores de los eventos se realicen en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad y que las autoridades gubernativas o el Coordinador de Seguridad promuevan cursos de capacitación destinados al personal de los clubes. Tanto la realización de emergencias como la organización de las expresadas actividades de capacitación las hemos considerado incluidas en el art. 149.1.29 CE , por lo que la especial intervención de las fuerzas policiales en su promoción ha de merecer, por inherencia o complementariedad, la misma calificación competencial.

Por su parte, el enunciado general de la necesaria colaboración entre las fuerzas policiales y los servicios de protección civil, por su propio contenido, no conlleva la vulneración de las competencias de la Generalidad, pues «el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidas unívocamente a un deber general de colaboración que no es preciso fundar en preceptos concretos» (STC 80/1985 , de 4 Jul., FJ 2).

Llegados a este punto, debemos rechazar, con carácter general para todo el Capítulo II, el alegato de la representación procesal de la Generalidad de Cataluña de que sus preceptos se incardinan en el ámbito de su competencia sobre su propia Policía autónoma. En efecto, la asignación de cometidos concretos a las fuerzas policiales que dicha regulación efectúa no conlleva, en sí misma, la vulneración de la esfera orgánica ni funcional de dicha competencia, ya que, de un lado, tales cometidos han de ser necesariamente aplicados para que el sistema preventivo de seguridad resulte eficaz y, de otro, la regulación material impugnada no alcanza a prescribir el modo o forma concretos en que las tareas policiales han de realizarse. Sólo si la normativa estatal dispusiera el modo concreto de llevar a la práctica los cometidos policiales establecidos se produciría la vulneración del ámbito de la competencia funcional de la Policía autónoma, lo que, como se ha dicho, no ocurre en este caso.

14. El Capítulo III RPVED establece el régimen jurídico de las «Autoridades Gubernativas y Coordinadores de Seguridad», es decir, la delimitación general de las funciones que sobre estos espectáculos corresponden al Ministerio del Interior y los Gobiernos Civiles (hoy, tras la Ley 6/1997, de 14 Abr. , de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Delegaciones del Gobierno y, en su caso, Subdelegaciones del mismo) en el ámbito gubernativo, de un lado, y al Coordinador de Seguridad en el ámbito policial, en cuanto miembro que este último ha de ser de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de otro.

a) Su Sección 1ª (arts. 49 a 51) regula la «Organización» del sistema para la prevención de la violencia en los espectáculos de que nos venimos ocupando.

Según el art. 49, dicha organización se hace depender de las autoridades gubernativas del Estado, esto es del Ministerio del Interior y de las Gobernadores Civiles. Dichas autoridades «podrán nombrar Coordinadores Generales de Seguridad para territorios determinados o para modalidades deportivas concretas y, dependiendo funcionalmente de los mismos, Coordinadores para recintos o acontecimientos deportivos concretos, con atribuciones limitadas al ámbito de la entidad o evento de que se trate». Añade el art. 50.1 que «las autoridades gubernativas o, en su caso, el Coordinador General de Seguridad asumirán las tareas de dirección, organización, coordinación y control de los servicios de seguridad con ocasión de espectáculos deportivos». Por

último, debe reseñarse que «los Coordinadores Generales y los de recintos o acontecimientos deportivos concretos serán nombrados entre miembros de los Cuerpos Nacional de Policía o de la Guardia Civil» (art. 51).

La atribución a las autoridades gubernativas del Estado de las potestades de dirección y coordinación de los servicios de seguridad encargados de la aplicación del sistema de prevención de la violencia en los encuentros deportivos objeto del RPVED, se inscribe en el ámbito del art. 149.1.29 CE , si bien hay que realizar aquí una precisión en relación con las Comunidades Autónomas con competencia para la creación de su propia Policía autónoma.

El art. 49 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 Feb. , sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, determina que «tendrán la consideración de autoridades a los efectos de la presente ley las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes». A esta Ley Orgánica se refiere el art. 49 RPVED cuando regula las funciones de las autoridades gubernativas del Estado. Debe considerarse, pues, habida cuenta de que las Comunidades Autónomas a que se ha hecho referencia, entre las que se encuentra Cataluña, son competentes para la protección de las personas y bienes, que las autoridades gubernativas de la Generalidad están habilitadas para realizar las funciones previstas en los arts. 49 y 50 y también para designar, entre miembros de su propia policía, a los Coordinadores de Seguridad (art. 51), pues así se deriva de la Disposición adicional segunda del propio Real Decreto 769/1993 .

b) La Sección 2ª del Capítulo III RPVED (arts. 52 a 56) determina los «Cometidos y funciones» de las autoridades gubernativas y del Coordinador de seguridad, concretando las de carácter general reguladas en la anterior Sección 1.ª Estas funciones se refieren al diseño del marco de actuación del dispositivo de seguridad que se ha de aplicar en estos acontecimientos y a otros cometidos de planificación, coordinación o meramente aplicativos en relación con aquel dispositivo de seguridad.

