

2. CATALUÑA

2.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

A cargo de Joan Vintró

Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales (DOGC 1424, de 27 de marzo de 1991).

La tensión social en las comarcas afectadas por el Plan Director para la gestión de residuos industriales, aprobado mediante acuerdo del Consejo Ejecutivo de 23 de enero de 1990, y la necesidad de hallar nuevamente el consenso político sobre temas ambientales conforman el origen de la Ley 2/1991, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales. Este hecho debe ser tenido en cuenta al analizar las innovaciones más importantes que aporta el texto legislativo y el porqué éste es sustancial y esencialmente distinto del proyecto de ley presentado por el Gobierno en su momento.

Desde esta perspectiva la Ley mantiene los dos objetivos del proyecto del Gobierno, es decir, da cobertura a los programas de actuación de la Junta de Residuos, creada por la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, y modifica sensiblemente el régimen disciplinario en la materia. Ahora bien, incluso estos dos aspectos del proyecto sufrieron, en su tramitación parlamentaria, una transformación profunda. Por una parte la ley determina las instalaciones que debe promover la Junta para paliar los déficits existentes para el tratamiento de residuos industriales y fija un plazo de cinco años para su ejecución. Sin embargo, el emplazamiento de dichas instalaciones no se

establece en la ley, cuestión en la que se aparta del proyecto, que propugnaba una división de Cataluña en tres zonas o ámbitos territoriales, y determinaba las instalaciones que debían situarse en cada uno de ellos. La ley aprobada establece, en cambio, una serie de factores objetivos que la Junta debe tener en cuenta para concretar los emplazamientos, entre los cuales debe destacarse el de la proximidad a las zonas de actividad industrial generadora de residuos.

Las instalaciones que debe promover la Junta tienen la condición de actividades clasificadas y, por consiguiente, están sometidas al informe de la Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas y a la licencia municipal. Dicho procedimiento, previsto ya por el proyecto de ley, se ha visto sustancialmente modificado en la Ley como consecuencia de que el proyecto de instalación que formule la Junta queda sometido, además, al informe que, con carácter preceptivo y vinculante, debe emitir el Consejo Asesor de la Gestión de Residuos Industriales de Cataluña, órgano asesor de la Junta creado en la citada Ley y formado por un mínimo de cinco expertos nombrados por el Gobierno, cuatro de los cuales a propuesta del Consejo Interuniversitario de Cataluña y uno a propuesta del Institut d'Estudis Catalans. Dicha composición del Consejo

nos permite suponer que sus dictámenes se fundamentarán en criterios científico-técnicos rigurosos e independientes.

Otro aspecto de la Ley es el nuevo régimen disciplinario, mucho más completo que el previsto en la Ley 6/1983, al que sustituye íntegramente, y con un sistema de sanciones más de acuerdo con la realidad socio-económica del país y con la importancia social de la protección del medio. Así, la sanción máxima que en el sistema de 1983 era de un millón de pesetas pasa a doscientos millones, cantidad que, por otra parte, puede ser actualizada por decreto del Gobierno. La innovación más destacada, sin embargo, la constituye la publicación de la acción para exigir a los órganos administrativos la observancia de la Ley, lo que sitúa la gestión de los residuos industriales como un interés general de toda la población sin limitaciones.

La Ley incorpora, y esta cuestión no estaba prevista en el proyecto del Gobierno, una reforma importante en la composición de la Junta de Residuos, que de estar integrada por nueve representantes de la Generalidad y tres de los municipios, pasa a estarlo por once representantes de la Generalidad, seis de los municipios, dos de los sindicatos y dos de las organizaciones empresariales. Este hecho, junto con la creación del Consejo Asesor ya citado, comporta un nuevo modelo de organismo mucho más participativo y que permite la corresponsabilización de las administraciones públicas y de los agentes socio-económicos afectados en un tema que, como se ha podido apreciar, requiere un amplio consenso político y social.

Pere Sol i Ordís

Ley 7/1991, de 27 de abril, de filiaciones (DOGC 1441, de 10 de mayo de 1991).

