

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 2/1991, de 18 de març, de mesures urgents per a la reducció i la gestió de residus industrials (DOGC núm. 1424, de 27 de març de 1991).

La tensió social en les comarques afectades pel Pla Director per a la gestió dels residus industrials, aprovat mitjançant acord del Consell Executiu del 23 de gener de 1990, i la necessitat de retrobar el consens polític sobre els temes ambientals conformen l'origen de la Llei 2/1991, de mesures urgents per a la reducció i la gestió dels residus industrials. Aquest fet cal tenir-lo present a l'hora d'analitzar les innovacions més importants que aporta el text legislatiu i el per què aquest és substancialment i essencialment diferent del projecte de llei presentat pel Govern en el seu moment.

Des d'aquesta perspectiva la Llei manté els dos objectius del projecte del Govern, és a dir, dóna cobertura als programes d'actuació de la Junta de Residus, creada per la Llei 6/1983, de 7 d'abril, sobre residus industrials, i modifica sensiblement el règim disciplinari en la matèria. Ara bé, fins i tot aquests dos aspectes del projecte van patir, en la seva tramitació parlamentària, una transformació profunda. D'una banda la llei determina les instal·lacions que ha de promoure la Junta per a pal·liar els déficits existents per al tractament de residus industrials i fixa un termini de cinc anys per a la seva execució. L'emplaçament d'aquestes instal·lacions, però, no s'estableix en la llei, qüestió en la qual s'aparta

del projecte, que propugnava una divisió de Catalunya en tres zones o àmbits territorials, i determinava les instal·lacions que s'havien de situar en cada un d'aquests. La llei aprovada estableix, per contra, una sèrie de factors objectius que la Junta ha de tenir en compte per a concretar els emplaçaments, entre els quals s'ha de destacar el de la proximitat a les zones d'activitat industrial generadora de residus.

Les instal·lacions que ha de promoure la Junta tenen la condició d'activitats classificades i, consegüentment, són sotmeses a l'informe de la Comissió Central d'Indústries i Activitats Classificades i a la llicència municipal. Aquest procediment, previst ja pel projecte de llei, s'ha vist substancialment modificat en la Llei com a conseqüència que el projecte d'instal·lació que formuli la Junta resta sotmès, a més, a l'informe que, amb caràcter preceptiu i vinculant, ha d'emetre el Consell Assessor de la Gestió de Residus Industrials de Catalunya, òrgan assessor de la Junta creat en aquesta Llei i format per un mínim de cinc experts nomenats pel Govern, quatre dels quals a proposta del Consell Interuniversitari de Catalunya i un a proposta de l'Institut d'Estudis Catalans. Aquesta composició del Consell ens permet suposar que els seus dictàmens es fonamentaran en criteris científico-tècnics rigorosos i independents.

Un altre aspecte de la Llei és el nou règim disciplinari, molt més complet que el previst a la Llei 6/1983, el qual substitueix íntegrament, i amb un sistema de sancions més d'acord amb la realitat socio-econòmica del país i amb la importància social de la protecció del medi. Així, la sanció màxima que en el sistema del 1983 era d'un milió de pessetes passa a dos-cents milions, quantitat que, d'altra banda, pot ésser actualitzada per decret del Govern. La innovació més remarkable, però, la constitueix la publicació de l'acció per a exigir als òrgans administratius l'observança de la Llei, la qual cosa situa la gestió dels residus industrials com un interès general de tota la població sense limitacions.

La Llei incorpora, i aquesta qüestió no era prevista en el projecte del Govern, una reforma important en la composició de la Junta de Residus, la qual d'estar integrada per nou representants de la Generalitat i tres dels municipis passa a estar-ho per onze representants de la Generalitat, sis dels municipis, dos dels sindicats i dos de les organitzacions empresarials. Aquest fet, juntament amb la creació del Consell Assessor ja esmentat, comporta un nou model d'organisme molt més participatiu i que permet la coresponsabilització de les administracions públiques i dels agents socio-econòmics afectats en un tema que, com s'ha pogut veure, requereix un ampli consens polític i social.

Pere Sol i Ordís

Llei 7/1991, de 27 d'abril, de filiacions (DOGC núm. 1441, de 10 de maig de 1991).

La filiació, fins ara, venia regulada en el títol I de la Compilació del Dret Civil de Catalunya (art. 4 i 5), que oferia una normativa insuficient, ja que quedaven sense resoldre nombrosos problemes, cosa que la feia, en gran mesura, tributària directa del Codi civil. La reforma de la Compilació de l'any 1984 es limità, pràcticament, a adequar els seus preceptes a la Constitució (suprimint l'expressió «nascuts fora del matrimoni») d'acord amb el principi d'equiparació jurídica de tots els fills (art. 14 i 39.2 CE) i, en tot cas, no resolgué els problemes plantejats. Precisament, una de les qüestions més problemàtiques continuava essent quins dels articles del Codi civil espanyol eren aplicables a Catalunya.

Era necessari, per tant, que l'ordenament jurídic català gaudís d'una regulació completa i autònoma d'aquesta matèria. Utilitzant paraules de la mateixa exposició de motius, la filiació no es po-

dia conformar amb els dos articles que li dedicava la Compilació, que en alguns casos la feia dependent del Codi civil, bé que d'una manera menys traumàtica i problemàtica que abans de 1981, però que continuava creant problemes importants d'integració.

La Llei de filiacions constitueix el primer pas per assentar les bases d'una completa regulació del Dret de família a Catalunya. En efecte, quan aquest número d'*Autonomies* vegi la llum, ja hauran estat publicades en el *DOGC* altres lleis que formaran l'estructura bàsica d'aquesta branca del Dret civil. Em refereixo especialment a la Llei sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció i la Llei de la tutela i institucions tutelars. En l'àmbit del Dret de la família pràcticament només resta pendent l'anunciada reforma del règim econòmic matrimonial, de la qual ja han estat elaborats diversos avantprojectes.

Pel que fa al contingut de la llei objecte d'aquesta ressenya és necessari advertir que hi ha una lleugera discrepància d'aquell respecte del títol. La Llei de filiacions (en plural) només regula la filiació per naturalesa, sigui matrimonial o no matrimonial (incloent, també, la filiació derivada de l'aplicació de les tècniques de reproducció assistida). La filiació adoptiva, com he dit abans, ha estat objecte de regulació en una llei independent, precisament per l'estreta unitat existent, en moltes ocasions, entre el règim aplicable als menors desemparats d'una banda i l'adopció de l'altra.

Consta de vint-i-un articles, els quals han estat distribuïts en tres capítols. D'aquest articles, setze han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat (núm. 1805/91) interposat pel president del Govern (concretament contra els art. 1; 2.1 incís tercer; 2.2; 3.1; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 15; 16; 17; 18; 19; 20 i 21) amb invocació de l'art. 161.2 CE, la qual cosa significa la suspensió de la vigència i l'aplicació dels preceptes impugnats. La base argumentativa del recurs rau en el fet que la competència per legislar en matèria civil se circumscriu al Dret civil que era vigent en promulgar-se la Constitució, és a dir, que la competència seria delimitada per normes pre-constitucionals com la Compilació, que en el seu *iter* d'elaboració va patir retalls considerables. Paradoxalment, però, i contradient els seus propis arguments, el recurs sosté que la Generalitat no té competència per desenvolupar aquesta matèria concreta (els únics articles que no s'impugnen són els relatius a les accions de filiació) oblidant que la filiació ja estava regulada en el títol I de la Compilació.

En la meua opinió, deixant de banda aquesta evident contradicció, i fent un enfocament més general del tema competencial, coincideixo amb la posició majoritària de la doctrina i la unanimitat de

les institucions jurídiques catalanes que es varen pronunciar en el *Manifest en defensa del Dret civil català* (novembre 1991). La competència civil «ho és amb l'abast que resulti dels respectius estatuts i és evident que l'art. 9.2. EAC atribueix competència exclusiva a la Generalitat en allò que fa referència al Dret civil, sense que el seu text al·ludeixi per res a la Compilació com a marc competencial. L'única limitació existent, doncs, és la que resulta de l'últim incís de l'art. 149.1.8a CE, que determina els àmbits en els quals l'Estat té competència exclusiva». Si prosperessin les tesis del recurs, s'impediria de soca-rel la construcció d'un ordenament civil català modern alhora que se'l condemnaria a la fossilització.

Les línies fonamentals seguides per la Llei de filiacions es poden concretar en les següents:

En el capítol 1 es regula la determinació de la filiació. El règim general de determinació de la filiació matrimonial (art. 1 a 3) no s'aparta gaire del que planteja el Codi civil, i incorpora, com he dit, la fecundació assistida de l'esposa amb el consentiment del marit, que en l'àmbit estatal s'integra en una norma de caire, principalment, administrativo-sanitari (Llei 35/1988, de 22 de novembre, sobre tècniques de reproducció assistida humana).

Pel que fa a la determinació de la filiació extramatrimonial (art. 4 a 7) es parteix, també, de l'esquema bàsic que proporciona el Codi civil. Destaca, però, com a principal novetat, la inclusió d'una presumpció legal de paternitat (art. 5) inspirada, concretament, en l'art. 262 del Codi suís. Sobre la base d'aquesta presumpció, es considera pare del fill no matrimonial l'home que ha mantingut relacions sexuals amb la mare en el període legal de la concepció. Aquesta presumpció es destruirà quan en el procés

corresponent l'home provi que no és el pare o que la seva paternitat és menys versemblant que la d'un altre (art. 16).

S'hi conté també una regulació completa de la determinació de la filiació matrimonial mitjançant el reconeixement, concretant la capacitat per reconèixer la paternitat a partir dels 14 anys, i la maternitat sempre que s'acrediti el fet del part, en la maternitat.

El capítol 2, que regula les accions de filiació (art. 10 a 18), presenta la seva novetat més important en els aspectes de legitimació. Així per exemple, poden exercir l'acció de reclamació de la filiació matrimonial el pare, la mare i el fill (art. 10). Quan el que es reclama és la filiació no matrimonial, qui pot exercitar l'acció és el fill, durant tota la seva vida, o el seu representant legal. Excepcionalment, estaran legitimats per reclamar la filiació, el pare i la mare (en nom i interès propi), en els casos en què el seu reconeixement no hagi resultat eficaç per manca de consentiment del fill o d'aprovació judicial.

