

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11817** *Pleno. Sentencia 184/2016, de 3 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 7330-2015. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Competencias sobre defensa, seguridad pública y protección civil; cláusula residual de atribución de competencias: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal estatal que establece los efectos de la declaración de situación de interés para la seguridad nacional.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7330-2015, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4.3, 15 c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de diciembre 2015, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de Cataluña contra los arts. 4.3, 15 c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional. Los motivos del recurso son los que, sucintamente, se recogen a continuación.

a) Los artículos impugnados vulneran el orden constitucional de distribución competencial por la absoluta falta de previsión de la participación de la Generalitat en los supuestos que regulan, en ámbitos que pueden condicionar el ejercicio de sus competencias.

b) La Constitución no menciona la seguridad nacional como título competencial. Tampoco la menciona la legislación sobre seguridad exterior e interior del Estado: Ley Orgánica 5/2005, de defensa nacional; Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) y Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana. Sin embargo, como expresión, ha sido utilizada puntualmente en algunas normas estatales.

La seguridad nacional, en cuanto espacio material nuevo introducido por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, no es susceptible, en sí misma, de reproche de inconstitucionalidad pues el legislador tiene un amplio margen de configuración a este respecto. Sin embargo, la amplitud e inconcreción con que se define la seguridad nacional en la Ley 36/2015, encaja con dificultad en los títulos competenciales previstos en la Constitución Española.

La definición de «seguridad nacional» (art. 3 de la Ley) es imprecisa y genérica. Esta falta de precisión se extiende a otros ámbitos de la Ley, como puso de relieve el Consejo de Estado en su dictamen 405/2015. El art. 10 de la Ley enumera, de forma meramente ejemplificativa, los ámbitos de especial interés de la seguridad nacional, con lo que ésta se convierte en un nuevo criterio interpretativo del resto de la legalidad y se la incluye materialmente en el bloque de constitucionalidad.

El nuevo concepto legal de seguridad nacional incluye otros, como la defensa y la seguridad pública, recogidos en los apartados 4 y 29 del art. 149.1 CE, citados en la disposición final primera de la Ley 36/2015 como títulos competenciales de cobertura. Así, la Ley invierte su vinculación material a la Constitución pues no es la seguridad nacional la que se configura como submateria de la defensa y la seguridad pública sino a la inversa.

Al definir el art. 3 de la Ley 36/2015, la «seguridad nacional», como acción del Estado dirigida a proteger los derechos, libertades y bienestar de los ciudadanos y a garantizar la defensa de España y de sus principios y valores constitucionales, se configura ésta como condición de plena eficacia del ordenamiento, incluida la Constitución.

Del preámbulo de la Ley 36/2015 resulta que, al definir la seguridad nacional como un nuevo espacio de actuación pública, el legislador opta por un cambio de modelo en la regulación de la seguridad sin modificar, ni derogar formalmente, las normas sectoriales vigentes. Sin embargo, proyecta sobre ellas sus efectos, con el fin de reforzar la integración de los diversos instrumentos normativos y agentes concernidos en un sistema armónico.

La Ley sitúa la política de seguridad nacional bajo la dirección del Presidente del Gobierno. Concreta esta política en la llamada «estrategia de seguridad nacional», definida en su art. 4.3. La vigente «estrategia de seguridad nacional» (ESN-2013) se aprobó por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013.

c) En su título III (arts. 22 a 26) la Ley crea y regula lo que denomina «situación de interés para la Seguridad Nacional» que se declara por el Presidente del Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad. La Ley concreta el contenido de la declaración y fija, como único límite, la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas.

La Ley crea así, al margen de la Constitución, un espacio jurídico entre la normalidad y la excepcionalidad que suponen los estados de excepción, alarma y sitio del art. 116 CE. Sin embargo, estos son un *numerus clausus* que el legislador no puede reducir ni ampliar.

La Ley 36/2015 se planteó inicialmente, como resulta de sus antecedentes, como una ley de coordinación de las normas del ordenamiento sobre defensa y seguridad pública. Abandonada esta perspectiva, opta por atribuir al Presidente del Gobierno la máxima discrecionalidad posible en la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional y su gestión con lo que, materialmente, coloca al Presidente en la posición de protector de la Constitución y del resto del ordenamiento.

En la medida en que la Ley 36/2015, se yuxtapone a la regulación sectorial autonómica, vulnera los títulos competenciales que la amparan, especialmente los relativos a emergencias, protección civil y seguridad pública (arts. 132 y 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC).

d) El régimen competencial en materia de seguridad pública deriva del art. 149.1.29 CE y de la Ley Orgánica a que éste se refiere, integrante del bloque de constitucionalidad junto con los Estatutos de Autonomía. La seguridad pública, según la doctrina constitucional (SSTC 33/1982 y 154/2005) incluye la actividad policial y funciones de otra naturaleza.

El art. 149.1.29 CE configura un régimen asimétrico pues atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre seguridad pública con una cláusula de excepción a favor de las Comunidades Autónomas que puedan crear policías autonómicas en la forma que establezcan sus Estatutos, en el marco de la Ley Orgánica citada, entre ellas, Cataluña.

La competencia autonómica de creación de policías propias se entiende en sentido orgánico y funcional. Incluye todas las facultades propias de los servicios policiales (SSTC 104/1989 y 86/2014). En cambio, la competencia estatal sobre seguridad pública, exige una conexión directa con la actividad de protección de personas y bienes y, negativamente, la inexistencia de vínculos específicos con las funciones de la policía autonómica. La distinción entre ambas no es fácil (SSTC 175/1999, 148/2000, 235/2001 y 154/2005) por

lo que requiere la utilización de técnicas de cooperación y coordinación. La Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad se refiere a la colaboración entre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y regula, como órganos de coordinación, el Consejo de Política de Seguridad y las juntas de seguridad de las Comunidades Autónomas.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 reconoce (art. 164.1) la competencia de «planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña» que permite a la Generalitat implementar una política global en la materia, menos limitada por la distinción entre funciones policiales y no policiales. También permite la asunción de potestades normativas, no previstas en el anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña. Además, los mossos d'esquadra, se configuran como una policía integral que ejerce en el territorio de Cataluña todas las funciones propias de un cuerpo policial. El Estatuto de Autonomía de Cataluña, define finalmente, un nuevo modelo de Junta de Seguridad de Cataluña, presidida por el Presidente de la Generalitat, que coordina las políticas de seguridad y la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña y la colaboración internacional en este ámbito.

El art. 164.1 EAC prevé la competencia de la Generalitat en materia de seguridad pública de acuerdo con la legislación estatal. Esta remisión solo puede referirse a la Ley Orgánica del art. 104 CE y, en su caso, a la Ley Orgánica 6/1997, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico. Si no fuera así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, estaría limitando las competencias de la Generalitat de forma difícil de aceptar con una interpretación sistemática.

La protección civil no está incluida específicamente en el art. 149.1 CE pero la jurisprudencia constitucional la ha integrado en el art. 149.1.29 CE. El Estatuto de Autonomía de Cataluña le dedica el art. 132 que recoge la distinción, que ya había hecho la jurisprudencia, entre situaciones de «interés nacional» (de competencia estatal) y otras situaciones de emergencia. Así, solo concurre el interés nacional cuando se aplica la Ley Orgánica 4/1981, sobre estados de alarma, excepción y sitio; en casos de emergencias supraterritoriales que sobrepasen los medios autonómicos y en catástrofes que exijan una dirección nacional (STC 133/1990). Aún en estos casos de gravedad excepcional, únicos que justifican la competencia estatal, la Comunidad Autónoma afectada, conserva sus competencias en la medida que no impidan el ejercicio de las estatales. La coordinación es esencial en este aspecto.

e) El art. 4.3 de la Ley 36/2015 define la «estrategia de seguridad nacional», que se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno y se aprueba por el Consejo de Ministros.

La «estrategia de seguridad nacional», contiene previsiones sobre riesgos y amenazas a la seguridad pública y planifica sus posibles respuestas. Según la ESN-2013, incluye como ámbitos prioritarios de actuación, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la ciberseguridad, la protección ante emergencias y catástrofes y de las infraestructuras críticas.

Sin embargo, aunque puede condicionar el ejercicio de las funciones de la policía de la Generalitat (art. 164 EAC) y las competencias autonómicas sobre protección civil (art. 132 EAC), la Ley prescinde de la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de dicha estrategia ya que no prevé ningún tipo de consulta, audiencia o informe de éstas.