Hasta ahora, la filiación estaba regulada en el título I de la Compilación del Derecho civil de Cataluña (art. 4 y 5), que ofrecía una normativa insuficiente, ya que quedaban sin resolver muchos problemas, con lo cual se convertía, en gran medida, en tributaria directa del Código civil. La reforma de la Compilación del año 1984 se limitó, prácticamente, a adecuar sus preceptos a la Constitución (suprimiendo la expresión «nacidos fuera del matrimonio») de acuerdo con el principio de equiparación jurídica de todos los hijos (art. 14 y 39.2 CE) y, en cualquier caso, no resolvió los problemas planteados. Precisamente, una de las cuestiones más problemáticas seguía siendo qué artículos del Código civil español eran de aplicación en Cataluña.

Por lo tanto, era necesario que el orde-

namiento jurídico catalán disfrutara de una regulación de esta materia que fuera completa y autónoma. Utilizando palabras de la propia exposición de motivos, la filiación no se podía conformar con los dos artículos que le dedicaba la Compilación, que en algunos casos la hacía depender del Código civil, aunque de una manera menos traumática y problemática que antes de 1981, pero que seguía creando problemas importantes de integración.

La Ley de filiaciones constituye el primer paso para sentar las bases de una completa regulación del derecho de familia en Cataluña. En efecto, cuando salga a la luz este número de *Autonomies*, ya se habrán publicado en el DOGC otras leyes que vendrán a constituir la estructura básica de esta rama del Derecho civil. Me

refiero especialmente a la Ley sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción y a la Ley de la tutela e instituciones tutelares. En el ámbito del Derecho de familia prácticamente sólo queda pendiente la anunciada reforma del régimen económico matrimonial, de la que ya se han elaborado varios anteproyectos.

Por lo que se refiere al contenido de la Ley que es objeto de esta reseña, debe advertirse que hay una ligera discrepancia entre éste y su título. La ley de filiaciones (en plural) sólo regula la filiación por naturaleza, sea matrimonial o no (y también incluye la filiación derivada de la aplicación de técnicas de reproducción asistida). La filiación adoptiva, como he dicho antes, ha sido objeto de regulación en una ley independiente, precisamente por la estrecha unidad existente, en muchas ocasiones, entre el régimen aplicable a los menores desamparados por un lado y la adopción por otro.

Consta de veintiún artículos, que se han distribuido en tres capítulos. De estos artículos, dieciséis han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad (n.º 1805/1991), interpuesto por el presidente del Gobierno (concretamente contra los art. 1; 2.1 inciso tercero; 2.2; 3.1; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 15; 16; 17; 18; 19; 20 y 21), invocando el art. 161.2 CE, lo que significa la suspensión de la vigencia y de la aplicación de los preceptos impugnados. La base argumentativa del recurso está en que la competencia para legislar en materia civil se circunscribe al Derecho civil que estaba vigente al promulgarse la Constitución, es decir, que la competencia estaría delimitada por normas preconstitucionales como la Compilación, que en su *iter* de elaboración sufrió recortes considerables. Paradójicamente, sin embargo, y contradiciendo sus propios argumentos, el recurso sostiene que la Generalidad no tiene compe-

tencia para desarrollar esta materia concreta (los únicos artículos que no se impugnan son los relativos a las acciones de filiación), olvidando que la filiación ya estaba regulada en el título I de la Compilación.

Según mi opinión, dejando al margen esta contradicción evidente, y haciendo un enfoque más general del tema competencial, coincido con la posición mayoritaria de la doctrina y con la unanimidad de las instituciones jurídicas catalanas que se pronunciaron en el *Manifiesto en defensa del Derecho civil catalán* (noviembre de 1991). La competencia civil «lo es con el alcance que resulte de los respectivos estatutos y es evidente que el art. 9.2 EAC atribuye competencia exclusiva a la Generalidad en lo que se refiere al Derecho civil, sin que su texto aluda para nada a la Compilación como marco competencial. Así, la única limitación existente es la que resulta del último inciso del art. 149.1.8.º CE, que determina los ámbitos en que el Estado tiene competencia exclusiva». Si prosperaran las tesis del recurso, se impediría totalmente la construcción de un ordenamiento civil catalán moderno a la vez que se le condenaría a la fosilización.

Las líneas fundamentales seguidas por la Ley de filiaciones, se pueden concretar en las siguientes:

En el capítulo 1 se regula la determinación de la filiación. El régimen general de determinación de la filiación matrimonial (art. 1 a 3) no se aleja demasiado del que se plantea en el Código civil, e incorpora, como he dicho, la fecundación asistida de la esposa con el consentimiento del marido, que en el ámbito estatal se integra en una norma de carácter, principalmente, administrativo-sanitario (Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida humana).