En relació a l'acció d'impugnació es reconeix legitimació al fill i a la mare (art. 12.2) per impugnar en nom propi (o en

interès del fill) la presumpta paternitat, però només si es donen uns determinats requisits. Aquests són: que s'hagi suspès la vida en comú, o bé en els supòsits de nul·litat, separació o divorci. Quan es tracta de la impugnació de la filiació no matrimonial es manté el mateix criteri que l'antic art. 5 de la Compilació del Dret Civil de Catalunya (pot ésser exercida pels qui resultin afectats).

Quant als legitimats passivament en l'exercici de qualsevulla de les accions referides, se segueix el criteri que han d'ésser demandats tots aquells que han intervingut en la relació de filiació, és a dir, les persones la paternitat, maternitat o filiació de les quals estigui legalment determinada i que no intervinguin en el procés en cap altra qualitat (art. 15).

Finalment, el capítol 3 disciplina els efectes de la filiació. Hom parteix, primerament, de la formulació expressa del principi de no-discriminació per raó de filiació (art. 19), a més de concretar aquells efectes en els aliments, la pàtria potestat, els drets successoris i els cognoms.

Joan Egea Fernàndez

Llei 8/1991, de 3 de maig, sobre l'autoritat lingüística de l'Institut d'Estudis Catalans (DOGC núm. 1440, de 8 de maig de 1991).

La Llei 8/1991 va ser aprovada finalment per unanimitat pel Parlament de Catalunya, encara que el procés d'elaboració fou força controvertit, ja que es van presentar fins a tres esmenes a la totalitat del projecte presentat pel Consell Executiu. Els motius principals de dissenyament, que foren consensuats durant la tramitació parlamentària, van ser la manca de reconeixement als assessors lingüístics dels mitjans de comunicació per la tasca realitzada en pro de l'actualització de la llengua catalana i la manca

de permissibilitat de diversos models lingüístics en aplicació de la normativa dictada per l'Institut. En canvi, unes altres raons de dissensió plantejades s'aiguallaren durant l'elaboració de la Llei i no provocaren l'abstenció o el vot en contra de cap grup parlamentari. Ens referim a la discutida oportunitat política de la Llei, a la inexistència de mesures coercitives per aplicar les decisions de l'Institut i al problemàtic abast territorial de la Llei. La norma comentada eleva a rang legal el contingut d'unes disposicions disperses

precedents: el Decret 3118/1976, de 26 de novembre; el Decret català 90/1980, de 27 de juny; i els mateixos estatuts de l'entitat. Per tant, no sembla que sigui una normativa que innovi l'ordenament jurídic, sinó que solament el sistematitza millor. En realitat, el que fa és traslladar els dictats d'una norma estatal a una norma autonòmica, amb la possible i consegüent pèrdua de vigència territorial. A més, generalitza el conjunt de persones i institucions que han de respectar els dictats normatius de l'Institut, ja que no solament han de ser seguits per la Direcció General de Política Lingüística com estableix el Decret català, sinó que ara n'amplia els destinataris. No es pot oblidar tampoc que en d'altres comunitats autònomes les qüestions relatives a la *normativa* de la llengua han merescut també un tractament estatutari (com succeeix en la disposició addicional segona de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears) o de nivell legal, com és el cas de Galícia, les Illes Balears i el País Basc (*vid.* la disposició addicional de la Llei de normalització de Galícia, la disposició addicional tercera de la de les Illes Balears i l'art. 30 de la del País Basc). Amb tot, el projecte de llei va aixecar una certa polseguera entre els lingüistes, potser perquè el camp era abonat per altres polèmiques com la discussió sobre el català *light*, en la qual acadèmics de l'Institut s'havien decantat cap a una opció determinada. La Llei no preveu sancions als incomplidors o reticents, cosa que, malgrat ser destacada en alguns articles de la premsa diària, no va ser objecte d'una discussió aferrissada. En realitat, tampoc no queda gaire clar com es pot produir un incompliment de la Llei, ja que tampoc no estableix unes condicions rígides, atès que l'aplicació de la normativa de l'Institut es pot flexibilitzar mitjançant els models i perquè l'expressió «ha de respectar», no té el to més

imperatiu que «s'ha d'ajustar», que preveia el projecte. Finalment, la qüestió de l'abast resta en suspens, ja que únicament una de les comunitats autònomes que tenen el català com a llengua pròpia s'ha pronunciat sobre aquesta temàtica. En principi, per a les altres comunitats continua vigent el Decret de 1976, que sembla insuficient a la vista dels problemes que sobre la normativa lingüística es plantegen a la ciutat de València i que la llei catalana no pot resoldre. La unitat de la llengua catalana i la seva estandarització no són aspectes que se solucionin amb aquesta Llei, ni fins i tot es garanteixen amb l'existència d'una inominada Acadèmia de la Llengua Catalana.

No va ser objecte de debat l'autoritat de l'Institut, que ningú no discutia, encara que les veus crítiques s'interrogaven sobre la tasca i el paper desenvolupats per aquesta institució en els darrers decennis. La Llei reforça l'autoritat lingüística de l'Institut, que era ignorada per gran part dels catalans, de manera que es dona publicitat a allò ja regulat. El prestigi moral evidentment l'ha de continuar guanyant a partir de la seva activitat científica.

La Llei és una norma de reconeixement. Agraïeix a l'Institut i als assessors lingüístics la tasca desenvolupada, malgrat les dificultats produïdes per la situació política precedent. Això es posa en relleu en el llarg preàmbul de la Llei, que fins i tot supera amb escriu el seu articulat.

L'article primer de la Llei reconeix l'Institut d'Estudis Catalans com a institució encarregada d'establir i actualitzar la *normativa* lingüística del català. Se sobreentén que *normativa* pren aquí el seu significat filològic i no jurídic. Aquest article atorga, de forma oficial, l'autoritat lingüística sobre la *normativa* de la llengua catalana a l'Institut. En el preàmbul de la Llei s'explica que la *nor-*

mativa fixada per l'Institut «constitueix el marc per al funcionament de la llengua i n'assegura el desenvolupament amb la coherència indispensable en tot el domini lingüístic i a qualsevol nivell». Ara bé, «salvada així la integritat de la llengua dins el marc de la normativa, aquesta és prou flexible per a permetre que els diferents col·lectius afectats pel conreu d'aquella estableixin —sota llur responsabilitat— opcions i concrecions de realització lingüística, en forma de models, amb el fi d'acostar-se amb més eficàcia als objectius que persegueixen». Com és sabut, el preàmbul de les lleis no té caràcter normatiu (ara s'utilitza normatiu en sentit jurídic), però és una clau interpretativa per a comprendre l'articulat. Per tant, la distinció entre *norma* i *models* permet que la primera sigui fixada i actualitzada per l'Institut i que els segons siguin creats pels operadors lingüístics de cada àmbit. D'aquesta manera, l'Institut s'encarregarà de resoldre els problemes *normatius*, sense entrar en les qüestions estilístiques.

Els articles segon i tercer estableixen els destinataris immediats de la Llei, als quals se'ls encomana de respectar la *normativa* establerta per l'Institut d'Estudis Catalans en els corresponents usos lingüístics. La llei separa en dos articles els usos oficials (dels òrgans administratius) i socials (a l'ensenyament i en els *mass media*) encara que n'estableix idèntic contingut jurídic. En l'article segon es refereix als usos lingüístics dels òrgans de l'Administració de la Generalitat, de les corporacions locals, de l'Administració de l'Estat a Catalunya i de les entitats autònomes, les empreses i les altres entitats i institucions que depenen de les esmentades administracions. Convé destacar que la *normativa* lingüística de l'Institut abasta totes les institucions públiques radicades en el territori de la Comunitat autònoma de Catalunya, la qual cosa con-

firma el caràcter de la matèria lingüística com a competència pròpia de la Generalitat, ja que és aquesta qui pot decidir sobre aquest segment material, tot podent obligar òrgans i institucions que no depenen de la mateixa Generalitat. Aspecte que el Tribunal Constitucional sancionà afirmativament en la Sentència 82/1986. L'article tercer regula els usos lingüístics normatius als centres d'ensenyament públics i privats i als mitjans de comunicació de titularitat pública.

I l'article quart, paràgraf primer, mana a l'Administració de la Generalitat que estableixi els mecanismes de col·laboració i d'assessorament necessaris per tal de garantir que els organismes assenyalats en els preceptes precedents segueixen en llurs usos lingüístics uns criteris coherents i ajustats a la *normativa* general de la llengua establerta per l'Institut. La qual cosa demostra que en certs àmbits s'haurà de respectar l'aplicació de la *normativa* per òrgans no dependents de la Generalitat i d'entitats que gaudeixen de certa autonomia i, en conseqüència, convé organitzar sistemes de col·laboració per evitar una dispersió en l'aplicació de la *normativa*. Pel que fa a l'assessorament, aquesta activitat obligarà a esmerçar recursos a la Generalitat a fi de concloure els estudis iniciats, com també començar-ne de nous per tal d'anar fonamentant científicament la fixació i la posada al dia de la *normativa*. Es troba a faltar una breu referència a l'establiment d'acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes i estats que pertanyen a l'àrea lingüística catalana, a fi de garantir la posició de l'Institut en tot aquest àmbit territorial. Per últim, l'apartat segon de l'article quart prescriu que l'Administració de la Generalitat ha de vetllar perquè l'elaboració de llenguatges d'especialitat es faci d'acord amb la normativa de l'Institut. Aquest article implica la necessitat

d'assolir un bon clima de diàleg i col·laboració entre els destinataris de la Llei i, a més, que la Generalitat doti de recursos suficients l'establiment, l'especialització, l'actualització i la renovació de l'idioma.