La falta de participación de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia en la elaboración de la «estrategia de seguridad nacional», no es adecuada a los principios de colaboración, coordinación y lealtad institucional, base del Estado autonómico.

La participación autonómica se podría haber previsto a través de los órganos de participación regulados en la propia Ley 36/2015, como la Conferencia Sectorial para Asuntos de la Seguridad Nacional (art. 6). También a través del Consejo de Política de Seguridad del art. 48 LOFCS. La exigencia de informes previos de las conferencias sectoriales para la aprobación de estrategias o, incluso la adopción de éstas en su seno, es un mecanismo reconocido en nuestro ordenamiento; por ejemplo en la Ley 33/2015,

que regula la «estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas».

Por tanto, el art. 4.3 de la Ley 36/2015, vulnera los arts. 132 y 164 EAC en relación con el art. 149.1.29 CE, al no reconocer ninguna participación a la Generalitat en la elaboración de la «estrategia de seguridad nacional».

f) El art. 15 c) de la Ley 36/2015, que atribuye al Presidente del Gobierno la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, no contempla la posibilidad de que esta declaración, en los casos en que resulte singularmente afectada la Comunidad Autónoma, pueda tener lugar a petición del Presidente autonómico. Por ello, vulnera los arts. 132 y 164 EAC en relación con el art. 149.1.29 CE, en la medida en que no prevé ningún tipo de participación de las Comunidades Autónomas en la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, aunque ésta puede afectar a las competencias autonómicas.

g) El art. 24.1 de la Ley 36/2015 regula la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional. Dice que se realiza por real decreto que incluirá la definición de la crisis, su ámbito geográfico, duración, autoridad de coordinación y recursos humanos y materiales necesarios para afrontarla, previstos en los correspondientes planes, u otros recursos adicionales que se requieran según lo dispuesto en el título IV de la Ley. El art. 24.2 establece la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que estén bajo su dependencia.

El art. 24.2 no deja claro si, con la declaración de interés para la seguridad nacional, se asumirá el ejercicio de competencias autonómicas. Además, impone a las Comunidades Autónomas la obligación de aportar recursos, sin previsión de compensación alguna.

El presupuesto fáctico de la situación de interés para la seguridad nacional se recoge en el art. 23.2 de la Ley y alude a supuestos en que se requiere una coordinación reforzada de las autoridades competentes. El título IV regula, de forma confusa, la contribución de recursos a la seguridad nacional. A partir de ello, se reitera lo ya expuesto sobre la amplitud del concepto legal de «seguridad nacional» y el esquema competencial en la materia y se afirma que el artículo 24 recurrido, obliga a la Generalitat a poner a disposición del «sistema de seguridad nacional», los recursos humanos y materiales previstos en el real decreto de declaración, que pueden incluir unidades, medios e instalaciones de los mossos d'esquadra y de las policías locales y servicios de protección civil, sin dar ninguna participación a la Generalitat. Recuerda que ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni la Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad, regulan ninguna situación en que el mando de los mossos d'esquadra pueda ser limitado por fórmulas de adscripción a entes estatales como la del art. 24.1 e) en relación con los arts. 23.2 y 29.2 de la Ley. Aunque el art. 46 LOFCS prevé excepcionalmente que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado asuman la dirección en casos de concurrencia simultánea con la policía autonómica en la prestación de un servicio, esta previsión se refiere a actuaciones concretas, sin continuidad.

El artículo 25 establece mecanismos de enlace y coordinación para que el sistema de seguridad nacional se active preventivamente pero éstos se determinan unilateralmente por el Consejo de Seguridad Nacional y no se pueden considerar un medio de coordinación con las Comunidades Autónomas, que ni siquiera se mencionan. Tampoco el artículo 26, que regula la actuación de los órganos de coordinación en materia de gestión de crisis, se refiere a éstas. Algunos artículos del título IV (27.2, 4; 29.2), incluyen previsiones sobre la colaboración y la coordinación con las Comunidades Autónomas pero solo afectan a la organización del sistema de recursos utilizables en caso de declaración de situación de interés para la seguridad nacional y no a su aplicación efectiva durante dicha situación. El reproche más importante que se hace a las fórmulas de colaboración expuestas es que ignoran totalmente los órganos de colaboración previstos en el bloque de constitucionalidad que son el Consejo de Política de Seguridad y, en Cataluña, la junta de seguridad.

En conclusión, el art. 24 de la Ley 36/2015 vulnera los arts. 132 y 164 EAC.

h) El suplico de la demanda, en consonancia con todo lo expuesto, pide que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 4.3, 15 c) y 24 de la Ley 36/2015.

2. Mediante providencia de 2 de febrero de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña y, en su representación y defensa, por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, contra los arts. 4.3; 15 c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme señala el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha de 12 de febrero de 2016, el Abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal le tenga por personado en el recurso de inconstitucionalidad en nombre del Gobierno, al tiempo que solicita una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 15 de febrero de 2016, acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de febrero de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de febrero del mismo año.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Cataluña, tuvo entrada en este Tribunal el día 9 de marzo de 2016. Tras resumir los motivos del recurso, expone lo siguiente:

a) El recurso es notoriamente infundado y prematuro pues presupone, en general, una interpretación excluyente de la Ley. Invoca la STC 215/2014, FJ 4, sobre la improcedencia de utilizar el recurso de inconstitucionalidad para obtener declaraciones preventivas.

Especialmente, en relación con el art. 24 de la Ley 36/2015, alega la inadmisibilidad del recurso, en términos que expondrá más adelante, por no haber satisfecho la recurrente la carga alegatoria. Cita la doctrina al respecto contenida en la STC 199/2015.

b) Expone el concepto de «seguridad nacional» y su encaje en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Parte de la exposición de motivos de la Ley 36/2015, de la definición de «seguridad nacional» del artículo 3 y del dictamen favorable del Consejo de Estado, para afirmar que la Ley 36/2015, no afecta a la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 2.2), ni a las competencias en materia de defensa, inteligencia y seguridad, entre otras, desde la perspectiva del Estado; y tampoco vulnera las competencias autonómicas en materia de seguridad y protección civil, incluidas las de las Comunidades Autónomas, como Cataluña y País Vasco, con policía propia.

Cuestión distinta es que, al amparo del poder de coordinación que le corresponde en ejercicio de sus competencias, en los casos previstos en la Ley, especialmente, en situaciones de interés para la seguridad nacional (art. 24 de la Ley 36/2015), el Estado pueda coordinar las competencias autonómicas, sin merma o suspensión alguna.

c) Afirma que, del contenido de la Ley 36/2015 (aunque su disposición final primera invoque los apartados 4 y 29 del art. 149.1 CE) se deduce que, la materia de seguridad nacional, se configura como una nueva competencia no prevista en el art. 149 CE, ni en los Estatutos de Autonomía. Esta nueva competencia tiene su base jurídica en la «cláusula residual» del art. 149.3 CE. Esta afirmación se basa en los ámbitos que se identifican

como de especial interés para la seguridad nacional y en el diseño de la respuesta a situaciones que exigen.

Los ámbitos de especial interés para la seguridad nacional, enumerados en el art. 10 de la Ley 36/2015, por su entidad y globalidad (ciberseguridad; seguridad económica y financiera; seguridad marítima, aérea y ultraterrestre; seguridad energética y sanitaria; preservación del medio ambiente) y, sobre todo, por la manera de hacerles frente, no eran previsibles en el año 1978. Por eso, los estados de alarma, excepción y sitio, estaban pensados para situaciones de mayor entidad. La Ley 36/2015, como se deduce de su exposición de motivos y documentación preparatoria, tiene como límite esos estados y ocupa un espacio intermedio. Trata de atender situaciones en las que, sin concurrir las circunstancias extraordinarias propias de los estados de excepción, alarma y sitio, requieren la coordinación reforzada de las autoridades competentes, bajo la dirección del Gobierno, por la gravedad potencial de sus efectos, la dimensión y transversalidad de las medidas para su resolución o la incertidumbre generada.

Con referencia a la memoria del anteproyecto, insiste en que la justificación de esta competencia viene dada por la entidad de los retos (que no se conforman con las categorías tradicionales de política exterior, defensa, seguridad pública) y por el enfoque que exige su respuesta que aglutina el conjunto de mecanismos del Estado.