Nos encontramos, pues, en el núcleo mismo de la actuación preventiva, que se concreta en la asignación a las fuerzas policiales de funciones relevantes al respecto, por lo que todas ellas se incardinan en la materia «seguridad pública». No obstante, en relación con todos estos preceptos debemos confirmar también que, por las mismas razones que acaban de ser apuntadas respecto de la Sección 1ª de este Capítulo III, su regulación no vulnera las competencias autonómicas, puesto que la aplicación de las funciones reguladas corresponde a las autoridades de la Generalidad de Cataluña.

Tampoco el ámbito de la autonomía funcional de la Policía propia de la Generalidad resulta invadido por la regulación contenida en este Capítulo III, pues, aunque se detallan los cometidos del Coordinador de Seguridad y de las fuerzas policiales que dicho Coordinador dirige y coordina, singularmente en lo relativo a las actuaciones en el exterior e interior del recinto, dicha regulación se limita a establecer medidas singulares, sin duda numerosas, pero sin llegar a concretar su modo de aplicación, por lo que no se vulneran las competencias de la Generalidad.

15. El Capítulo IV RPVED (arts. 57 a 65) contiene la normativa de la «Unidad de Control Organizativo», configurándola como un centro estratégicamente situado en el recinto, dotado de las instalaciones y medios técnicos (circuito cerrado de televisión, megafonías y enlaces de radio y televisión) y personales necesarios para la prevención y control de las situaciones de violencia que pudieran producirse con ocasión del evento deportivo. Todos los artículos citados se incluyen en el ámbito del art. 149.1.29 CE , puesto que constituyen normativa complementaria e inherente a la existencia misma de la citada Unidad, que ya ha merecido dicha calificación competencial en el FJ 12, por lo que no será necesario reiterar la argumentación allí desarrollada.

16. El Capítulo V (arts. 66 a 70) RPVED detalla las «Actas, informes y propuestas» que se han de cumplimentar tras la celebración de los eventos deportivos y que tienen como finalidad la

evaluación de los acontecimientos que se hayan producido, con el fin de adoptar medidas correctoras si fuera necesario y permitir la elevación, en su caso, de propuestas sancionadoras.

En cuanto a la elaboración del acta del espectáculo deportivo, por parte del Coordinador de Seguridad, una vez finalizado el mismo, y a la evaluación que deben realizar los servicios policiales, tras los encuentros calificados de alto riesgo, se trata en ambos casos de instrumentos necesarios para que los sistemas preventivos de seguridad puedan mejorarse con los resultados de las experiencias obtenidas, por lo que también se incardinan en el ámbito del art. 149.1.29 CE . La misma naturaleza tiene el informe general que ha de realizar la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos.

Tampoco la regulación sobre las propuestas sancionadoras que hayan de elevarse una vez celebrado el acontecimiento conculca las competencias de la Generalidad de Cataluña, ya que el art. 69 se limita a ordenar la elevación a la autoridad gubernativa competente, por parte de la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos, de las propuestas de instrucción de expedientes sancionadores, recibiendo dicha Comisión la información sobre los que, efectivamente, se incoen. Se trata, pues, de criterios de coordinación y colaboración para el ejercicio de la potestad sancionadora, que el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.29 CE . Por último, la obligación de informar a la Administración tributaria de los excesos de aforo que hayan tenido lugar no infringe competencia alguna de la Generalidad, puesto que constituye la materialización del principio de colaboración interadministrativa.

17. Finalizado el examen de los preceptos del RPVED, procede ahora hacer lo propio con los del Real Decreto 769/1993 , que aprueba dicho Reglamento.

Su artículo único se limita aprobar el RPVED, por lo que ninguna invasión de las competencias de la Generalidad puede atribuírsele.

La Disposición adicional primera, en conexión con la Disposición transitoria única, prevé la adaptación, en determinados plazos, de los recintos o instalaciones deportivas en las que se desarrollan competiciones de categoría profesional a las previsiones del RPVED. Dicha adaptación se dirige a alcanzar el objetivo de que las instalaciones de fútbol cuenten con localidades numeradas y de asiento para todos los espectadores, dispongan de las Unidades de Control Organizativo y del sistema informatizado de control y venta de entradas y acceso al recinto. Los plazos de adaptación para las Unidades de Control Organizativo y para el control informatizado de entradas y acceso al recinto podrán modularse de acuerdo con los convenios que, al efecto, se celebren entre los Ministerios del Interior y de Educación y Ciencia y la Liga Profesional correspondiente. Teniendo en cuenta que hemos considerado que la numeración de las localidades y la prescripción de que sean de asiento en su totalidad, la existencia de la Unidad de Control Organizativo y el control informatizado de entradas y del acceso al recinto son, todos ellos, aspectos relevantes para la «seguridad pública», y, por tanto, que los preceptos correspondientes del RPVED (arts. 6, 8 y 9) se han dictado en el ejercicio por el Estado de su competencia sobre la misma, nada hay que oponer a estas disposiciones.