Por lo que respecta a la determinación de la filiación extramatrimonial (art. 4 a

7), también se parte del esquema básico que proporciona el Código civil. Sin embargo, destaca, como principal novedad, la inclusión de una presunción legal de paternidad (art. 5) inspirada, concretamente, en el art. 262 del Código suizo. En base a esta presunción, se considera padre del hijo no matrimonial al hombre que ha mantenido relaciones sexuales con la madre en el período legal de la concepción. Esta presunción se destruirá cuando en el proceso correspondiente el hombre pruebe que no es el padre o que su paternidad es menos verosímil que la de otro (art. 16).

También se contiene una regulación completa de la determinación de la filiación matrimonial mediante el reconocimiento, concretando la capacidad para reconocer la paternidad a partir de los 14 años y la maternidad siempre que se acredite el hecho del parto.

El capítulo 2, que regula las acciones de filiación (art. 10 a 18), presenta su novedad más importante en los aspectos de legitimación. Así, por ejemplo, pueden ejercer la acción de reclamación de la filiación matrimonial el padre, la madre y el hijo (art. 10). Cuando lo que se reclama es la filiación no matrimonial, quien puede ejercitar la acción es el hijo, durante toda su vida, o su representante legal. Excepcionalmente, estarán legitimados para reclamar la filiación el padre y la madre (en nombre e interés propio), en los casos en que su reconocimiento no

haya resultado eficaz por falta de consentimiento del hijo o de aprobación judicial.

En relación con la acción de impugnación, se reconoce legitimación al hijo y a la madre (art. 12.2) para impugnar en su nombre (o en interés del hijo) la presunta paternidad, pero solamente si se cumplen ciertos requisitos. Estos requisitos son: que se haya suspendido la vida en común, o bien en los supuestos de nulidad, separación o divorcio. Cuando se trata de la impugnación de la filiación no matrimonial se mantiene el mismo criterio que el antiguo art. 5 de la Compilación del Derecho civil de Cataluña (puede ser ejercida por quienes resulten afectados).

Por lo que respecta a los legitimados pasivamente en el ejercicio de cualquiera de las acciones referidas, se sigue el criterio de que tienen que ser demandados todos los que han intervenido en la relación de filiación, es decir, las personas cuya paternidad, maternidad o filiación esté legalmente determinada y que no intervengan en el proceso en otra calidad (art. 15).

Finalmente, el capítulo 3 disciplina los efectos de la filiación. Se parte, primero, de la formulación expresa del principio de no discriminación por razón de filiación (art. 19), además de concretar dichos efectos en los alimentos, la patria potestad, los derechos sucesorios y los apellidos.

Joan Egea Fernández

Ley 8/1991, de 3 de mayo, sobre la autoridad lingüística del Institut d'Estudis Catalans (DOGC 1440, de 8 de mayo de 1991).

Finalmente, la Ley 8/1991 fue aprobada por unanimidad por el Parlamento de Cataluña, a pesar de que el proceso de elaboración fue bastante controvertido, ya que se presentaron hasta tres enmien-

das a la totalidad del proyecto presentado por el Consejo Ejecutivo. Los motivos principales de disenso, que se consensuaron durante la tramitación parlamentaria, fueron la falta de reconocimiento a

los asesores lingüísticos de los medios de comunicación por la labor realizada en pro de la actualización de la lengua catalana y la falta de permisividad de distintos modelos lingüísticos en aplicación de la normativa dictada por el Instituto. En cambio, otras razones de disenso planteadas se diluyeron durante la elaboración de la Ley y no provocaron la abstención o el voto en contra de ningún grupo parlamentario. Nos referimos a la discutida oportunidad política de la Ley, a la inexistencia de medidas coercitivas para aplicar las decisiones del Instituto y al problemático alcance territorial de la Ley. La norma comentada eleva a rango legal el contenido de disposiciones procedentes dispersas: el Decreto 3118/1976, de 26 de noviembre; el Decreto catalán 90/1980, de 27 de junio; y los propios estatutos de la entidad. Por tanto, no parece que sea una normativa que innove el ordenamiento jurídico, sino que solamente lo sistematiza mejor. En realidad, transpone los dictados de una norma estatal a una norma autonómica, con la posible y consiguiente pérdida de vigencia territorial. Además, generaliza el conjunto de personas e instituciones que han de respetar los dictados normativos del Instituto, ya que no sólo tienen que ser seguidos por la Dirección General de Política Lingüística como establecía el Decreto catalán sino que se amplían los destinatarios de las resoluciones del Instituto. No se puede olvidar tampoco que en otras comunidades autónomas las cuestiones relativas a la normativa de la lengua han merecido también un tratamiento estatutario (como sucede en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares) o de nivel legal, como en Galicia, las Islas Baleares y el País Vasco (*vid.* la disposición adicional de la ley de normalización de Galicia, la disposición adicional tercera de la de las Islas Baleares y el art. 30