Es cierto que el Tribunal ha aplicado muy restrictivamente la cláusula residual del art. 149.3 CE y, como resulta de lo dicho en la STC 65/1998, FJ 6, no hace uso de ella cuando las materias son susceptibles de ser subsumidas en algún apartado de los arts. 148.1 ó 149.1 CE.

No obstante, y aunque la Ley 36/2015 se ampare en los títulos competenciales de defensa y seguridad pública, con base en su exposición de motivos y articulado, procede calificar la seguridad nacional como una competencia autónoma que permite la coordinación de los mecanismos y recursos existentes, entendida en el sentido constitucional, esto es, sin sustitución de las competencias autonómicas y locales.

Por tanto, la Ley 36/2015 no pretende modificar el orden competencial y mantiene la normativa preexistente atribuyendo al Gobierno nuevas competencias de coordinación. Prueba de ello es que la gestión de la seguridad nacional se atribuye al Departamento de Seguridad Nacional que actúa bajos las órdenes del Consejo de Seguridad Nacional y de la Presidencia del Gobierno, sin integrarse ni en el Ministerio del Interior, ni en el de Defensa.

En conclusión, la materia de «seguridad nacional» es una competencia nueva, no prevista en el art. 149.1 CE, ni en los Estatutos de Autonomía que, como tal, corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE.

d) En cualquier caso, por lo que respecta al ámbito específico de este recurso, las competencias de seguridad pública y defensa, proporcionan base jurídica suficiente a la función de coordinación que el sistema de seguridad nacional atribuye al Estado. La competencia en materia de defensa es indiscutible como exclusiva del Estado. Las competencias de los arts. 164 y 132 EAC deben ejercerse con respeto a las competencias del Estado sobre seguridad pública.

Cita la STC 155/2013 en la que, dice, el Tribunal caracteriza la seguridad pública como competencia exclusiva del Estado y la protección civil como competencia concurrente, en todo caso (por lo que se refiere específicamente al Estatuto de Autonomía de Cataluña) subordinada al ejercicio por el Estado de una función de coordinación cuando, como ocurre en la Ley 36/2015, esté afectado un interés nacional. De forma que, en los casos en que se aprecie riesgo para la seguridad nacional, es aplicable la misma *ratio decidendi* de esta Sentencia según la cual la competencia autonómica en materia de protección civil encuentra límites derivados del interés nacional y supracomunitario que impiden negar al Estado potestades de coordinación de los distintos servicios por lo que se reconoce al titular de un órgano estatal (Delegado del Gobierno en Cataluña) el mando único en una emergencia en una infraestructura transfronteriza.

Por tanto, se considera evidente la constitucionalidad del papel coordinador de las competencias autonómicas que la Ley 36/2015 atribuye al Estado.

e) La Ley 36/2015 contempla mecanismos de cooperación, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la materia (SSTC 18/1982 y 152/1988) recogida en el art. 140.1 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público. La misma doctrina ha proclamado que, en caso de concurrencia de competencias, el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia autonómica, aunque también sea exclusiva (STC 20/2016).

Para ilustrar que el recurso es prematuro e infundado y se basa en una interpretación restrictiva de la Ley 36/2015, se enumeran sin ánimo exhaustivo, los casos en que la Ley hace referencia a la cooperación. Entre ellos, se citan: el artículo 1.1, que apela al deber de colaboración y cooperación entre Administraciones públicas; el artículo 6, relativo a la Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional, con amplias funciones; el artículo 7, sobre cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito de la colaboración privada; el artículo 12.2, que menciona específicamente la competencia de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas que se integran en la seguridad nacional; los artículos 18 y 20, relativos a los órganos competentes en materia de seguridad nacional; el artículo 21.5, que dice que podrán formar parte del Consejo de Seguridad Nacional, las autoridades autonómicas afectadas y cuyo apartado 6 refuerza esta presencia cuando dice que las Comunidades Autónomas será convocadas al Consejo, en todo caso, cuando los asuntos a tratar afecten a sus competencias; el artículo 22.1, que define la gestión de la crisis a fin de asegurar una respuesta coordinada del Estado y su apartado 2, que contempla la implicación de los diferentes órganos en el desarrollo de la crisis según sus competencias, con participación de las autoridades de la Comunidad Autónoma que, en su caso, resulte afectada; el artículo 23, que exige una coordinación reforzada de las autoridades competentes, en el marco del sistema de seguridad nacional y, en su apartado 3, dice que la situación de interés para la seguridad nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones públicas.

Así, el estudio sistemático de la Ley 36/2015 confirma que esta prevé mecanismos de cooperación entre Administraciones implicadas, especialmente, las Comunidades Autónomas.

f) Aunque el apartado 3 del art. 4 de la Ley 36/2015 recurrido, no mencione expresamente la intervención de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la «estrategia de seguridad nacional», del contexto normativo expuesto, se deduce claramente que la formulación de la política de seguridad nacional implica a todas las Administraciones públicas.

Siendo la seguridad nacional una competencia exclusiva del Estado, la elaboración y aprobación de la «estrategia», corresponde al Gobierno, pero incluye las aportaciones de todas las Administraciones a través de los mecanismos expuestos, por lo que se puede concluir, sin forzar la interpretación del precepto, que se integra la perspectiva, criterios y propuestas de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El objetivo de la Ley es un enfoque integral de la gestión de la crisis, lo que implica la participación de las Administraciones en los órganos del sistema de seguridad nacional.

La demandante pretende una interpretación previsora del texto legal que es innecesaria.

g) El artículo 15 c) se recurre, sin cuestionar la competencia del Presidente del Gobierno para declarar la situación de interés para la seguridad nacional, por no contemplar expresamente que esa declaración pueda ser propuesta por el Presidente de la Generalitat.

Nuevamente, el recurso implica una interpretación literal y excluyente del precepto que parte de su aplicación contraria a la Constitución.

La declaración de la situación de interés para la seguridad nacional no se comprende sin la participación efectiva de la Comunidad Autónoma concernida. Es evidente que, ante esta situación, todas las autoridades competentes actuarán en aras del bien común y el interés general, de mutuo acuerdo. El art. 23.2 establece la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección

del Gobierno, garantizando el funcionamiento óptimo de los recursos, en los términos previstos en la Ley.

No hace falta violentar el texto legal para concluir que, la solicitud del Presidente de la Generalitat de declaración de la situación de emergencia en Cataluña, será objeto, vista la Ley 36/2015, de una cualificadísima valoración por el Estado, cuya competencia para declararla no se cuestiona.

h) Respecto del art. 24 de la Ley 36/2015, se reprocha a la demanda que no concrete, ni especifique cual de sus apartados se considera inconstitucional. No razona que el Presidente del Gobierno sea incompetente para declarar la situación de interés para la seguridad nacional; tampoco se cuestiona el contenido de los incisos a) al e) del apartado 1, ni se argumenta nada sobre el apartado 3.

Por ello, el recurso debe ser inadmitido respecto de este precepto por no haber cumplido la recurrente su carga alegatoria.

Solo se desarrolla, mínimamente, la denuncia frente al artículo 24.2 en cuanto establece la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios, lo que se relaciona con la ausencia de toda referencia a organismos como la junta de seguridad de Cataluña. Ello, con el prejuicio, ínsito en estas alegaciones, de que el Gobierno de la Nación puede anular las competencias de la policía catalana.

Frente a lo anterior, no se oculta que la «coordinación reforzada» que supone la situación de interés para la seguridad nacional, puede implicar el nombramiento de una autoridad funcional de coordinación [art. 24.1 d)] y la aportación de recursos [art.24.1 e)] lo que es constitucionalmente impecable.

El art. 24 debe ponerse en relación con el art. 27 de la Ley, no impugnado, sobre la contribución de recursos a la seguridad nacional que, en los apartados 2, 3 y 4, prevé que la organización de dicha contribución recaerá en el Consejo de Seguridad Nacional, en coordinación con las Comunidades Autónomas en los términos previstos en la Ley, así como que las Comunidades Autónomas y las entidades locales colaborarán en la elaboración de los planes de recursos necesarios.

Respecto a la interferencia de la situación de interés para la seguridad nacional con las competencias de la policía autonómica o de órganos como la Junta de Seguridad, se reitera que las crisis extraordinarias requieren una «coordinación reforzada», con el máximo respeto a la esfera competencial de cada Administración. Así, el artículo 23.3 dice que esta situación se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones.