En definitiva, aquesta Llei reforça el paper i la tasca encomanats a l'Institut d'Estudis Catalans, la qual cosa contribuirà al seu reviscolament i a la consolidació d'aquest com a l'Acadèmia de la Llengua Catalana, en competència amb les acadèmies que vetllen per les veïnes llengües francesa i castellana.

Finalment, cal ressaltar la importància que es tracta d'una Llei aprovada, com ja ha estat assenyalat, per unanimitat. Es constata novament que les lleis relatives a

les qüestions més simbòliques de la nacionalitat catalana s'aproven amb un elevat consens polític, com ja va succeir amb la Llei de normalització lingüística. La Llei 8/1991 potser constitueix una regulació sectorial de l'àmbit lingüístic i s'afegeix a d'altres regulacions parcials com les de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, sobre la funció pública de l'Administració de la Generalitat o la 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran. D'aquesta manera, s'evita iniciar un debat en profunditat sobre la normalització lingüística, a fi d'actualitzar la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya.

Jaume Vernet i Llobet

Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals (DOGC núm. 1469, de 10 de juliol de 1991, correcció d'errades DOGC núm. 1494, de 18 de setembre de 1991, i DOGC núm. 1507, de 18 d'octubre de 1991).

1. *La Llei 16/91 dins del marc de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública*

L'article 13 de l'Estatut d'Autonomia atorga a la Generalitat dues competències en matèria de Seguretat: la creació d'una policia autònoma i la coordinació de l'actuació de les policies locals. Ambdues possibilitats neixen de la Constitució de 1978 (article 149.1.29 i article 148.1.22).

En ús de les seves facultats en relació a les policies locals, el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 10/1984, de 5 març, de coordinació de les policies locals. Aquest text legal, el primer elaborat per una comunitat autònoma en aquesta matèria, pretenia definir el concepte de coordinació, fixar-ne les funcions i establir el marc de relació amb els titulars de

les policies locals, els ajuntaments, mitjançant la creació de la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals de Catalunya. Un dels aspectes fonamentals de la coordinació, la formació, es regulà a través de la Llei 27/1985, de 27 de desembre, de creació de l'Escola de Policia de Catalunya, comuna per a la policia autònoma i les policies locals.

La legislació estatal ha incidit posteriorment en aquesta qüestió: així, la Llei 7/1985, de regulació de les bases de règim local, en la seva disposició final tercera, establia la necessitat d'existència d'un estatut específic de la policia municipal, aprovat reglamentàriament, tenint present la Llei de forces i cossos de seguretat.

La Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, regula alguns aspectes relacionats amb les

policies locals. L'article 39 defineix les funcions de les comunitats autònomes en matèria de coordinació. El títol V està dedicat a les policies locals. El règim estatutari de les policies locals a què feia referència la Llei de bases de règim local quedaria format, doncs, per:

- a) Els principis bàsics d'actuació del capítol II del títol I de la LO 2/86.
- b) Les disposicions estatutàries comunes del capítol III del títol I de la LO 2/86.
- c) El règim disciplinari de la secció 4 del capítol IV del títol II de la LO 2/86, adequat a la dependència de l'Administració corresponent.
- d) El títol V de la LO 2/86 i, pel que fa als drets sindicals, per la LO 11/1985, de 2 agost, de llibertat sindical, i la L 9/1987, de 12 maig, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques (l'article 2.c d'aquesta llei, d'acord amb l'article 52.2 de la LO 2/86, la declara aplicable als cossos de policia local).
- e) Les disposicions dictades per la Generalitat, sobre la base de la competència sobre règim local (EAC 9.8) i de la facultat de coordinació de les policies locals (EAC 13.3), és a dir, la Llei que ara comentem.
- f) Els reglaments municipals previstos en la disposició final segona de la Llei 16/91.

La Llei 16/91 derogà la Llei 10/84 de coordinació de les policies locals.

2. Continguts de la Llei 16/91

La Llei regula els següents aspectes:

- a) La definició, creació i àmbit d'actuació de les policies locals; l'armament,

uniforme i residència; els principis d'actuació i les funcions.

- b) La definició, funcions i abast de la competència de coordinació, la Comissió de Coordinació, la col·laboració i cooperació entre policies locals.
- c) L'estructura i organització del cos.
- d) L'accés, promoció i carrera professional, amb un paper essencial de l'Escola de Policia de Catalunya.
- e) El règim estatutari, la seguretat i higiene en el treball, la segona activitat, distincions i recompenses.
- f) El règim disciplinari.
- g) La regulació d'un règim transitori en determinats aspectes per tal de preveure l'impacte de l'entrada en vigor de la Llei.
- b) L'obligació que les corporacions locals, en el termini de dos anys, aprovin o adequin el Reglament del Cos.

En resum, podem destacar-ne, doncs, quatre característiques principals:

Primera. La concreció de la competència de coordinació ja definida en la Llei 10/84 que ara es deroga i en la Llei Orgànica de cossos i forces de seguretat.

Segona. L'establiment d'unes normes d'organització i estatutàries fonamentals per a uns cossos que han patit indefinicions i buits legals, encara més preocupants si tenim present que es tracta d'un Cos armat de seguretat.

Tercera. La consideració de la formació, a través de l'Escola de Policia de Catalunya, com a element indispensable per a l'accés i l'ascens dels policies.

Quarta. El respecte a l'autonomia municipal, concretat en els continguts de la Llei en relació al paper dels titulars de les policies locals, els ajuntaments, i en el consens mostrat en la seva elaboració per part de la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis.

3. Recurs d'inconstitucionalitat

El 18 d'octubre de 1991 el govern central presentava recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 16/91; recurs admès a tràmit pel Tribunal Constitucional el 8 de novembre i que deixava en suspens la vigència i aplicació dels articles 15 1.b), 18 i 23 de l'esmentada Llei.

El recurs considera que les facultats de coordinació definides en la Llei Orgànica de forces i cossos de seguretat són *numerus clausus* i que el Parlament de Catalunya no n'hi pot afegir d'altres; que determinades normes relacionades amb la pèrdua, sostracció, etc., de les armes contradueixen la competència exclusiva de l'Estat en matèria de tinença i ús d'armes i que

la possibilitat que els municipis sense policia local estableixin convenis amb la Generalitat per tal que la policia autònoma exerceixi funcions pròpies de les policies locals vulnera el bloc de constitucionalitat.

Més enllà, però, de la interpretació restrictiva del govern central, cal assenyalar que els municipis han vist en la Llei el marc que regula aspectes imprescindibles per a la correcta prestació de serveis de seguretat pels ajuntaments i que aquest pot ser l'instrument que permeti arrodonir la tasca de renovació de les policies locals iniciada pels consistoris democràtics l'any 1979.

Jaume Bosch i Mestres

Lleis promulgades a Catalunya entre gener i juliol de 1991.

Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc (DOGC 1418, 13-03-91).

Llei 2/1991, de 18 de març, de mesures urgents per a la reducció i la gestió dels residus industrials (DOGC 1424, 27-03-91).

Llei 3/1991, de 18 de març de formació d'adults (DOGC 1424, 27-03-91; correcció d'errades DOGC 1507, 18-10-91).

Llei 4/1991, de 22 de març, de creació del Departament de Medi Ambient (DOGC 1424, 27-03-91).

Llei 5/1991, de 27 de març, de creació de l'escala d'inspectors financers i de l'escala d'inspectors tributaris dins el cos superior d'administració de la Generalitat (DOGC 1427, 08-04-91).

Llei 6/1991, de 27 d'abril, de creació del Col·legi de Tècnics d'Empreses i Acti-

vitats Turístiques de Catalunya (DOGC 1441, 10-05-91).

Llei 7/1991, de 27 d'abril, de filiacions (DOGC 1441, 10-05-91, correcció d'errades DOGC 1454, 12-06-91).

Llei 8/1991, de 3 de maig, sobre l'autoritat lingüística de l'Institut d'Estudis Catalans (DOGC 1440, 08-05-91).

Llei (9)/1991, de 3 de maig, de l'Institut Català d'Energia (DOGC 1440, 08-05-91).

Llei 10/1991, de 10 de maig, de modificació de la Llei 20/1985, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència (DOGC 1445, 22-05-91).

Llei 11/1991, de 10 de maig, reguladora de l'accés a la funció pública docent del personal docent dels centres que, en virtut de la Llei 14/1983, de 14 de

juliol, del Parlament de Catalunya, s'han integrat a la xarxa de centres públics dependents de la Generalitat de Catalunya (DOGC 1445, 22-05-91).

Llei 12/1991, de 10 de maig, de reconeixement de la Universitat Ramon Llull (DOGC 1445, 22-05-91).

Llei 13/1991, d'1 de juliol, de reforma de la Llei 4/1983, de 9 de març, de cooperatives de Catalunya (DOGC 1469, 19-07-91).

Llei 14/1991, de 4 de juliol, d'actuacions pressupostàries urgents (DOGC 1468, 17-07-91).

Llei 15/1991, de 4 de juliol, de modificació de la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes (DOGC 1468, 17-07-91).

Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals (DOGC 1469, 19-07-91, correcció d'errades DOGC 1494, 18-09-91 i DOGC 1507, 18-10-91).

2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura de M. Eugènia Cuenca i Vicenç Aguado

Decret 316/1990, de 4 de desembre, pel qual es crea el Consell de Policia Autonòmica de Catalunya (DOGC 1388, de 2 de gener de 1991).

Es crea aquest Consell amb representació paritària de l'Administració de la Generalitat i dels membres del cos de mossos d'esquadra, adscrivint-se al Departament de Governació.

Decret 322/1990, de 21 de desembre, de procediment per a la compensació de deutes i crèdits recíprocs entre corporacions locals i entitats públiques i la Generalitat (DOGC 1393, de 14 de gener de 1991).

S'estableix, d'acord amb la Llei de Pressupostos per al 1990, la compensació d'ofici dels deutes d'aquests ens a favor de la Generalitat quan no hagin resultat satisfetes en els terminis i forma legalment establerts.

Decret 321/1990, de 21 de desembre, de procediment per a la compensació de deutes i crèdits en relació amb lliuraments a favor de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC 1393, de 14 de gener de 1991).