de la del País Vasco). A pesar de todo, el proyecto de ley levantó polémica entre los lingüistas, quizás porque el campo ya estaba abonado por otras polémicas como la discusión sobre el catalán *light*, en la que académicos del Institut ya se habían decantado por una opción determinada. La Ley no prevé sanciones a los incumplidores o reticentes, lo cual, a pesar de que fue destacado en algunos artículos de la prensa diaria, no fue objeto de una discusión encarnizada. En realidad, tampoco queda muy claro cómo se puede producir un incumplimiento de la Ley, ya que tampoco establece unas conductas rígidas, dado que la aplicación de la normativa del Instituto se puede flexibilizar mediante los modelos y porque la expresión «ha de respetar», no tiene un tono más imperativo que «debe ajustarse», como preveía el proyecto. Finalmente, la cuestión de su alcance queda en suspenso, ya que únicamente una de las comunidades autónomas que tienen el catalán como lengua propia se ha pronunciado sobre esta temática. En principio, para las otras comunidades continúa vigente el Decreto de 1976, que parece insuficiente a la vista de los problemas que sobre la normativa lingüística se plantean en la ciudad de Valencia y que la Ley catalana no puede resolver. La unidad de la lengua catalana y su estandarización no son aspectos que se solucionen con esta Ley, ni se garantizan mediante la existencia de una innominada Academia de la Lengua Catalana.

No fue objeto de debate la autoridad del Instituto, que nadie discutía, a pesar de que sectores críticos se preguntaban sobre la labor y el papel desarrollado por esta institución en los últimos decenios. La Ley refuerza la autoridad lingüística del Instituto, que era ignorada por gran parte de los catalanes, de manera que se da publicidad a lo regulado. Evidentemente, deberá seguir ganando su presti-

gio moral a partir de su actividad científica.

La Ley es una norma de reconocimiento. Agradece al Institut y a los asesores lingüísticos la labor realizada, a pesar de las dificultades producidas por la situación política anterior. Esto se pone de relieve en el largo preámbulo de la Ley, que supera con creces su articulado.

El artículo primero de la Ley reconoce al Institut d'Estudis Catalanes como institución encargada de establecer y actualizar la normativa lingüística del catalán. Se sobreentiende que aquí «normativa» toma su significado filológico y no jurídico. Este artículo otorga, de forma oficial, la autoridad lingüística sobre la normativa de la lengua catalana al Institut. En el preámbulo de la Ley se explica que la normativa fijada por el Institut «constituye el marco para el funcionamiento de la lengua y asegura su desarrollo con la coherencia indispensable en todo el dominio lingüístico y a cualquier nivel». Ahora bien, «salvada de ese modo la integridad de la lengua dentro del marco de la normativa, ésta es lo bastante flexible para permitir que los distintos colectivos afectados por el cultivo de ésta establezcan —bajo su responsabilidad— opciones y concreciones de realización lingüística, en forma de modelos, con el fin de acercarse con mayor eficacia a los objetivos que persiguen». Como es sabido, el preámbulo de las leyes no tiene carácter normativo (ahora se utiliza «normativo» en el sentido jurídico), pero es una clave interpretativa para comprender el articulado. Por tanto, la distinción entre norma y modelos permite que el Institut fije y actualice la primera y que los operadores lingüísticos de cada ámbito creen los segundos. Así, el Institut se encargará de resolver los problemas normativos, sin entrar en las cuestiones estilísticas.