La STC 155/2013, afirma la legitimidad constitucional de la competencia coordinadora del Estado en el ámbito de la protección civil por exigencia del interés nacional. Reitera la conveniencia de este medio para afrontar crisis graves sin tener que acudir a medios más drásticos e incisivos sobre las competencias autonómicas (Auto 7/2012, FJ 4).

i) El suplico del escrito del Abogado del Estado, tras todo lo anterior, pide que se dicte sentencia inadmitiendo o, subsidiariamente, desestimando el recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 2 de noviembre se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra los arts. 4.3; 15 c) y 24 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional.

La Comunidad Autónoma recurrente, en los términos ya indicados, considera en síntesis que, los preceptos impugnados de la Ley 36/2015, vulneran los arts. 132 y 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que le atribuyen competencias en materia de emergencias, protección civil y seguridad pública y exceden la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

El Abogado del Estado, por su parte, solicita la inadmisión del recurso y niega las vulneraciones denunciadas. Considera que la «seguridad nacional» es una competencia nueva no prevista en el art. 149.1 CE ni en los Estatutos de Autonomía, que corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. En todo caso, dice, las competencias estatales en defensa y seguridad pública (arts. 149.1.4 y 29 CE), amparan los preceptos impugnados.

2. Antes de abordar el fondo del recurso, debemos resolver la solicitud de inadmisión formulada por el Abogado del Estado, que se basa en dos argumentos. Por una parte, en general, considera que el recurso es notoriamente infundado por prematuro, pues presupone una interpretación excluyente de la Ley. Por otra parte, en particular respecto al art. 24 de la Ley 36/2015, alega incumplimiento por la recurrente de su carga alegatoria.

En cuanto al carácter supuestamente prematuro del recurso, el Tribunal tiene declarado que «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)» (SSTC 110/2011, FJ 3, y 31/2010, FJ 2). Sin embargo, en las mismas Sentencias se declara también que estos defectos, «solo podrán ‘verificarse’ caso por caso, con ocasión del examen de cada una de las impugnaciones» por lo que en ellas se rechaza el motivo de oposición al recurso cuando se plantea con carácter general en estos términos.

El criterio expuesto nos lleva a rechazar en este momento la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado, sin perjuicio de que, al examinar cada uno de los preceptos recurridos, valoremos si la impugnación tiene el carácter preventivo que se le reprocha.

Respecto al incumplimiento por la Comunidad Autónoma de Cataluña de su carga alegatoria, que esgrime el Abogado del Estado en relación con el art. 24 de la Ley 36/2015, el Tribunal tiene declarado que la obligación de levantar la carga alegatoria en todos los procesos seguidos ante él supone una exigencia de colaboración con la justicia, además de una condición inexcusable inherente a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, la cual no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. En un proceso constitucional no puede por tanto darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [SSTC 31/2016, de 18 de febrero, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c), y 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, entre otras muchas].

Aplicando esta doctrina, el Tribunal observa que, aunque el suplico de la demanda solicita que se declare inconstitucional y nulo el art. 24 de la Ley 36/2015 en su totalidad, lo cierto es que, como esgrime el representante del Gobierno, el recurso se centra en el apartado 2 de dicho artículo. No invoca, en cambio, vicios concretos de inconstitucionalidad en relación con el apartado 1, letras a), b) y c), ni con el apartado 3, que ni siquiera se menciona. Por su parte, las alusiones que se hacen a las letras d) y e) del apartado 1 son genéricas e insuficientes para dilucidar los concretos reproches de inconstitucionalidad que se pretende formular y se entremezclan con referencias a otros artículos que no han sido recurridos.

En consecuencia, en este proceso solo se abordará la impugnación del apartado 2 del art. 24 de la Ley 36/2015, por ser el único sobre el que puede entenderse levantada la carga argumental mínima exigible. A ella se unirá el análisis de los otros dos preceptos impugnados, 4.3 y 15 c), respecto de los que no se aprecia causa de inadmisión.

Ambas partes plantean el recurso en términos que exceden de su objeto, pues se exhiben en consideraciones sobre preceptos que no se impugnan. En particular, tanto la Generalitat como el Abogado del Estado, se refieren con cierta extensión al concepto mismo de «seguridad nacional» que, a juicio de la Comunidad Autónoma recurrente, es demasiado expansivo, mientras que el representante del Gobierno considera que es un título competencial nuevo. Sin embargo, el recurso no insta la declaración de inconstitucionalidad,

ni del art. 3 de la Ley que define este concepto, ni de ningún precepto legal que lo aplique de forma directa. La misma extralimitación del objeto del recurso se aprecia en relación con otras consideraciones de la demanda que valoran críticamente numerosos preceptos de la Ley (arts. 10; 25; 26; 27 a 29), los cuales, sin embargo, no se recurren. Especialmente, se cuestiona la que la Ley denomina «situación de interés para la seguridad nacional», definida en el artículo 23, que tampoco se impugna, aunque se dice que configura una situación de «anormalidad» distinta de los estados excepcionales regulados en el art. 116 CE. En consecuencia, referiremos nuestro análisis solo a los artículos citados, cuya anulación concretamente solicita la demandante, puesto que el Tribunal tiene declarado (entre otras, SSTC 48/2013, FJ 2, y 207/2012, FJ 2), que «el enjuiciamiento que se solicita de este Tribunal debe contraerse exclusivamente a los preceptos que se contienen en el suplico de la demanda», el cual «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (SSTC 195/1998, FJ 1 y 201/2013, FJ 2).

3. Planteado el recurso en términos estrictamente competenciales, a fin de encuadrar las dudas de constitucionalidad planteadas, procede partir de la disposición final primera de la Ley 36/2015, que dice que la Ley «se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4 y 29 de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas y en materia de seguridad pública».

El Abogado del Estado sostiene que la «seguridad nacional» es una competencia nueva que corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. En la medida en que, si ello fuera así, estaríamos ante un título competencial que daría cobertura a la totalidad de la Ley 36/2015, hemos de analizar primeramente este planteamiento.

Aunque el preámbulo de la Ley 36/2015 se refiere, como destaca el representante del Gobierno, a la «seguridad nacional», como «un espacio de actuación pública nuevo, enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad», esto no permite desconocer el contenido material que la Ley otorga a este concepto, ni debe suponer que ignoremos los títulos competenciales que el legislador invoca de forma expresa, los cuales son, al menos, un indicador cualificado en el ámbito de la llamada interpretación auténtica.

A lo anterior se suma que, como el Abogado del Estado reconoce, el Tribunal ha realizado tradicionalmente una interpretación restrictiva de la cláusula residual del art. 149.3 CE. El Tribunal, en efecto, ha declarado que no resulta preciso acudir a dicho precepto «cuando, con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, cabe entender que una materia competencial ha sido incluida en una u otros, mediante la utilización de los ‘criterios interpretativos ordinarios’, «tales ‘criterios interpretativos ordinarios’ no son otros que aquellos que atienden, de un lado, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y, de otro, al carácter y objetivo predominante de las disposiciones impugnadas» (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 2, y 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6, entre otras).

A partir de la STC 123/1984, como recuerda la STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 5, el Tribunal viene considerado incardinada la materia de «protección civil», no mencionada en la Constitución entre los criterios de delimitación de competencias, en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

En este caso, la aplicación de «los criterios interpretativos ordinarios» a los que nos hemos referido, nos lleva a concluir que la seguridad nacional está incluida, como dice expresamente la Ley 36/2015, en los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE.

En cuanto a la competencia exclusiva estatal en materia de defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4 CE), según el art. 8 CE, comprende las actuaciones cuya finalidad es defender la integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional. En este sentido, el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la defensa nacional, dice que «la política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos

y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España».

Por lo que respecta a la seguridad pública, el art. 104 CE concreta su contenido al identificar como misión de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». En el mismo sentido se pronuncia el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) cuyo preámbulo señala que «la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición».

Según la jurisprudencia constitucional la «seguridad pública se refiere a la «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos»; aunque no se limita a regular «las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad», pues «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» que «abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FFJJ 2 y 4, entre otras) e incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas).