Es disposa la possibilitat de compensar a l'Administració de la Generalitat els deutes que les entitats relacionades a la disposició addicional 21 de la Llei de Pressupostos de la Generalitat per al 1990 tinguin amb l'Administració de l'Estat i la Seguretat So-

cial, quan hagin estat deduïts dels lliuraments a favor de la Generalitat.

Decret 1/1991, de 7 de gener, sobre el Registre d'empreses periodístiques i agències informatives de Catalunya (DOGC 1394, de 16 de gener de 1991).

Deroga els decrets 279/1985 i 16/1986 i adapta la regulació del Registre a la Sentència del Tribunal Constitucional dictada amb motiu del conflicte positiu de competències en relació amb el Reial Decret 2089/1984. Tanmateix adscriu l'esmentat Registre a la Direcció General de Promoció Cultural del Departament de Cultura. Disposa l'obligatorietat d'inscripció en el Registre de totes les empreses periodístiques i agències informatives que pretenguin accedir als ajuts de la Generalitat.

Decret 327/1990, de 21 de desembre, pel qual es modifica el Decret 39/1988, d'11 de febrer, regulador de la promoció, el finançament i les prestacions econòmiques dels serveis socials (DOGC 1395, de 18 de gener de 1991).

Decret 9/1991, de 22 de gener, d'aprovació del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, any 1991, i les seves bases d'execució (DOGC 1401, d'1 de febrer de 1991).

Decret 328/1990, de 21 de desembre, de modificació parcial del Decret 149/1988, de 28 d'abril, sobre el règim procedimental dels preus autoritzats (DOGC 1401, d'1 de febrer de 1991).

Modificació per la qual els preus autoritzats no podran revisar-se fins que hagi transcorregut un any des de la seva entrada en vigor, llevat en determinats casos.

Decret 8/1991, de 7 de gener, de modificació del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals de Catalunya (DOGC 1402, de 4 de febrer de 1991).

S'afegeix al Reglament una disposició transitòria segons la qual els funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional es regiran per la legislació estatal en els aspectes del seu estatut jurídic que se'ls apliqui.

Decret 330/1990, de 21 de desembre, de modificació del Decret 240/1990, de 4 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament de les Cambres de la Propietat Urbana de Catalunya (DOGC 1404, de 8 de febrer de 1991).

Decret 15/1991, de 4 de febrer, sobre atribució de competències a diferents departaments de la Generalitat en matèria de funció pública (DOGC 1409, de 20 de febrer de 1991).

S'atribueixen als departaments d'Ensenyament, de Sanitat i Seguretat Social i de Justícia determinades competències pel que fa al personal docent, sanitari i penitenciari respectivament per un període de cinc anys.

Decret 16/1991, de 4 de febrer, de modificació del Decret 152/1987, de 9 d'abril, pel qual es crea la Comissió de

Protecció Civil de Catalunya (DOGC 1409, de 20 de febrer de 1991).

Es modifica l'esmentat Decret per tal d'ampliar el nombre de vocals que integren la representació de l'Administració de l'Estat en aquesta Comissió.

Decret 24/1991, de 22 de gener, sobre la composició i el funcionament de la Junta de Museus de Catalunya (DOGC 1411, de 25 de febrer de 1991).

Decret que regula alguns aspectes de la composició i el funcionament de la Junta, en especial sobre la designació dels representants de les entitats locals.

Decret 26/1991, de 18 de febrer, pel qual s'estableix el règim jurídic i es despleguen l'estructura i l'organització centrals del Servei Català de la Salut (DOGC 1411, de 25 de febrer de 1991).

El règim jurídic del Servei Català de la Salut se subjecta pel que fa les seves relacions externes, amb caràcter general al dret privat, mentre que com a ens públic institucional es regeix per la Llei 15/1990, el present decret i la resta de disposicions complementàries.

Decret 21/1991, de 22 de gener, sobre prevenció i lluita contra les plagues forestals (DOGC 1411, de 25 de febrer de 1991).

Es regulen les mesures de prevenció dels danys a la fauna, així com les de prevenció dels danys a la salut humana causats ambdós per l'ús dels plaguicides. A l'ensens s'estableix el règim d'infraccions que seran sancionades d'acord amb la legislació aplicable a la matèria.

Decret 28/1991, de 18 de febrer, de creació del Consell Social de la Llengua Catalana (DOGC 1414, de 4 de març de 1991).

Es crea aquest Consell com un òrgan d'assessorament, consulta i implicació social de la política lingüística de la Generalitat de Catalunya, adscrit al Departament de Cultura. Es regulen les seves funcions així com la seva composició.

Ordre de 20 de febrer de 1991, reguladora dels tractaments que contempla el Reial Decret 75/1990, de 19 de gener (DOGC 1414, de 4 de març de 1991).

Es regulen els tractaments adreçats a persones toxicòmanes dependents d'opiacis que es duguin a terme amb qualsevol dels principis actius inclosos en l'annex del Reial Decret esmentat, en aquelles pautes en què la seva durada excedeixi de vint-i-un dies.

Decret 34/1991, de 4 de febrer, de modificació del Decret 214/1986, de 26 de juny, sobre reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (DOGC 1415, de 6 de març de 1991).

Es modifica la composició interna de la Junta per tal de donar entrada a aquells departaments de la Generalitat que fins ara no tenien una representació permanent. A més, es disposa que les remissions a la Llei estatal de Procediment Administratiu, s'entendran realitzades a la Llei catalana 13/1989.

Decret 35/1991, de 4 de març, de desplegament de l'estructura de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut i adequació del Decret 78/1990, de 20 de març, d'ordenació i estructuració orgànica i funcional del sector sanitari, a la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Ca-

talunya (DOGC 1416, de 8 de març de 1991).

Decret 36/1991, de 4 de març, pel qual s'amplia la composició de la Junta de Govern de l'Institut d'Estudis de la Salut (DOGC 1416, de 8 de març de 1991).

S'incorpora com a vocal un representant de la CIRIT.

Ordre de 15 de febrer de 1991, per la qual es fixen els períodes hàbils i les normes generals relacionades amb la pesca a les aigües continentals de Catalunya (DOGC 1416, de 8 de març de 1991).

Es regula l'horari hàbil de pesca, les dimensions mínimes dels peixos, el límit de captures, les xarxes, les zones de pesca, el refugi de pesca, els espais naturals de protecció especial, diverses varietats de pesca, així com la repoblació.

Decret 51/1991, de 4 de març, pel qual s'aproven els Estatuts del Patronat del Museu Nacional d'Art de Catalunya (DOGC 1422, de 22 de març de 1991).

S'aprova la constitució del Patronat com a consorci de dret públic constituït per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. Els seus estatuts es publiquen annexos.

Ordre de 20 de març de 1991, per la qual s'aprova el Reglament de la denominació d'origen Avellana de Reus i del seu Consell Regulador (DOGC 1422, de 22 de març de 1991).

Reglament que regula la producció, elaboració i característiques de les avellanes, els registres que portarà el Consell Regulador, els drets i obligacions que comporta la inscripció registral, el consell regulador, així com el règim d'infraccions, sancions i procediments.

Decret 53/1991, de 4 de març, pel qual es regula la cessió dels habitatges de protecció oficial de promoció pública en règim d'arrendament (DOGC 1426, de 5 d'abril de 1991).

S'estableixen les condicions bàsiques mitjançant les quals els ens públics titulars d'habitatges de promoció pública els cediran en arrendament. Així mateix s'assenyalen els criteris per a la fixació de rendes i es defineix un marc de drets i obligacions. Decret que serà d'aplicació a l'àmbit territorial de Catalunya, i s'aplicarà supletòriament, en tot el que no estigui previst, el Reial Decret 3148/1978, de 10 de novembre.

Decret 67/1991, de 8 d'abril, pel qual s'assignen competències i funcions al Departament de Medi Ambient (DOGC 1430, de 15 d'abril de 1991).

Decret 68/1991, de 25 de març, de fixació dels criteris de distribució del Fons de Cooperació Local de Catalunya, any 1991, entre els consells comarcals, en concepte de participació en els ingressos de la Generalitat (DOGC 1431, de 17 d'abril de 1991).

La fórmula de repartiment de l'esmentat Fons es realitza atenint-se a les competències i els serveis assumits pels consells, el nombre d'habitants de la comarca i el principi de solidaritat interterritorial.

Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 3/1985, de 15 de març, i 21/1990, de 28 de desembre, de la Comissió Jurídica Assessora (DOGC 1433, de 22 d'abril de 1991).

Ordre de 10 d'abril de 1991, d'establiment de normes per a la sol·licitud d'aval per garantir les operacions de crèdit que

concertin les entitats sanitàries sormeses a un procés de reordenació (DOGC 1434, de 24 d'abril de 1991).

Correspon a l'Institut Català de Finances prestar avals, durant l'exercici 1991, fins a un import acumulat que com a màxim pot excedir en 1.500 milions del que autoritza la Llei de Pressupostos.

Decret 78/1991, de 8 d'abril, sobre l'ús de la toponímia (DOGC 1434, de 24 d'abril de 1991).

Es regula la forma oficial dels topònims, la retolació a les vies urbanes i interurbanes, l'ús de la toponímia oficial en els serveis al públic, l'ajust de les matrícules i dels llibres de text i material escolar a la forma oficial dels topònims, la retolació dels nuclis de població, el foment de l'ús de la toponímia i l'assessorament lingüístic.

Decret 75/1991, de 25 de març, de modificació del Decret 252/1989, de 25 de setembre, sobre creació de la Denominació Comarcal de Productes Alimentaris (DOGC 1436, de 29 d'abril de 1991).

Resolució de 3 d'abril de 1991, per la qual es publiquen acords sobre llenguatge administratiu (DOGC 1438, de 3 de maig de 1991).

Decret 84/1991, de 8 d'abril, pel qual es modifica el Decret 203/1990, de 3 de juliol, de reorganització de la Comissió de Transports de Catalunya (DOGC 1440, de 8 de maig de 1991).

Es preveu la representació en el ple de la Comissió de determinats col·lectius professionals.

Decret 87/1991, de 22 d'abril, d'adaptació de la composició de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (DOGC 1442, de 13 de maig de 1991).