La Disposición adicional segunda, que prevé que lo dispuesto en el Reglamento «se entenderá sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público con arreglo a lo dispuesto en sus respectivos Estatutos», tampoco infringe las competencias de la Generalidad, pues, simplemente, determina la necesidad de que las diferentes normas del RPVED deban modularse en su aplicación en las Comunidades Autónomas con Policía propia, lo que, precisamente, resulta respetuoso con las competencias de la Generalidad.

En cuanto a la normativa complementaria sobre los recintos, que se anuncia en la Disposición final primera, es claro que, en tanto no se suscite una controversia específica, no puede sostenerse que invada las 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 Desestimar el conflicto positivo de competencia núm. 3242/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 769/1993, de 21 May. , por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

Voto particular que formula la Magistrada D.^a María Emilia Casas Baamonde a la sentencia recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 3242/1993, al que se adhiere el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer.

Con el mayor respecto al parecer mayoritario de los Magistrados expresado en la sentencia, debo exponer mi disenso parcial con su fundamentación y fallo.

Manifiesto mi total conformidad con la construcción de que parte la sentencia, reiterando una doctrina constitucional ya establecida, a cuyo tenor se incardinan en el ámbito material de la «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE) todas aquellas prescripciones normativas que se dirigen a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano, lo que determina la aplicación de este título competencial del Estado, en los términos que se enuncian en el FJ 10 de la sentencia, en los espectáculos deportivos objeto de regulación por el Real Decreto 769/1993 , habida cuenta de la especial peligrosidad y la posible generación de fenómenos violentos que pueden tener lugar con motivo de su desarrollo, capaces de alterar la paz y el orden ciudadanos en el interior y exterior de las instalaciones deportivas.

También expreso mi completo acuerdo con el criterio de la mayoría en cuanto al canon que ha de servir de deslinde entre la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE y la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre el ámbito funcional de su Policía autónoma, comprensiva tanto de su dimensión orgánica como funcional. Comparto plenamente el criterio de que, en ejercicio de su competencia sobre seguridad pública, puede el Estado asignar cometidos concretos a las fuerzas policiales de la Generalidad de Cataluña para que el sistema preventivo y reactivo de seguridad pública resulte eficaz, siempre que, al hacerlo, no determine el modo o forma de realización de tales objetivos, pues «si la normativa estatal dispusiera el modo concreto de llevar a la práctica los cometidos policiales establecidos se produciría la vulneración del ámbito funcional de la Policía autónoma» (FJ 13).

Pues bien, partiendo justamente de tal afirmación, discrepo de la proyección concreta que del expresado canon efectúa la sentencia respecto de algunos concretos preceptos, los arts. 39.2, 40.1, último inciso, 43, 44, y 56 A) y B) del Real Decreto 3242/1993 impugnado, pues considero que su aplicación concreta a los mismos no se compadece con su propio enunciado y, consiguientemente, no resulta respetuosa con el mencionado alcance del ámbito funcional de la competencia de la Generalidad sobre su Policía autónoma. En tales preceptos la normativa estatal ha dispuesto, efectivamente, el modo concreto de llevar a la práctica los cometidos

policiales establecidos normativamente, lo que debería habernos llevado a concluir que han producido una vulneración del ámbito funcional de dicha competencia autonómica.

No alcanzo a compartir que, en el caso de los arts. 39.2, 40.1, último inciso, 43 y 44, la normativa estatal no determine, como se dice en el último párrafo del FJ 12 de la sentencia, «el modo o forma concretos en que las tareas policiales han de realizarse», ni tampoco el criterio expresado en el FJ 14, respecto del art. 56 A) y B), de que la normativa estatal se limite a «establecer medidas singulares, sin duda numerosas, pero sin llegar a concretar su modo de aplicación, por lo que no se vulneran las competencias de la Generalidad.»

Por el contrario, en mi opinión, los preceptos reglamentarios a los que se ciñe mi discrepancia no se limitan al simple enunciado de prescripciones que deban ser cumplidas por las fuerzas policiales, sino que van más allá, incidiendo en la actuación estratégica concreta con la que aquéllas han de hacer frente al control preventivo que se les encomienda, como lo demuestra el análisis de su contenido. En definitiva, considero que los señalados preceptos se refieren a cometidos u objetivos que ya están regulados en otros artículos del RPVED y que obligan, por ello, a la Policía autónoma catalana, limitándose, en su normación propia, a incorporar meras previsiones acerca de su específica modalidad de aplicación, que así resulta condicionada, por lo que menoscaban el ámbito funcional de la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre su Policía autónoma.

Madrid a 6 Jun. 2000.

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

Dada en Madrid a 1 Jun. 2000.