Como declara la STC 87/2016, el Tribunal ha delimitado de manera restrictiva el concepto de «seguridad pública», al afirmar (SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, entre otras) «que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en aquella, pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del Ordenamiento serían normas de seguridad pública». Esta interpretación restrictiva viene referida a la necesaria preservación de las competencias autonómicas, pero comporta situar «de modo predominante» dentro del concepto, como también declara la STC 25/2004, en el mismo FJ 6: «las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 CE», así como: «las situaciones o productos que son susceptibles de ocasionar graves riesgos para personas y bienes, lo que exige la adopción de medidas de especial intensidad». Por ello, en la STC 25/2004 se considera acorde con la idea restrictiva de seguridad pública, la que presidía la regulación de la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de seguridad ciudadana (actualmente sustituida por la Ley Orgánica 4/2015), orientada a «la regulación de materias concretas susceptibles de originar riesgos ciertos que pueden afectar de modo directo y grave a la seguridad de personas y bienes, tomando en consideración, especialmente, fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida ciudadana» (exposición de motivos»).

Tras todo lo dicho, puede afirmarse que existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del art. 149.1. CE y el concepto de seguridad nacional, definido en el art. 3 de la Ley 36/2015, como: «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». En la STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la ya derogada Ley estatal 2/1985, de protección civil, el Tribunal se refiere a la política de seguridad pública que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.29 «en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional». Lo propio se reitera en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 52.

Aunque el art. 9.1 de la Ley 36/2015 dice que «se consideran componentes fundamentales de la Seguridad Nacional a los efectos de esta ley la Defensa Nacional, la

Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regulan por su normativa específica», a los efectos competenciales, que son los que nos corresponde enjuiciar, el contenido material de la seguridad nacional se incardina, por lo razonado, en los títulos citados y no a la inversa. En cuanto a la acción exterior a la que este último precepto se refiere, su mención legal no supone tampoco que la seguridad nacional tenga un contenido más amplio y distinto vinculado a su dimensión internacional. Simplemente, la mención en este precepto de la acción exterior es lógica consecuencia de la proyección exterior del ejercicio de las concretas competencias (en este caso, se reitera, las de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE).

Por otra parte, siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la seguridad nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual.

En definitiva, la seguridad nacional no es una competencia nueva sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública.

4. En consonancia con lo razonado hasta aquí, los títulos competenciales que hemos de analizar son los de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE, en que la Ley 36/2015 se ampara de forma expresa, en relación con los arts. 132 y 164 EAC, que la recurrente considera vulnerados.

Comenzando por las competencias autonómicas, el art. 132.1 EAC atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil ... respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública». En casos de emergencias y protección civil de alcance superior a Cataluña, el art. 132.2 EAC, dice que la Generalitat «debe promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado».

Por su parte, el art. 164.1 EAC, dispone que «corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal: a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales; b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra». En su apartado 2, este mismo precepto añade que «corresponde a la Generalitat el mando supremo de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y la coordinación de la actuación de las policías locales». El apartado 4 de este mismo precepto regula la junta de seguridad, como órgano paritario «de coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países». Por su parte, el apartado 5 de este artículo enumera las funciones de la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en el conjunto del territorio de Cataluña que incluyen: «a) La seguridad ciudadana y el orden público», «b) La policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal» y «c) La policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes».

En cuanto a la competencia autonómica sobre protección civil, como afirma la STC 87/2016, en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 78, se declara la conformidad con el orden constitucional de su art. 132 EAC, destacando que, en todo caso, este deja a salvo la competencia estatal en materia de seguridad pública. Sobre este título competencial el Tribunal se ha pronunciado en la citada STC 87/2016 y en la STC 155/2013, FJ 3, a cuyo tenor «tanto de las previsiones constitucionales y estatutarias como de la doctrina constitucional ... se deriva el hecho de que en la materia protección civil, por su propia naturaleza, y dado que su finalidad estriba en la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce una situación de encuentro o concurrencia de las competencias de las diferentes instancias territoriales ... lo que obliga a coexistencia, en los términos que derivan de la doctrina constitucional, las competencias estatales en materia

de seguridad pública con las autonómicas relacionadas con la protección civil». La relación entre competencias estatales y autonómicas en este ámbito quedó delimitada en la citada STC 133/1990, FJ 6, en la que se declara que «la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los recursos y servicios a movilizar», de modo que «esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico», por lo que, en definitiva, «[l]as competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional».

Respecto a la competencia de la Generalitat sobre seguridad pública, esta encuentra su base en la previsión estatutaria que, de acuerdo con el art. 149.1.29 CE y la Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad, contempla los mossos d'esquadra como policía autonómica. Así, en la STC 86/2014, FJ 4, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley vasca de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, en la que se citan las SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, y 148/2000, de 1 de junio, se declara «que la competencia autonómica sobre su propia policía 'es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29 CE se está regulando un ámbito competencial material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la Policía autónoma, cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica... sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía'». Citando la STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 5, se añade: «en definitiva, han de incardinarse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que dispongan de policía de seguridad propia todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

En la misma STC 86/2014, FJ 4, se analiza el deslinde entre las competencias estatal y autonómica en materia de seguridad pública. En síntesis, en esta STC se declara que «es ... doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5)» de forma que «corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE»; y que «[e]n suma, nuestro canon de enjuiciamiento se concreta en que en materia de 'seguridad pública' al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 CE». Finalmente, en el fundamento jurídico 5 de esta STC, se considera incluida en la competencia autonómica la creación del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi, como expresión del principio de cooperación, el cual es distinguido de la facultad de coordinación. Esta «guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente».

5. Iniciamos el enjuiciamiento de los preceptos impugnados comenzando por el art. 4.3 de la Ley 36/2015 según el cual «la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley».

La recurrente considera que el precepto transcrito invade sus competencias únicamente porque, a su juicio, no reconoce a la Comunidad Autónoma participación alguna en la elaboración de la «estrategia de seguridad nacional», aunque tiene cuerpo de policía propio y ejerce funciones en materia de seguridad. De esta forma, se impugna el art. 4.3 de la Ley 36/2015, no ya por lo que dice sino por lo que, a juicio de la Generalitat, no dice y debería decir. No se cuestiona por tanto, el instrumento planificador de ámbito nacional en que la estrategia de seguridad nacional consiste, ni la definición que de esta estrategia realiza la norma; tampoco se pone en duda que la estrategia de seguridad nacional se apruebe por el Gobierno. De hecho, no se recurre el art. 14 b) de la Ley 36/2015, que dice expresamente que corresponde al Gobierno «aprobar la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones mediante Real Decreto, en los términos previstos en esta Ley»; tampoco se impugna el art. 15 b) de la Ley 36/2015 que añade que corresponde al Presidente del Gobierno «proponer» dicha estrategia de seguridad nacional.

El Abogado del Estado no niega que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad pública deban participar en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional. Lo que esgrime es que varios preceptos de la Ley 36/2015 recogen esa participación, por lo que el recurso pretende, en su opinión, una interpretación previsoras del texto legal que no es necesaria.

Al analizar el art. 4.3 de la Ley 36/2015 recurrido en los términos indicados, puesto que la recurrente no considera inconstitucional la estrategia de seguridad nacional tal y como se define en la Ley ni la competencia del Estado para aprobarla, no existe controversia competencial que debamos analizar a este respecto. De la misma forma, puesto que el Estado no niega que, en el actual marco de distribución competencial, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad pública hayan de participar en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional tampoco es necesario que profundicemos en esta cuestión. Únicamente, hemos de examinar si la Ley 36/2015 contempla, como sostiene el representante del Gobierno, una participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración del instrumento de planificación que nos ocupa, que les permita una intervención suficiente en el marco de sus competencias; en particular, en el caso de la Generalitat de Cataluña ahora recurrente, en el marco de sus competencias sobre protección civil y en relación con la policía autonómica. Como se declara en la STC 133/1990, FJ 8, «la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un marco legislativo común: sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones, pero en el marco de la normativa estatal».

Sentado lo anterior, examinada la Ley 36/2015 en su conjunto, realizando una interpretación sistemática del artículo 4.3 cuestionado, debemos concluir que la misma no es ajena a la participación autonómica en la política de seguridad nacional y, particularmente, en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional. Antes al contrario, contempla mecanismos que aseguran dicha participación.