S'incrementa la composició de la Junta amb un representant del Departament de Medi Ambient.

Decret 88/1991, de 22 d'abril, pel qual s'inclouen transitòriament els representants de les diputacions catalanes en el Consell Català de la Salut de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut (DOGC 1442, de 13 de maig de 1991).

Es preveu la representació de les diputacions en aquests consells mentre no es faci efectiu el traspass dels centres i els serveis sanitaris d'aquelles a la Generalitat de Catalunya.

Decret 100/1991, de 25 de març, pel qual es determinen els supòsits d'aplicació del silenci positiu (DOGC 1445, de 22 de maig de 1991).

Per a una major seguretat jurídica, es concreten en tres annexos els supòsits de silenci administratiu positiu regulats a la legislació vigent, segons l'establert als articles 81 a 84 de la Llei 13/1989. El termini que ha de transcórrer perquè el silenci produeixi efectes és el que s'assenyala a l'encapçalament de l'annex on trobem cadascun dels supòsits. Tanmateix s'obliga a la revisió de la relació de supòsits que figuren en els annexos cada dos anys.

Decret 105/1991, de 7 de maig, que regula la inspecció de la Direcció General de Promoció Cultural (DOGC 1447, de 27 de maig de 1991).

Decret 118/1991, de 7 de maig, pel qual s'estableix l'estructura orgànica de l'organisme autònom administratiu Centre d'Estudis Jurídics i Formació

Especialitzada (DOGC 1452, de 7 de juny de 1991).

Estructura orgànica que s'estableix tenint en compte les funcions de formació, investigació i de col·laboració amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i altres entitats que el Centre té assignades per la Llei 18/1990.

Decret 123/1991, de 21 de maig, sobre autorització administrativa de centres i serveis que realitzin tècniques de reproducció assistida (DOGC 1452, de 7 de juny de 1991).

S'estableix que l'atorgament de l'esmentada autorització queda supeditat a la verificació del compliment dels requisits establerts en el present Decret.

Decret 127/1991, de 17 de juny, d'aprovació del Reglament de la Comissió Jurídica Assessoradora (DOGC 1460, de 28 de juny de 1991).

Es regula la naturalesa de la Comissió, la condició dels seus membres, la tramitació de dictàmens, les consultes sobre l'ordenament jurídic català, el funcionament del Ple i de la Permanent, els càrrecs de President i Secretari així com llurs funcions, l'altre personal de la Comissió i el Règim financer.

Decret 129/1991, de 31 de maig, de modificació del Decret 144/1986, de 12 de maig, de desplegament de la Llei 5/1986, de 17 d'abril, de creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat (DOGC 1460, de 28 de juny de 1991).

S'adscriu l'Entitat al Departament de Benestar Social, així com es regulen certs aspectes de caràcter orgànic.



2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Esther Andreu i Fornós

Dictamen núm. 171, sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana sobre el Projecte de Llei de les policies locals de Catalunya.

Sol·licitants:

Més d'una desena part dels membres de la Cambra, del Grup Socialista al Parlament de Catalunya.

Ponent:

J. A. González Casanova.

Resum de les principals qüestions estudiades:

Per tal de valorar l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana sobre el Projecte de Llei de policies locals de Catalunya i de les esmenes i vots particulars reservats per defensar davant el Ple, el dictamen fa una anàlisi del marc competencial en matèria de policies locals i això l'obliga no tan sols a estudiar els diferents títols competencials relacionats amb la matèria (seguretat pública — 149.1.29 CE—; coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en els termes que estableix una llei orgànica — 148.1.22/13.3 EAC—; règim local — 9.8 EAC—; règim de tinença i ús d'armes i explosius — 149.1.26 CE/13.7 EAC), sinó, de forma prèvia, a fixar el significat i abast jurídics dels principals conceptes implicats: «policia local», «seguretat pública», «coordinació», «principi d'autonomia municipal».

Finalment, el Dictamen contrasta les conclusions de la seva anàlisi amb el contingut concret del Projecte de Llei a fi i efecte de dictaminar sobre la seva constitucionalitat.

Conclusió:

Primer. L'article 23.1 del Dictamen de la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana sobre el Projecte de Llei de policies locals de Catalunya és contrari a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Segon. La resta dels articles de l'expressat dictamen, com també les esmenes i vots particulars reservats per defensar en el Ple, són adequats a l'esmentat bloc constitucional.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.

Extracte dels fonaments:

I

«(...)

1. El servei de policia (...).

Dins de l'ordre constitucional vigent, el reconeixement i la garantia constitucionals de l'autonomia municipal (art. 140 CE) no comporta cap determinació

competencial i, com és sabut, és la Llei reguladora de les bases del règim local la norma que atribueix un mínim de competències, dins del qual figura la «seguretat en llocs públics» (art. 25.2.a)). Ara bé, són les policies locals precisament les que serveixen per inferir directament de la Constitució la necessitat d'aquesta competència. Quan l'article 148.1.22 CE estableix que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria de coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals està reconeixent de forma implícita que els municipis han de disposar, si més no, de certes competències en matèria de seguretat pública.

(...)

Com veiem, la LOFCS s'expressa en els mateixos termes del Text Refós de la LRBRL i confirma que les funcions de policia local es poden distingir com a tals dels cossos així denominats. Hom no pot, per tant, inferir de l'article 148.1.22 CE l'obligatorietat ex constitutione que tot municipi tingui policia local. Aquesta norma solament obliga a dotar de competències les policies locals existents per tal que la seva existència sigui efectiva. Tampoc la LRBRL, a l'article 25.2.a), no parla de «policia local» com a servei, sinó de «seguretat en llocs públics» com a competència que el municipi exercirà en tot cas. Tot això ens porta a comentar tot seguit el que s'entén jurídicament per competències en matèria de seguretat pública.

2. Com ja vam recordar en el nostre Dictamen núm. 120 sobre la LOFCS, el concepte de seguretat pública és més concret i restringit que el d'ordre públic. (...) (STC 123/1984, de 18 de desembre, entre d'altres).

Ara bé, aquestes activitats, que integren la noció jurisprudencial de «seguretat pública», la Constitució les assigna a les Forces i Cossos de Seguretat, les quals

tenen com a missió protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats i garantir la seguretat ciutadana, sota la dependència del Govern de l'Estat (art. 104.1). D'altra banda, i coherentment, l'article 149.1.29 CE confereix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de seguretat pública, si bé, a continuació, el text constitucional matisa decisivament aquesta exclusivitat no trencant-la, però sí trencant el monopoli de l'Estat respecte als instruments de la seguretat.

Dins el marc d'una llei orgànica, les comunitats autònomes poden crear estatutàriament policies, les quals compartiran amb les estatals la missió establerta a l'article 104.1 CE. Si a això afegim la referència a les policies locals de l'article 148.1.22 CEE, podem entendre el sentit que per a la LOFCS té la noció de «seguretat pública». Malgrat que el manteniment d'aquesta és competència exclusiva de l'Estat, «*Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas (...) y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferentes*» (Preàmbul de la LOFCS).

(...) El Tribunal constitucional ha confirmat aquesta distinció en la seva Sentència 117/1984, de 5 de desembre (...).

Per tant, la seguretat pública és una, ja que es refereix a tot l'àmbit físic i jurídic de l'Estat, però les funcions, activitats i serveis que han de garantir-la estan distribuïts competencialment entre el Govern central, les Comunitats autònomes i les Corporacions locals. (...) I en aquest sentit hem de recordar de nou, als nostres efectes, que si, en virtut de l'article 148.1.22 CE, les comunitats autònomes, en els termes de la llei orgànica cor-

responent, poden assumir competències en relació amb les policies locals, serà la legislació autonòmica la que, en definitiva, determini l'abast concret de la participació de les corporacions locals en el manteniment de la seguretat pública dins el seu àmbit territorial. (...).

Però aquest punt ens porta directament a una nova qüestió d'ordre competencial. Quin tipus de competència ha de ser el que habiliti una Comunitat autònoma per legislar en relació amb les policies locals? Com hem vist, les que recauen en matèria de «seguretat pública» pertanyen a l'Estat. Les comunitats autònomes solament poden crear policies. Pel que fa a la coordinació de les policies locals no hi ha dubte que aquesta es configura, en ella mateixa, com una competència habilitadora. Però per a qualsevol de les «altres facultats» en relació amb les policies locals, diferents de l'anterior i que dins de l'article 148.1.22 CE es mantenen en la indefinició, haurem de trobar les competències habilitadores en la de règim local i també en d'altres que s'expressin mitjançant normes sectorials.

Per configurar aquesta conclusió, des d'una perspectiva material, podem acudir a les ja esmentades funcions que la LOFCS atribueix a les policies locals. Del seu llistat es desprèn que tan sols la primera (protegir les autoritats de les corporacions locals i vigilar i custodiar llurs edificis i instal·lacions) pot ser considerada com de seguretat pública en sentit estricte. Les contingudes a les lletres f), g) i h), tot i que també tenen aquest caràcter, s'hauran d'exercir en tot cas en forma de col·laboració auxiliar i, en general, a requeriment de les forces i cossos de seguretat de l'Estat o de la Policia Autonòmica. La resta de les funcions, bé són de Policia Judicial, bé de Policia Administrativa (lletres e), b) i c)). Pel que fa a la resolució dels conflictes privats per via de

cooperació, es tracta d'una funció de caràcter públic molt imprecís.

Resulta, doncs, dubtosa una assimilació pura i simple de la policia local a un cos de policia de seguretat pròpiament dit, ja que no solament les funcions pròpies o assimilables de la policia administrativa són les que predominen sobre les de seguretat estricta, sinó que aquestes, en gran mesura, tenen un caràcter auxiliar per a circumstàncies relativament excepcionals i gairebé sempre cal el requeriment per part dels altres cossos policials.

(...)

D'altra banda, i per destacar encara més l'especificitat de les policies locals, l'article 52.2 LOFCS estableix que, a diferència de la resta de forces i cossos de seguretat, pel que fa a l'exercici dels drets sindicals, s'apliqui a les policies esmentades la Llei 9/1987, de 12 de juny, de «*Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*», «en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos» (...).