Los artículos segundo y tercero esta-

blecen los destinatarios inmediatos de la Ley, los cuales deberán respetar la normativa establecida por el Instituto de Estudios Catalanes en los correspondientes usos lingüísticos. La Ley separa en dos artículos los usos oficiales (de los órganos administrativos) y sociales (en la enseñanza y en los *mass media*), aunque establece para ellos un contenido jurídico idéntico. En el artículo segundo se refiere a los usos lingüísticos de los órganos de la Administración de la Generalidad, de las corporaciones locales, de la Administración del Estado en Cataluña y de las entidades autónomas, empresas y otras entidades e instituciones que dependen de dichas administraciones. Debemos destacar que la normativa lingüística del Institut abarca todas las instituciones públicas radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Catalunya, lo que confirma el carácter de la materia lingüística como competencia propia de la Generalidad, ya que ésta es quien puede decidir sobre este segmento material, pudiendo obligar a órganos e instituciones que no dependen de la propia Generalidad. Este aspecto lo sancionó afirmativamente el Tribunal Constitucional en la sentencia 82/1986. El artículo tercero regula los usos lingüísticos normativos en los centros de enseñanza públicos y privados y en los medios de comunicación de titularidad pública.

Y el artículo cuarto, párrafo primero, ordena a la Administración de la Generalidad que establezca los mecanismos de colaboración y asesoramiento necesarios para garantizar que los organismos mencionados en los preceptos precedentes sigan, en sus usos lingüísticos, unos criterios coherentes y ajustados a la normativa general de la lengua establecida por el Institut. Ello demuestra que en ciertos ámbitos se tendrá que respetar la aplicación de la normativa por los órganos que no dependen de la Generalidad y de enti-

dades que gozan de cierta autonomía y, por consiguiente, conviene organizar sistemas de colaboración para evitar una dispersión en la aplicación de la normativa. En cuanto al asesoramiento, esta actividad obligará a la Generalidad a emplear una serie de recursos para finalizar los estudios iniciados y para empezar nuevos estudios para ir fundamentando científicamente la fijación y la puesta al día de la normativa. Se echa en falta una breve referencia al establecimiento de acuerdos de cooperación con las otras comunidades autónomas y estados que pertenecen al área lingüística catalana, para garantizar la posición del Institut en todo el ámbito territorial. Finalmente, el apartado segundo del artículo cuarto prescribe que la Administración de la Generalidad tiene que velar para que la elaboración de los lenguajes de especialidad se realice de acuerdo con la normativa del Institut. Este artículo implica la necesidad de conseguir un buen clima de diálogo y de colaboración entre los destinatarios de la Ley y, además, que la Generalidad proporcione los recursos suficientes para el establecimiento, la especialización, la actualización y la renovación del idioma.

En definitiva, esta Ley refuerza el pa-

pel y la labor encargados al Institut d'Estudis Catalans, lo que contribuirá a su revivificación y a su consolidación como Academia de la Lengua Catalana, en competencia con las academias que velan por lenguas vecinas, la francesa y la castellana.

Finalmente, es preciso resaltar la importancia de que se trata de una Ley aprobada unánimemente, como hemos dicho anteriormente. De nuevo se puede constatar que las leyes relativas a las cuestiones más simbólicas de la nacionalidad catalana se aprueban con un elevado consenso político, como sucedió con la Ley de normalización lingüística. La Ley 8/1991 tal vez constituya una regulación sectorial del ámbito lingüístico y se añade a otras regulaciones parciales como las de la Ley 17/1985, de 23 de julio, sobre la función pública de la Administración de la Generalidad o la 16/1990, de 13 de julio, sobre el régimen especial del Valle de Arán. De este forma, se evita iniciar un debate en profundidad sobre la normalización lingüística, para actualizar la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña.

Jaume Vernet i Llobet

Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales (*DOGC* 1469, de 19 de julio de 1991; corrección de erratas *DOGC* 1494, de 18 de septiembre de 1991 y *DOGC* 1507, de 18 de octubre de 1991).

1. *La Ley 16/1991 en el marco de las competencias de la Generalidad en materia de seguridad pública*

El artículo 13 del Estatuto de Autonomía otorga a la Generalidad dos competencias en materia de Seguridad: la creación de una policía autónoma y la coordinación de la actuación de las policías locales. Ambas posibilidades nacen

de la Constitución de 1978 (artículo 149.1.29 y artículo 148.1.22).

En uso de sus facultades en relación con las policías locales, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 10/1984, de 5 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales. Este texto legal, el primero elaborado por una Comunidad Autónoma en esta materia, pretendía definir el concepto de coordinación, fijar sus funciones

y establecer el marco de relación con los titulares de las policías locales, los ayuntamientos, mediante la creación de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Cataluña. Uno de los aspectos fundamentales de la coordinación, la formación, se reguló a través de la Ley 27/1985, de 27 de diciembre, de creación de la Escuela de Policía de Cataluña, común para la Policía Autónoma y las policías locales.