En efecto, partiendo, como dice el art. 4.3 de la Ley 36/2015, de la premisa de que la estrategia de seguridad nacional «es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional», el Tribunal observa que, según el apartado 1 de este mismo precepto, no recurrido, «[l]a Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que, bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno,

participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la Seguridad Nacional». El apartado 2 de este artículo, por su parte, al enumerar los principios básicos que orientarán la «política de seguridad nacional», incluye expresamente los de coordinación y colaboración. El art. 6 de la Ley 36/2015 regula la «cooperación con las Comunidades Autónomas» que, dice, se realizará a través de la «Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional», sin perjuicio de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional. Entre las concretas funciones de dicha conferencia, enumeradas en el apartado 2, se incluye «el tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación» de las cuestiones de interés común relacionadas con la seguridad nacional, entre las cuales, el apartado b) recoge las «fórmulas de participación en los desarrollos normativos sobre Seguridad Nacional, mediante procedimientos internos que faciliten la aplicación de las actuaciones de la política de Seguridad Nacional, así como en la elaboración de los instrumentos de planificación que se prevea utilizar» a lo que, en el apartado c), se añaden los «[p]roblemas planteados en la ejecución de la política de Seguridad Nacional y el marco de las respectivas competencias estatutarias autonómicas».

La Ley 36/2015 define además el «Sistema de Seguridad Nacional» (artículo 18) como el conjunto de órganos que ejercen las funciones en esta materia, el cual está dirigido por el Presidente del Gobierno, asistido por el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 20). El artículo 20.4, dice que «será objeto de desarrollo reglamentario, en coordinación con las Administraciones Públicas afectadas, la regulación de los órganos de coordinación y apoyo del Departamento de Seguridad Nacional, así como de los mecanismos de enlace y coordinación permanentes con los organismos de todas las Administraciones del Estado que sean necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional pueda ejercer sus funciones y cumplir sus objetivos». Por su parte, el art. 21.1 de la Ley 36/2015 enumera las funciones que corresponden al Consejo de Seguridad Nacional entre las que se incluyen, junto a otras funciones de coordinación, en lo que ahora interesa, «dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la política de Seguridad Nacional» [apartado a)]; «Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional y promover e impulsar sus revisiones» [apartado d)] y «promover e impulsar la elaboración de las estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación, así como a sus revisiones periódicas» [apartado e)]. El apartado 5 de este mismo artículo dice que «podrán formar parte del Consejo, cuando sean convocados en función de los asuntos a tratar ... las autoridades autonómicas afectadas en la toma de decisiones y actuaciones a desarrollar por parte del Consejo» mientras que, el apartado 6, dice en lo que aquí importa, que «los titulares de los órganos superiores y directivos de ... las Comunidades Autónomas ... serán convocados a las reuniones del Consejo cuando su contribución se considere necesaria, y en todo caso cuando los asuntos a tratar afecten a sus respectivas competencias».

Por tanto, a la vista de los preceptos transcritos debe dejarse sentado que las Comunidades Autónomas podrán intervenir en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional cuando afecte a sus competencias. Así se infiere del hecho de que estarán presentes en el Consejo de Seguridad Nacional, que aprueba las directrices en materia de planificación y estrategia, impulsa las revisiones de la estrategia de seguridad nacional y verifica su cumplimiento. También formarán parte de la conferencia sectorial, que articulará las fórmulas de su participación en los instrumentos de planificación.

Otra cosa es que la Generalitat entienda que su participación debe plasmarse en fórmulas específicas, distintas de las contempladas en la Ley 36/2015. Así podría deducirse del recurso, puesto que alude a fórmulas de «consulta, audiencia o informe» y, seguidamente, al mecanismo de «informe previo de las conferencias sectoriales». Sin embargo, el Tribunal tiene declarado que «cuál haya de ser el grado de participación autonómica en la adopción de decisiones que, en todo caso, no se ha cuestionado que correspondan al Estado es algo que, conforme a nuestra doctrina (por todas STC 31/2010, FJ 111 *in fine*), solamente al propio Estado corresponde decidir, en cuanto al concreto alcance y específico modo de articulación de esa participación. De esta suerte el que las

normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón, pues es claro que, en tanto que se trata de competencias ajenas cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada, lo relevante para llegar a tal conclusión será su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, extremo que no es cuestionado en la demanda, antes al contrario, ya que es el punto de partida de esta concreta alegación» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8, citada en la STC 115/2013, de 9 de mayo, FJ 4).

Estaríamos ante una cuestión no resuelta si, en el futuro, bien mediante el desarrollo reglamentario de la estrategia de seguridad nacional, bien en el desenvolvimiento de la actividad llevada a cabo por la Administración del Estado, la Generalitat se viera privada de la posibilidad efectiva de participar en la elaboración o revisión de la estrategia de seguridad nacional. Sin embargo, la redacción del precepto impugnado no permite asumir este hipotético escenario que, según lo razonado, se ve desmentido por la lectura del conjunto de la Ley. Por tanto, el Tribunal comparte la alegación del Abogado del Estado cuando apela al carácter preventivo del recurso en este aspecto. En ello abunda el hecho de que numerosos preceptos legales (arts. 6.4; 20.4; 21.8 de la Ley 36/2015) se remiten, al referirse a la articulación de los mecanismos de coordinación en este ámbito, a un futuro desarrollo reglamentario que aún no se ha producido.

En definitiva, lo relevante en relación con la regulación de la estrategia de seguridad nacional contenida en la Ley 36/2015 es que, pudiendo aquella afectar a las competencias autonómicas, como admiten las partes, las Comunidades Autónomas respectivas tengan la posibilidad de participar en su elaboración, para lo cual la Ley 36/2015 arbitra mecanismos suficientes.

El tenor del art. 4.3 de la Ley 36/2015 no excluye la intervención autonómica contemplada en otros preceptos y no es constitucionalmente exigible que la deje expresamente a salvo. Por tanto, no se aprecia en este artículo vulneración alguna de la Constitución.

Otras leyes integrantes del bloque de constitucionalidad, por lo demás, establecen mecanismos de coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas en general o de la Generalitat de Cataluña en particular, así como en materia de defensa, que siguen plenamente vigentes tras la Ley 36/2015. Cabe a este respecto recordar el Consejo de Política de Seguridad del art. 48 LOCFS; la Junta de Seguridad del art. 164.4 EAC; así como el Consejo de Defensa Nacional, del art. 8 de la Ley Orgánica 5/2005, al que podrán ser convocadas las Comunidades Autónomas. Esto, sin embargo, no supone, como la recurrente plantea, que su intervención en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional deba necesariamente producirse a través de alguno de estos cauces. Basta en este punto con remitirnos a lo ya dicho sobre libertad del legislador estatal a la hora de concretar las fórmulas de participación.

Por todo lo razonado, es procedente desestimar el recurso contra el art. 4.3 de la Ley 36/2015.

6. Se recurre el art. 15 c) de la Ley 36/2015 el cual dispone que: «corresponde al Presidente del Gobierno: c) Declarar la Situación de Interés para la Seguridad Nacional».

La Generalitat de Cataluña no impugna la definición misma de la «situación de interés para la seguridad nacional», contenida en el art. 23 de la Ley 36/2015. Tampoco cuestiona que corresponda al Estado la competencia para declarar esta situación. Lo que alega es que el precepto transcrito vulnera las competencias que le corresponden según los arts. 132 y 164 EAC porque no contempla que la situación de interés para la seguridad nacional pueda ser declarada a petición del Presidente autonómico en los casos en que resulte singularmente afectada la Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado no niega que deba darse participación a las Comunidades Autónomas en la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, ni que esta pueda consistir en una solicitud al respecto del Presidente autonómico. Únicamente, afirma que no es necesario violentar el texto de la Ley 36/2015 para concluir que una

solicitud de dichas características sería objeto de una «cualificadísima valoración por parte de las autoridades del Gobierno».

El planteamiento del recurso en este punto es, por tanto, muy similar al realizado frente al art. 4.3 de la Ley 36/2015. Nuevamente, no se pone en duda la competencia estatal para realizar la actuación en cuestión (en este caso, la declaración de situación de interés para la seguridad nacional), pues el reproche de inconstitucionalidad se centra en el silencio del precepto sobre la participación autonómica en dicha actuación. Esta, a juicio de la recurrente, debe consistir en una fórmula concreta (propuesta de declaración).

Según el art. 23.2 de la Ley 36/2015: «La situación de interés para la Seguridad Nacional es aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley». El apartado 3 de este mismo artículo añade que «la situación de interés para la Seguridad Nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos».