En conseqüència, sembla que tot indueix a considerar les competències en matèria de règim local les adients per a habilitar una possible legislació autonòmica que tingui com a objecte, no ja la coordinació de les policies locals, sinó qualsevol altra que les afecti. Amb el benentès que, pel que fa a les funcions de policia judicial, la legislació autonòmica haurà de tenir en compte les normes contingudes a la Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (concretament, arts. 443 a 446) i respecte a les funcions de seguretat pública estricta o assimilada, únicament les normes bàsiques de la LOFCS que hi siguin d'aplicació.

3. Què hem d'entendre per «coordinació de les policies locals»? En els nostres

Dictàmens núms. 10 i 55 hem mantingut que «La coordinació se situa com a instrument per a sintonitzar i fer comparables actuacions de subjectes diferents i autònoms, amb facultats, en part almenys, pròpies, l'actuació dels quals pot no coincidir, però es produeix segons unes pautes o models formalitzats...» «L'activitat de coordinació (...) no té per objecte la intervenció en la realitat social, sinó l'activitat que es desenvolupa per part de les entitats l'acció de les quals es coordina.»

La LOFCS i també el projecte sobre el qual dictaminem (art. 14) fan seva la definició de coordinació feta pel Tribunal Constitucional (STC 32/1983, de 28 d'abril): (...).

(...).

Si fem una síntesi del que acabem d'exposar, veurem que els trets més significatius de la «coordinació» són:

a) L'existència prèvia d'uns subjectes d'activitat pública diferents, amb competències o funcions pròpies i autònomes en l'exercici d'aquestes;

b) una activitat posterior, exercida sobre la d'aquells subjectes, per tant d'uns tercers, els quals no se situen, respecte als primers, en relació de jerarquia i que respecten llurs competències pròpies i autonomia d'actuació;

c) una finalitat d'homogeneïtzació relatiua, la qual està al servei únicament d'una altra finalitat superior: possibilitar actuacions conjuntes dels diferents subjectes que es coordinen i facilitar, d'aquesta manera, la col·laboració mútua.

Als efectes del nostre dictamen hem de recordar, en el mateix sentit del que hem dit fins ara, que l'article 2 de la Llei catalana 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals de Catalunya, defineix la coordinació de l'actuació d'aquestes com «la determinació dels mitjans i dels sistemes de relació que fan possible llur acció conjunta, mitjançant

les autoritats competents, de manera que s'aconsegueixi la integració de les respectives actuacions particulars en la globalitat del sistema de seguretat ciutadana que els és confiada».

L'article 39 LOFCS estableix unes formes bàsiques o comunes de «coordinació» per a totes les comunitats autònomes, que constitueixen un llistat mínim i no tancat i que permeten a aquestes una àmplia gamma de fórmules coordinadores (...).

Des de la perspectiva del règim local, cal esmentar els criteris bàsics que la LRRL [article 10.1, article 59] utilitza per a determinar la naturalesa de la coordinació de l'activitat de l'Administració local.

(...).

Ara bé, hem de precisar que el tipus de coordinació al qual es refereix l'article 59 LRRL té un caràcter executiu que afecta directament unes actuacions concretes dels serveis de les corporacions locals i, per tant, s'aparta del tipus de coordinació indirecta, com a «pauta» o «model» comú a unes formes d'activitat genèriques, que és del que tractem aquí.

Cal recordar, a l'últim, pel que fa a la coordinació de les policies locals, que aquesta té un límit: que no es pot estendre a aquells supòsits en què les policies locals exerceixen funcions de policia judicial, ja que, en aquests casos, segons estableixen els articles 126 CE i 13.5 EAC, les actuacions depenen exclusivament dels tribunals, dels jutges i del Ministeri Fiscal.

4. Al llarg de diferents dictàmens hem manifestat el que cal entendre per principi d'autonomia de les corporacions locals (Dictàmens núms. 10, 16, 20, 26, 40, 88, 132, 135).

(...).

Des de la primerenca Sentència 32/1981, de 28 de juliol, que va establir la doctrina de la garantia institucional i

del nucli competencial mínim, fins a la Sentència 214/1989 sobre la Llei de bases del règim local, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha anat precisant la noció d'autonomia local.

(...)

En resum, doncs, el principi d'autonomia local, garantit constitucionalment, no és alterat en els supòsits en els quals la legislació autonòmica atorgui més o menys competències als ens locals, sempre que respecti el mínimum establert en la LBRL.

Tampoc no s'altera l'esmentat principi per l'aplicació de tècniques de coordinació respectuoses amb les competències pròpies de les corporacions locals ni de controls de la legalitat autonòmica que reguli l'exercici d'aquelles.

II

En virtut de l'article 9.8 EAC, la Generalitat té competència exclusiva en matèria de règim local, sens perjudici d'allò que disposa l'article 149.1.18 CE. Així mateix, l'article 13.3 EAC li atorga competències en matèria de coordinació de l'actuació de les policies locals. En conseqüència, el Parlament de Catalunya està habilitat estatutàriament per a elaborar i aprovar, si s'escau, projectes o proposicions de llei sobre policies locals, tenint en compte, en tot cas, el marc que en aquesta de març, de forces i cossos de seguretat, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, la Llei Orgànica 6/1986, d'1 de juliol del Poder Judicial, i l'article 149.1.26 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre el règim de tinença i ús d'armes i d'explosius.

Pel que fa a la LOFCS, la legislació catalana ha de respectar els principis generals dels capítols II i III del títol I, així com les disposicions bàsiques de la secció 4[.a] del capítol IV del títol IV (règim

disciplinari), ja que uns i altres estan compresos en la reserva estatal de l'article 148.1.18 CE.

D'altra banda, les bases de règim local obliguen a respectar les competències pròpies dels municipis en matèria de seguretat pública (art. 25.2) i l'autonomia d'aquests (art. 1.1) garantida per la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

En tercer lloc, és punt de referència obligada les limitacions a la coordinació de les policies locals pels articles 443 a 446 de la Llei Orgànica del Poder Judicial (que desenvolupen l'article 126 CE) en la mesura que assignen, per a determinades circumstàncies, funcions de policia judicial als membres de les forces i cossos de seguretat que depenguin dels ens locals.

A l'últim, a la competència exclusiva de l'Estat sobre règim de tinença i ús d'armes i explosius s'ha d'afegir el que disposa l'article 13.7 EAC tot afirmant que «les llicències d'armes corresponderan, en tot cas, a l'Estat».

III

(...)

De l'estudi global del text articulat i del conjunt de disposicions addicionals, transitòries, derogatòria i finals que el complementen, com també de les esmenes i vots particulars per defensar en el ple del Parlament, es desprèn, al nostre judici, que tant el primer com les segones s'adeqüen, en termes generals, a les competències estatutàries i al marc constitucional. Tanmateix, la sol·licitud de dictamen feta per la Mesa del Parlament en basa en la legítima voluntat d'un grup de diputats de conèixer el parer d'aquest Consell, especialment sobre determinats articles i disposicions, «per si el seu contingut podria ser constitutiu de vulnerar els principis d'autonomia local». Per

satisfes aquesta pretensió dedicarem els fonaments següents, tot agrupant les normes objecte de consulta i d'altres assimilables, segons la respectiva connexió d'aquestes amb una mateixa argumentació d'anàlisi.

Analtzat l'esmentat conjunt, podem classificar-les en dos grans apartats: el referit directament al principi d'autonomia local i el que correspon al règim estatutari dels funcionaris policials.

Pel que fa al primer, els preceptes analitzats els hem subdividit, així mateix, en quatre grups, segons el tipus d'Administració respecte a la qual jugaria principalment el principi de l'autonomia local (estatal, autonòmica, judicial o municipal) i que abasten respectivament els articles 11.k), l), m) i 13.b); 3, 5.2, 14, 15.1.c), 17.2, 20.2, 23.1 i 3, 25 i la disposició transitòria 6[.a]; 11.e) i 12; 8 i 9.

Pel que fa al segon apartat, els articles que l'integren són els següents: 26.2, 29.1.d), 30, 31 i 35.2.

IV

a) L'article 11.k) estableix que correspon a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, la funció de vetllar pel compliment de la normativa vigent en matèria de medi ambient i de protecció de l'entorn.

(...)

L'article dictaminat no vulnera, doncs, l'autonomia municipal.

2) L'article 11. l) estableix que correspon a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, la funció de dur a terme les actuacions destinades a garantir la seguretat viària en el municipi.

(...)

L'article 11.b) del projecte de llei dictaminat assigna a les policies locals, d'acord amb el que disposa l'article 53.1.b) LOFCS, «ordenar, senyalitzar i dirigir el

trànsit en el nucli urbà, d'acord amb el que estableixen les normes de la circulació», i l'article 13.b) encomana als «vigilants» «dirigir el trànsit i col·laborar en el manteniment de la seguretat viària dins del nucli urbà», mentre que la lletra l) del mateix article 11 assigna a les policies locals, com veiem, «dur a terme les actuacions destinades a garantir la seguretat viària en el municipi».

Ara bé, com que les funcions pròpies en matèria de trànsit estan establertes a la lletra b) del mateix article s'ha d'entendre que la referència genèrica a garantir la seguretat viària en el municipi es refereix a tot allò que no és pròpiament la disciplina de trànsit i circulació de vehicles.

3) L'article 11.m) estableix que correspon a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, qualsevol altra funció de policia i de seguretat que, d'acord amb la legislació vigent, els sigui encomanada.

Creiem que l'incís «d'acord amb la legislació vigent» posa a cobert d'un possible excés competencial i, per tant, no és contrari a l'autonomia local.

4) L'article 13.b) estableix la funció dels «vigilants» de «col·laborar en el manteniment de la seguretat viària dins el nucli urbà».

Això no planteja cap problema de constitucionalitat, entenent que el terme «col·laborar» és emprat a l'article com a referència a la participació dels esmentats funcionaris a les tasques pròpies que la llei encomana al municipi en matèria de seguretat viària.

V

1. L'article 3 del projecte de llei estableix que hi pot haver policia local en els municipis de més de deu mil habitants i que en els de menys d'aquesta xifra també n'hi pot haver si n'acorda la creació la majoria absoluta del nombre legal de

membres de la corporació local corresponent i ho autoritza el conseller de Governació, amb informe previ de la Comissió de coordinació de les Polícies Locals.

Ja hem vist en el fonament I que el bloc constitucional no prescriu l'obligatorietat que tot municipi tingui policia local. (...).

Conseqüentment, la determinació de si un municipi ha de tenir o no policia local o, a falta d'aquesta, vigilants (art. 1.2 del projecte de llei) és facultat de les autoritats que la legislació autonòmica habiliti a partir de la competència estatutària en matèria de règim local. (...).

Es pot plantejar, en aquest punt, si l'autorització del conseller de Governació constitueix un dret de veto que atemptaria contra el principi d'autonomia municipal.

Certament, l'autorització suposa que no hi pot haver creació d'una policia municipal sense l'acord del conseller de Governació, però solament afectaria les competències municipals si es referís, per exemple, a l'acord pres per la corporació local, de crear la policia, ja que és en aquest punt on entra en joc el principi d'autonomia local.

Per tant, l'autorització del conseller de Governació no es concep com un acte de tutela sobre l'exercici de competències locals, sinó com una condició o requisit legal d'adquisició d'una competència.

(...)

2. L'article 5.2 estableix que les polícies locals només poden actuar fora de llur àmbit territorial en situacions d'emergència i amb l'autorització prèvia de les autoritats competents. S'ha de donar compte d'aquestes actuacions al Departament de Governació.

(...) Clarament preservada, doncs, l'autonomia municipal, el fet d'haver de donar compte de les actuacions realitzades al Departament de Governació no suposa més que un mínim deure d'informa-

ció, contemplat per a les relacions interadministratives per la LRRL (art. 55.c) i 56.2) com un acte de necessària col·laboració que no pot suposar vulneració del principi d'autonomia local.

3. L'article 14 conté tan sols una definició de «coordinació» que té un valor declaratiu (...), en la mesura que reproduceix el concepte de coordinació en el sentit abans esmentat, és plenament conforme a l'Estatut i a la Constitució.

4. L'article 15.c) inclou entre les funcions a les quals, en tot cas, es pot estendre la coordinació de l'activitat de les polícies locals en general i els municipis que ho sol·licitin, en particular, la d'assessorar en matèria d'instruments i mitjans que facin possible un sistema d'informació mútua.

(...) És evident que la Generalitat, com a subjecte coordinador, està legitimada per a portar a terme aquesta funció, que no atempta contra el principi d'autonomia local.

5. L'article 17 estableix, al punt 1, que els municipis dotats de policia local que acordin crear la Junta Local de Seguretat, prevista a l'article 54 LOFCS, hi poden integrar representants del Departament de Governació; representació que serà preceptiva en els municipis amb presència operativa de la Policia Autonòmica (punt 2).

Segons l'article 54.1 LOFCS, la Junta Local de Seguretat és l'òrgan competent per a establir les formes i els procediments de col·laboració entre els membres de les Forces i Cossos de Seguretat en el seu àmbit territorial, la qual cosa implica òbviament la inclusió de la Policia Autonòmica quan hi existeixi, tal com vam sostenir en el nostre Dictamen núm. 120 sobre la LOFCS. El fet que la composició de les juntes s'hagi de determinar reglamentàriament (punt 2 de l'article) no perjudica forçosament que hagi de ser el reglament municipal. També l'Adminis-

tració autonòmica pot determinar en un reglament comú per a tots els municipis la lògica inclusió de representants de l'Administració de la Comunitat Autònoma, responsable de la Policia Autonòmica. El fet que aquesta inclusió, potestativa en general, sigui preceptiva en les localitats en què la presència de la Policia autonòmica sigui operativa sembla justificat i no fa més que exceptuar, amb discrecionalitat flexibilitzant, el caràcter necessari del precepte. Tot i que es pot argüir la imprecisió que comporta parlar de «presència operativa», això no obsta la competència que la Generalitat té per a determinar en cada cas quan es dona aquest tipus de presència, que hem d'entendre sempre com a dotada d'una certa permanència i estabilitat i exercida dins del marc de la seva competència. Així entesa, en cap cas l'article 17 no vulnera el principi d'autonomia local.

6. L'article 20.2 estableix que, a fi de comprovar l'aplicació efectiva de la legislació de la Generalitat, el Departament de Governació pot sol·licitar als municipis informacions concretes sobre matèries relacionades amb les policies locals i amb els vigilants.

El control de la legalitat està previst a la LRBRL (arts. 55.1.c) i 56.2) i inclou evidentment la legislació autonòmica. Les informacions que tenen com a finalitat de poder exercir aquest control són informacions degudes que no afecten el principi d'autonomia local.

7. L'article 23.1 estableix que els municipis que no disposen de policia local poden establir convenis de cooperació amb el Departament de Governació per tal que la Policia Autonòmica hi compleixi, a més de les funcions que li són pròpies, les corresponents a les policies locals.

Res no s'oposa al fet que els municipis puguin establir convenis de cooperació amb el Departament de Governació, pre-

vistos a l'article 57 LRBRL com a formes voluntàries de cooperació interadministrativa. Ara bé, l'objecte d'aquests convenis, pel que fa a l'ampliació de les funcions de la policia autonòmica amb les que corresponen a les policies locals, no s'adiu amb la prescripció de l'article 51.2 LOFCS, ja que, segons aquest precepte, en els municipis on no hi hagi policia municipal, les funcions d'aquesta hauran de ser exercides pel personal que desenvolupi funcions de custòdia i vigilància de béns, serveis i instal·lacions, que tindran la denominació de guardes, vigilants, agents, algtzirs o anàlegs.

Segons el projecte sobre el qual dictaminem, és potestatiu dotar-se de vigilants per part dels municipis que no disposin de policia local, però l'article 1.2, que consagra aquest caràcter, no permet interpretar-lo més que en el sentit d'una possibilitat alternativa a la de dotar-se de cossos de policia local. Si aquesta interpretació no fos la que es donés a l'article 23.1 en relació amb l'article 1.2, tant el primer com el segon atemptarien contra la prescripció de l'article 51.2 LOFCS.

D'altra banda, l'article 38.1 LOFCS estableix les funcions amb caràcter de pròpies que les comunitats autònomes podran exercir a través de llurs cossos de policia, entre les quals no figura la de complir les corresponents a les policies locals a més de les que li són pròpies. (...).

Aquesta subrogació en les funcions de les policies locals, de forma estable, i que pressuposa una voluntat de certa permanència fins i tot si s'expressa en un conveni de cooperació sotmès a termini, és cosa molt diferent del que preveu el punt 2 del mateix article quan diu que els municipis que disposen de policia local poden sol·licitar del Departament de Governació el suport de la Policia Autonòmica per als serveis temporals o concrets que, per raó del volum o de l'espe-

cialització, no puguin ser assumits per la policia local respectiva.

En aquest supòsit es tracta d'una col·laboració puntual entre policies quan certes circumstàncies conjunturals del servei que s'ha de portar a terme el fan de difícil o impossible assumpció per la policia local encarregada de realitzar-lo. Aquesta col·laboració sembla bàsicament referida, per tant, a tasques més pròpies de la policia de seguretat estricta que de la policia administrativa; distinció que, en el supòsit general de l'apartat anterior, desapareix, ja que la policia autonòmica se subroga en totes les funcions que corresponen a les policies locals.

(...)

Cal remarcar, en conclusió, que la vulneració de l'ordre competencial es produeix per la subrogació que l'article 23.1 permet a la policia autonòmica per exercir de forma genèrica les funcions que són pròpies d'una altra policia com és la local.

Això no significa, com ja s'ha dit, que entre la Generalitat i els municipis no es puguin establir mecanismes de cooperació i suport de la policia autonòmica en relació a actuacions i serveis locals. Aquesta possibilitat, que preveu l'apartat 2 de l'article 23 dins d'unes determinades condicions, encara podria ser més flexible (p.e. quan el municipi no disposi de policia pròpia), sempre en la línia de la cooperació i suport per a serveis o actuacions concretes.

8. L'article 23.3 estableix que, en casos de necessitat, els municipis limítrofs, amb autorització prèvia del conseller de Governació, poden establir acords de cooperació entre llurs policies.

Ja hem dit que els acords o convenis de cooperació interadministratius són perfectament possibles jurídicament i que estan reconeguts i, en cert sentit, fomentats, a la legislació de règim local (...).

9. L'article 25.2 habilita el Departament de governació per a establir per re-

glament, amb l'informe previ de la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals, els criteris per a determinar la categoria i el nombre dels càrrecs de comandament que, en funció del nombre d'agents o d'habitants o de les característiques del municipi, han d'integrar les plantilles corresponents de les policies locals, atenint-se en tot cas al que disposa l'apartat 3. (...).

Creiem, doncs, que el que preveu l'article 25.2, en relació amb els apartats 1 i 3 del mateix article 25, entra dins les competències de l'Administració autonòmica, ja que els criteris normatius sobre les condicions requerides per a la creació de categories i el nombre de càrrecs de comandament i, particularment, de les categories contemplades a l'apartat 3, no afecten la competència municipal reconeguda a l'apartat 1.

10. La disposició transitòria 6[a] determina que s'han d'establir per reglament els requisits mínims que cal complir en l'elaboració dels reglaments de les policies locals.

(...)

Entenem, doncs, com una típica mesura coordinadora de les policies locals per part de l'Administració de la Generalitat, la d'establir uns requisits mínims, per via reglamentària, que serveixin de norma-marc als reglaments municipals sobre la matèria. El caràcter obligatori d'aquests requisits rau en els termes expressats en l'article esmentat de la LOFCS quan preceptua que els reglaments de policies locals s'hauran d'ajustar a les normes-marc establertes per les Comunitats autònomes.

Certament, el mateix Projecte de Llei sobre el qual dictaminem pot ser considerat, per ell mateix, una norma-marc que, en un cert sentit, esgotaria tota la competència autonòmica de dictar disposicions bàsiques respecte als reglaments municipals.