El apartado 1 del art. 23 de la Ley 36/2015 vincula la situación de interés para la seguridad nacional a lo que denomina «gestión de la crisis», que dice, «se desarrollará» en esa situación. El art. 22 de la Ley 36/2015 establece: «1. La gestión de crisis es el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios» y añade que: «2. La gestión de crisis se desarrollará a través de instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación. Su desarrollo será gradual e implicará a los diferentes órganos que componen la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, según sus competencias y de acuerdo con la situación de crisis que se produzca. Asimismo, en la gestión de crisis participarán las autoridades de la Comunidad Autónoma que, en su caso, resulte afectada».

A todo lo anterior, cabe todavía añadir que, según el art. 25 de la Ley 36/2015: «1. El Consejo de Seguridad Nacional determinará los mecanismos de enlace y coordinación necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional se active preventivamente y realice el seguimiento de los supuestos susceptibles de derivar en una situación de interés para la Seguridad Nacional». Como ya se ha dicho, el art. 21.6 de la Ley 36/2015 dispone que serán convocadas a las reuniones de este Consejo, en todo caso, las Comunidades Autónomas, cuando los asuntos que vayan a ser tratados afecten a sus competencias.

La conclusión que debe deducirse del análisis conjunto de la regulación expuesta es que las Comunidades Autónomas pueden instar la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, ya que la Ley 36/2015 contempla de forma expresa su participación en la gestión de la crisis desde las tempranas fases de prevención y detección, así como su intervención en el Consejo de Seguridad Nacional, incluso antes de que dicha declaración tenga lugar. Por tanto, se ha de rechazar la vulneración competencial alegada, ya que el recurso puede calificarse, de acuerdo con el lenguaje propio del Tribunal, como meramente, en la medida en que pretenda combatir el desconocimiento efectivo de las facultades reconocidas a la Comunidad Autónoma en la materia.

Es procedente, pues, desestimar el recurso interpuesto contra el art. 15 c) de la Ley 36/2015.

7. Finalmente, es objeto de recurso el art. 24 de la Ley 36/2015 si bien, de conformidad con lo razonado en el fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, la impugnación se entiende limitada a su apartado 2, cuyo tenor es el siguiente:

«La Declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales

necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación.»

En relación con este precepto, el recurso, como se ha anticipado en el anterior fundamento jurídico 2, no es todo lo claro que sería de desear, ya que abunda en consideraciones relativas a otros artículos no impugnados, como los arts. 27 a 29 de la Ley 36/2015, incluidos dentro de su título IV, relativo a la «contribución de recursos a la Seguridad Nacional», cuya regulación se tacha de confusa pero cuya anulación no se pide. Igualmente, se reiteran razonamientos en contra del concepto, no recurrido, de «Seguridad Nacional» y sobre la insuficiencia, a juicio de la recurrente, de los mecanismos de colaboración previstos en otros artículos, que tampoco se cuestionan, como los arts. 25 y 26. Esto obliga al Tribunal a deslindar los argumentos que propiamente se dirigen contra el apartado 2 recurrido.

La Generalitat considera que la obligación de puesta a disposición de sus recursos humanos y materiales que, durante la situación de interés para la seguridad nacional, impone a las autoridades competentes el art. 24.2 de la Ley 36/2015, invade sus competencias, pues puede incluir a la policía y servicios de protección civil autonómicos. Especialmente, reprocha que el precepto no contemple fórmulas de colaboración y participación de la Generalitat que, afirma, deberían articularse a través de órganos como la Junta de Seguridad y el Consejo de Política de Seguridad. Por último, se denuncia que «no queda suficientemente claro si con la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional se asumiría el ejercicio de competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas». Frente a todo ello, el Abogado del Estado, reitera que la situación de interés para la seguridad nacional exige la «coordinación reforzada de las autoridades competentes» con máximo respeto a la esfera competencial de las distintas administraciones.

Nuevamente, la controversia competencial que se plantea en relación con el art. 24.2 de la Ley 36/2015 es limitada, en la medida en que la Generalitat no cuestiona que el Estado, en ejercicio de sus competencias en materia de defensa nacional y seguridad pública (arts. 149.1.4 y 29 CE) puede declarar una «situación de interés para la seguridad nacional», cuya coordinación y dirección asume, en los términos que resultan de numerosos preceptos de la Ley 36/2015 no recurridos [arts. 23.2, 21.1 b) y 25.2].

Reiteramos que la situación de interés para la seguridad nacional pretende hacer frente a situaciones de crisis, caracterizadas por «la gravedad de sus efectos, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución» y se enmarca en el «desempeño de atribuciones ordinarias». En el mismo sentido, el art. 23.3 dice que la situación de interés para la seguridad nacional se afrontará con «los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas» y, en coherencia con ello, el art. 12.2 de la Ley 36/2015, al referirse a los órganos competentes en materia de seguridad nacional, en el caso de las Comunidades Autónomas, dice que serán «los que correspondan según lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía, en relación con las competencias que en cada caso estén relacionadas con la Seguridad Nacional».

Igualmente, reiteramos que la situación de interés para la seguridad nacional se caracteriza por «una coordinación reforzada de las autoridades competentes» cuya dirección asume el Gobierno «en el marco del sistema de seguridad nacional» (art. 23.2). Así lo confirma el preámbulo de la Ley 36/2015 cuando razona que: «la dimensión que adquieren ciertos riesgos y amenazas, su acusada transversalidad, o la combinación de estos rasgos con su naturaleza abierta e incierta, como sucede en las situaciones de interés para la Seguridad Nacional definidas por la presente ley, son factores que indican claramente que toda respuesta que implique a los distintos agentes e instrumentos de la Seguridad Nacional se verá reforzada y resultará más eficiente si se realiza de forma coordinada».

De lo anterior resulta que, tal y como se define en la Ley, la situación de interés para la seguridad nacional no supone una alteración del esquema competencial, ya que parte de la base de que cada Administración seguirá ejerciendo sus competencias. Por tanto, puesto que se trata de afrontar la situación de crisis con las atribuciones y medios

ordinarios, la obligación de aportación de recursos humanos y materiales necesarios a tal efecto, que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 impone a las autoridades competentes en los casos de declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, debe entenderse referida a los que sean precisos, durante dicha situación, para el ejercicio de las competencias de la Administración que ha de aportarlos.

Además, del art. 24.1 e) de la Ley 36/2015 (al que la demanda hace referencia, pero cuya constitucionalidad no pone específicamente en duda) resulta que la obligación de aportación de recursos del art. 24.2 de la Ley 36/2015 se circunscribe a los determinados en el real decreto de declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, previstos de acuerdo con lo dispuesto en el título IV de la Ley 36/2015, lo que supone su previa identificación y planificación por las administraciones afectadas. Así lo confirma la regulación sobre «contribución de recursos a la seguridad nacional» contenida en los arts. 27 a 29 de la Ley 36/2015, integrantes del citado título IV. Por ejemplo, el artículo 27 según el cual: «2. La organización de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional recaerá en el Consejo de Seguridad Nacional, en coordinación con las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en esta ley y en las demás que sean de aplicación»; «3. Las diferentes Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes, dispondrán de un sistema de identificación, evaluación y planificación de medios y recursos correspondientes a sus respectivos ámbitos competenciales, para hacer frente a los posibles riesgos o amenazas a la Seguridad Nacional» y «4. Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales colaborarán en la elaboración de los planes de recursos humanos y materiales necesarios para las situaciones de crisis previstas en esta ley».

En la misma línea, el art. 28 de la Ley 36/2015 contempla el «catálogo de recursos para la seguridad nacional», que aprueba el Gobierno con los recursos de los sectores estratégicos de la Nación que pueden ser puestos a disposición de las autoridades competentes en la situación de interés para la seguridad nacional, pero señalando que: «su elaboración se realizará en coordinación con lo previsto en los catálogos sectoriales existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas» y que «a dichos efectos, las Comunidades Autónomas elaborarán los correspondientes catálogos de recursos en base a sus propias competencias y a la información facilitada por el Gobierno, los cuales se integrarán en el mencionado catálogo». También el art. 29 de la Ley 36/2015 se refiere, primero, a la «declaración de recursos de interés para la seguridad nacional» que se aprueba por el Gobierno, según dice el art. 14.c) «en coordinación con las Comunidades Autónomas» y, al regular en su apartado 2, la disposición de los recursos mediante su adscripción al sistema de seguridad nacional, se remite a los planes activados y a un futuro desarrollo reglamentario: «en coordinación con las Comunidades Autónomas».

De esta manera, en el contexto legal, la obligación de aportación de recursos humanos y materiales, que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 impone a las Administraciones competentes, entendida en el sentido expuesto, tiene encaje en las competencias estatales de defensa y seguridad pública de las materias 4 y 29 del art. 149.1 CE, que dan cobertura a la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, pues no es sino una manifestación del sistema de coordinación reforzada que se pretende lograr, dirigido a conseguir la acción conjunta de las autoridades en la gestión de una situación de crisis especialmente relevantes y en el ejercicio de sus respectivas competencias. Como se ha indicado, el art. 22.1 de la Ley 36/2015 se refiere a la «respuesta óptima y coordinada de los recursos» y el art. 23.2 alude al «funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles».

No se vulneran las competencias autonómicas sobre protección civil o seguridad pública puesto que, tal y como la situación de interés para la seguridad nacional aparece configurada, estas competencias siguen siendo ejercitadas por las Comunidades Autónomas con sus propios recursos, si bien en el marco de una situación de mayor coordinación, justificada por la envergadura y relevancia de la crisis que debe afrontarse, la cual exige una movilización unitaria de los medios disponibles. Como se declara en la

citada STC 155/2013, FJ 4, «la competencia estatal en materia de protección civil (art. 149.1.29 CE), concurrente con la que ostenta la Generalitat de Cataluña, en los términos que ya hemos examinado y que declaró la STC 31/2010, permite que el titular de un órgano estatal ... asuma las cuestionadas funciones a fin de movilizar recursos en los casos de emergencia previstos que precisan una coordinación o dirección nacional de todas las Administraciones afectadas, por el alcance y dimensión de la emergencia» pues, como se concluye en la misma sentencia, «no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una dirección y organización unitaria (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4, y 133/1990, de 19 de julio, FJ 6)». De forma similar, en la STC 133/1990, FJ 6, se declara que la materia de protección civil, por su misma naturaleza, supone «un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios» y, en su fundamento jurídico 11, con referencia al art. 13 de la Ley 2/1985, de protección civil, que atribuía a órganos estatales la «movilización de los servicios y medios necesarios» el Tribunal afirma que: «tal decisión deberá producirse 'en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública', como especifica el precepto impugnado, en que no puede excluirse que se vea afectado el interés nacional, y que requieren, por su naturaleza de emergencia grave, una actuación unitaria e inmediata y una movilización de servicios y recursos de titularidad, tanto estatal como autonómica. En consecuencia, no resulta contraria a la competencia autonómica, dados los intereses a salvaguardar, y los recursos a movilizar».

Tampoco se vulneran las competencias de la Generalitat sobre seguridad pública del art. 164 EAC, en particular en relación con la dirección de su propia policía. Si, como se viene indicando, la situación de interés para la seguridad nacional no excluye, sino que conlleva, la actuación de las distintas administraciones en el ejercicio de sus atribuciones ordinarias, la obligación de aportación de recursos que el artículo 24.2 contempla no impide el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, que permanecen inalteradas. Esto es aplicable tanto a las funciones de los mossos d'esquadra definidas en el art. 164.5 EAC, como a las competencias de la Generalitat sobre organización de sus propios servicios policiales (art. 164.1 EAC), así como, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a las funciones inherentes o complementarias a la misma (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 6; 175/1999, FJ 5, y 86/2014, FJ 4). Puesto que la situación de interés para la seguridad nacional se caracteriza por la coordinación reforzada entre administraciones, cabe recordar que «[l]a competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue 'a tal grado de desarrollo' que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas» [STC 45/1991, de 28 de febrero, FJ 4 b)].

Por otra parte, frente a lo que parece afirmar la recurrente, debe dejarse sentado que de la obligación de aportación de recursos humanos y materiales que establece el art. 24.2 de la Ley 36/2015 no resulta una adscripción de los mossos d'esquadra a las autoridades estatales. La adscripción supondría una asignación orgánica y permanente, incompatible con la competencia autonómica; mientras que la aportación de recursos que el precepto contempla se refiere a la situación de crisis que se trata de gestionar, que, por definición, será temporal. Así, el apartado c) del art. 24.1 de la Ley 36/2015, no recurrido, dispone que el real decreto que declare la situación de interés para la seguridad nacional debe definir su «duración y, en su caso, su posible prórroga». Igualmente, el apartado d) del artículo 24.1, cuya inconstitucionalidad tampoco se argumenta, al referirse al posible nombramiento de una autoridad durante la situación de interés para la seguridad nacional, la califica expresamente como «autoridad funcional», con competencias de «dirección y coordinación» de las actuaciones, y estas competencias han de entenderse en su sentido constitucional. Como se declara en la

STC 86/2014, FJ 5: «La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema ... [es la] facultad consistente en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, para lo cual se ejerce un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado».

No desvirtúa lo hasta aquí sentado el hecho de que el art. 29.2 de la Ley 36/2015, al regular la declaración de recursos para la seguridad nacional, utilice el término «adscripción», pues dicho precepto –que no es objeto de recurso– no permite deducir, a pesar de su tenor, una adscripción orgánica como la que la Generalitat parece denunciar. Su correcta interpretación exige poner en relación el término controvertido con el mandato contenido en el mismo precepto, según el cual «[l]a adscripción de dichos recursos se realizará tal y como se establezca reglamentariamente, en coordinación con las Comunidades Autónomas».

Otra cosa sería que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 se entendiera referido a cualesquiera recursos de las Comunidades Autónomas, no necesariamente ligados al ejercicio de las competencias propias relacionadas con la gestión de la crisis que debe afrontarse, o distintos de los identificados conforme a lo previsto en el título IV de la misma Ley 36/2015. En este caso podría producirse una vulneración de las competencias autonómicas en materia de protección civil y seguridad pública o, incluso, en otras materias. Sin embargo, para excluir esta consecuencia basta con afirmar aquí la constitucionalidad del apartado 2 del art. 24 de la Ley 36/2015 siempre y cuando se entienda que se refiere estrictamente a los recursos humanos y materiales, identificados de acuerdo con lo dispuesto en el título IV de la misma Ley, que sean necesarios para afrontar la situación de interés para la seguridad nacional con los poderes y medios ordinarios de las administraciones aportantes, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

En cuanto a las consideraciones de la demanda sobre la supuesta ausencia en la Ley 36/2015 (entendemos que en relación con la obligación de aportación de recursos cuestionada) de mecanismos de colaboración suficientes, en particular al ignorarse los órganos de coordinación ya existentes como el Consejo de Política de Seguridad y la Junta de Seguridad, el reproche se formula de manera genérica frente a preceptos no recurridos, lo que es bastante para rechazarlo. En todo caso, cabe reiterar lo ya dicho sobre la vigencia de las funciones de los órganos citados y la competencia del Estado para articular los mecanismos de participación que estime adecuados en su ámbito competencial. Cabe igualmente destacar que la Ley 36/2015 contempla la participación de las Comunidades Autónomas en la situación de interés para la seguridad nacional, bien directamente (artículo 22.2), bien a través del Consejo de Seguridad Nacional al que, como se ha reiterado, deben ser convocadas las Comunidades Autónomas en casos de afectación de sus competencias (artículo 21.6).

Por último, respecto a la alegación relativa a la supuesta falta de claridad de las consecuencias de la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, que se esgrime en relación con el art. 24.2 de la Ley 36/2015, el Tribunal concluye que se trataría en todo caso de un defecto de técnica legislativa que no le corresponde enjuiciar y que además, en puridad, no sería imputable al precepto citado, sino al art. 23 de la Ley 36/2015, que es el que define la situación de interés para la seguridad nacional. Se reitera, no obstante, que la Ley 36/2015 configura la situación de interés para la seguridad nacional como un mecanismo de coordinación reforzada en el desempeño por cada Administración de sus atribuciones ordinarias, por lo que no altera el marco competencial.

En definitiva, el apartado 2 del art. 24 de la Ley 36/2015 no es inconstitucional, siempre que se interprete conforme a lo expuesto en este fundamento jurídico, por lo que el recurso debe ser desestimado también en este aspecto.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el art. 24.2 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 7.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.