Creiem, tanmateix, que, per via reglamentària, la Generalitat pot estendre la seva competència sempre que s'interpreti aquesta com una facultat de forma molt restrictiva i de caràcter excepcional, solament justificada en els supòsits en què la norma reglamentària sigui un complement necessari de la norma legislativa.

Aplicant analògicament la coneguda doctrina del Tribunal Constitucional sobre la normativa bàsica per via reglamentària (entre d'altres, sentències 1/82, de 28 de gener; 76/83, de 5 d'agost; 182/88, de 13 d'octubre; 186/88, de 17 d'octubre; 227/88, de 29 de novembre; i 86/89, d'11 de maig), podem dir que el projecte de llei dictaminat, malgrat la seva indubtable condició de norma-marc, no esgota tota la competència de coordinació de la Generalitat i que, per tant, podria estar justificada una reglamentació futura sobre determinats criteris, requisits o pautes de caràcter mínim, directament vinculats i complementaris del que disposa el projecte de llei; expressats, d'altra banda, de forma que hom no pugui dubtar del seu caràcter principal o que hom pugui deduir-lo fàcilment del context de la norma reglamentària.

En conclusió, la disposició transitòria 6[a] no vulnera el principi d'autonomia municipal.

VI

L'article 11.e), en relació amb l'article 10.1.e), estableix que correspon a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, la funció d'exercir de policia judicial, d'acord amb l'article 12 i amb la normativa vigent.

(...)

Les funcions esmentades coincideixen plenament amb el que disposen els articles 443 i 445 de la Llei Orgànica del Poder Judicial i s'adeqüen a les previsions dels articles 29.2 i 35.a), b), c) LOFCS.

En conseqüència, considerem que els articles 11.e) i 12.1 del projecte de llei sobre el qual dictaminem no vulneren l'Estatut d'Autonomia.

VII

1. L'article 8.2 pot plantejar la qüestió de si és correcte jurídicament establir que «L'alcalde ha de determinar, en forma motivada, les circumstàncies i els serveis en què no s'han de dur armes de foc».

(...)

Doncs bé, l'article 8.1 del projecte de llei exigeix que, les policies locals, com a integrants d'un institut armat, duguin l'armament reglamentari que se'ls assigni, i deixa a l'Alcalde (apartat 2) la determinació, en forma motivada, de les circumstàncies i els serveis en què no s'han de dur armes de foc.

(...)

Pel context del projecte de llei sobre el qual dictaminem, es dedueix clarament la previsió de juntes locals de seguretat i, en tot cas, la col·laboració, com a coadjuvants, de les policies locals amb la resta de les forces i cossos de seguretat estatals i autonòmics, quan aquelles siguin requerides (arts. 11.g), 17, 48.v)). En aquest context, hem d'interpretar que les facultats atorgades als alcaldes per l'article 8.2 es refereixen tan sols als supòsits en què les policies locals desenvolupen llur activitat no a requeriment de col·laboració amb les altres forces de seguretat, sinó en situacions de normalitat ciutadana i segons la seva pràctica habitual.

Així interpretat, l'article 8.2 no vulneraria les competències estatals en la matèria i seria, per tant, correcte des de la perspectiva estatutària.

A l'últim, hem de dir que la competència estatal en matèria d'ús i tinença d'armes es redueix, en el supòsit que contemplem, a les llicències a les quals es refereix l'article 13.7 EAC.

En conseqüència, l'article dictaminat és constitucionalment correcte.

2. L'article 9.2 prescriu que, no obstant el que disposa el seu apartat primer, sobre l'obligació dels policies locals de dur l'uniforme reglamentari en el compliment del servei, l'alcalde pot autoritzar que determinats serveis es prestin sense uniforme reglamentari, en els termes que estableix la legislació vigent.

(...)

L'incís contingut a l'article 9.2 del projecte de llei «en els termes que estableix la legislació vigent» permet entendre que la determinació excepcional de l'alcalde estarà subjecta als requisits contemplats en aquella, especialment a l'article 52.3 LOFCS.

En conseqüència, l'article 9.2 no vulnera l'ordre competencial.

VIII

Els articles 26.2; 29.1.d); 30; 31 i 35 del projecte de llei tracten, respectivament, del cap del cos de policia local, de certs requisits per a l'accés a la categoria d'agent, de l'accés a altres categories i de la remuneració dels policies locals.

1. Llevat de l'article 29.1.d), que es limita a reproduir l'article 33 de la Llei de la Funció Pública de l'Administració de la Generalitat (Llei 17/1985, de 23 de juliol) i que pot plantejar els problemes que analitzarem més endavant, la resta es refereixen a disposicions coordinadores que, com a tals, tenen un caràcter bàsic i comú, però que permeten el seu desenvolupament reglamentari per part dels ajuntaments. Es tracta de criteris o pautes que, certament, són molt concrets i aparentment arriben a particularitats pròpies dels reglaments municipals. Tanmateix no s'ha de confondre el que podríem definir com a «extensió horitzontal» de la norma bàsica (que pot abastar molts aspectes concrets per nimis que

semblin) amb l'«aprofundiment vertical» d'aquella, que té com a límit el dret de les corporacions locals a desenvolupar autònomament les pautes o criteris coordinadors.

Al nostre judici, les normes contingudes als articles analitzats deixen un camp suficientment ampli a la reglamentació municipal i, en conseqüència, no vulnereu les competències locals. Fins i tot, en algun cas, com és el de l'article 35.2, la norma no fa més que reproduir substancialment el que estableix l'article 93.1 LRRL.

2. L'article 29.1.d) regula el requisit per accedir a la categoria d'agent de policia local consistent a no estar inhabilitat per sentència ferma per a l'exercici de la funció pública ni haver estat separat del servei de cap Administració pública mitjançant expedient disciplinari.

(...)

A diferència de la sanció d'inhabilitació, que requereix sentència ferma per poder ser considerada com a prohibició legítima d'accedir a la funció pública, la separació del servei mitjançant expedient disciplinari i sense cap referència explícita a la tutela judicial es podria considerar una causa d'impossibilitat d'accés a la funció pública mancada de suport constitucional.

La nostra tasca d'interpretació del precepte ens obliga, doncs, a argumentar, segons el principi de conservació de la norma, sobre la plausibilitat que el dret a la tutela judicial efectiva estigui reconegut implícitament en el text de l'article que analitzem.

(...)

(...) Ara bé, justament per les greus conseqüències professionals i personals que té la separació definitiva, resulta imprescindible que el funcionari afectat no estigui en situació d'indefensió davant d'un acte sancionador d'executivitat immediata. ¿Es pot considerar compatible

aquesta executivitat amb el dret a la tutela judicial efectiva o caldrà precisar en la norma sobre la qual dictaminem que la sanció ha estat confirmada en virtut de resolució judicial ferma?

Sobre aquesta qüestió, no gens fàcil, el Tribunal Constitucional i el Tribunal Suprem han aportat recentment una doctrina que comença a estar consolidada.

La STC 66/1984, de 6 de juny, va mantenir que «la ejecutividad de los actos sancionadores no es indefectiblemente contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, pues estando abierto el control judicial por vía incidental con ocasión de la impugnación del acto, de modo que se garantiza la ejecutividad, o por la suspensión, el contenido del derecho a la tutela judicial no padece; y no se podrá acudiendo a la mención del art. 24.1 CE, reinterpretar los textos que en nuestro Derecho contienen reglas respecto a la ejecutividad, entendiéndola desaparecida o poniendo más el acento en uno de aquellos intereses que en otros, relegar o depreciar otros, tanto generales como de tercero. El derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester resuelva sobre la suspensión». En aquest sentit també les sentències 66/1985, de 23 de maig; 115/1987, de 7 de juliol i 155/1988, de 22 de juliol.

El Tribunal Suprem va assumir aquesta doctrina en la Sentència de 7 d'abril de 1986 (...). En la mateixa línia s'expressen les sentències del Tribunal Suprem de 9 de desembre de 1986, de 23 de febrer de 1987, de 16 de març de 1987 i de 28 de gener de 1988.

(...) En aquestes darreres sentències, però, es precisen també alguns aspectes directament connexos amb la qüestió que ens ocupa i poden ajudar a aclarir-la.

Per al Tribunal Suprem, no es dóna la

indefensió «cuando se deba a la inactividad o la conducta desafortunada de la propia parte que la invoca» (S 23-2-87). Tampoc «No hay que confundir, pues, la ejecutividad con la indefensión, ni hay que hacer una interpretación extensiva del artículo 24 de la Constitución... Como enseñan las sentencias del Tribunal Constitucional, nos es obligado afirmar que el derecho de tutela judicial queda sólo en que lo ejecutado pueda ser sometido a la decisión del juez y nada más...» (S 16-3-87).

Com a resum substancial del que hem reproduït fins ara, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 155/1988, de 22 de juliol, ha declarat que «La indefensión con efectos jurídico-constitucionales y, en consecuencia, la lesión de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución, se produce únicamente cuando el interesado, de modo injustificado, ve cerrada la posibilidad de impetrar la protección judicial de sus derechos o intereses legítimos (STC 70/1984, de 11 de junio) o cuando la vulneración de las normas procesales lleva consigo la privación del derecho a la defensa...».

D'acord amb la doctrina expressada, l'article 29.1.d) del projecte de Llei sobre el qual dictaminem és correcte, en el sentit que la seva redacció, pel que fa a la separació del servei com a causa de no poder accedir a la categoria d'agent de la policia local, no exclou el dret a la tutela judicial efectiva i perquè, en tot cas, recau en el funcionari afectat per aquesta sanció la decisió d'impugnar-la.

En conseqüència, entenem que l'article 29.1.d) no és contrari a l'ordre constitucional i estatutari.

Vot particular:

Robert Vergés formula la seva discrepància respecte als fonaments I i V.7 del Dictamen i considera que l'article 23.1 del Projecte de Llei dictaminat no vulnera les competències establertes per la Constitució, l'Estatut, la LRBRL i la LOFCS.