La legislación estatal incidió posteriormente en esta cuestión: así, la Ley 7/1985, de regulación de las bases de régimen local, en su disposición final tercera, establecía la necesidad de existencia de un estatuto específico de la Policía Municipal, aprobado reglamentariamente, teniendo presente la Ley de fuerzas y cuerpos de seguridad.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, regula algunos aspectos relacionados con las policías locales. El artículo 39 define las funciones de las comunidades autónomas en materia de coordinación. El título V está dedicado a las policías locales. El régimen estatutario de las policías locales a que se refería la Ley de bases de régimen local quedaría formado, pues, por:

a) Los principios básicos de actuación del capítulo II del título I de la Ley Orgánica 2/1986.

b) Las disposiciones estatutarias comunes del capítulo III del título I de la Ley Orgánica 2/1986.

c) El régimen disciplinario de la sección 4 del capítulo IV del título II de la Ley Orgánica 2/1986, adecuado a la dependencia de la Administración correspondiente.

d) El título V de la Ley Orgánica 2/1986, y, en cuanto a los derechos sindicales, por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, y la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de

representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas (el artículo 2.c de esta ley, de acuerdo con el artículo 52.2 de la Ley Orgánica 2/1986, la declara aplicable a los cuerpos de Policía Local).

e) Las disposiciones dictadas por la Generalidad, sobre la base de la competencia sobre régimen local (EAC 9.8) y de la facultad de coordinación de las policías locales (EAC 13.3), es decir, la Ley que comentamos ahora.

f) Los reglamentos municipales previstos en la disposición final segunda de la Ley 16/1991.

La Ley 16/1991 derogó la Ley 10/1984 de coordinación de las policías locales

2. *Contenidos de la Ley 16/1991*

La Ley regula los siguientes aspectos:

a) La definición, creación y ámbito de actuación de las policías locales; el armamento, uniforme y residencia; los principios de actuación y las funciones.

b) La definición, funciones y alcance de la competencia de coordinación, la Comisión de Coordinación, la colaboración y cooperación entre policías locales.

c) La estructura y organización del cuerpo.

d) El acceso, promoción y carrera profesional, con un papel esencial de la Escuela de Policía de Cataluña.

e) El régimen estatutario, la seguridad e higiene en el trabajo, la segunda actividad, distinciones y recompensas.

f) El régimen disciplinario.

g) La regulación de un régimen transitorio en determinados aspectos para prever el impacto de la entrada en vigor de la Ley.

h) La obligación que las corporaciones locales, en el plazo de dos años, aprueben o adecúen el Reglamento del Cuerpo.

En resumen, podemos destacar, pues, cuatro características principales:

Primera. La concreción de la competencia de coordinación ya definida en la Ley 10/1984 que ahora se deroga en la Ley Orgánica de cuerpos y fuerzas de seguridad.

Segunda. El establecimiento de unas normas de organización y estatutarias fundamentales para unos cuerpos que han sufrido indefiniciones y vacíos legales, más preocupantes todavía si tenemos presente que se trata de un cuerpo armado de seguridad.

Tercera. La consideración de la formación, a través de la Escuela de Policía de Cataluña, como elemento indispensable para el acceso y el ascenso de los policías.

Cuarta. El respeto a la autonomía municipal, concretado en los contenidos de la Ley en relación con el papel de los titulares de las policías locales, los ayuntamientos, y en el consenso mostrado en su elaboración por parte de la Federación de Municipios de Cataluña y la Asociación Catalana de Municipios.

3. Recurso de inconstitucionalidad

El 18 de octubre de 1991 el gobierno central presentaba recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/91, recurso

admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 8 de noviembre y que dejaba en suspenso la vigencia y aplicación de los artículos 15.1.b), 18 y 23 de la mencionada Ley.

El recurso considera que las facultades de coordinación definidas en la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad son *numerus clausus* y que el Parlamento de Cataluña no puede añadir otras; que determinadas normas relacionadas con la pérdida, sustracción, etc., de las armas contradicen la competencia exclusiva del Estado en materia de tenencia y uso de armas y que la posibilidad de que los municipios sin policía local establezcan convenios con la Generalidad para que la Policía Autónoma ejerza funciones propias de las policías locales, vulnera el bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, más allá de la interpretación restrictiva del gobierno central, cabe señalar que los municipios han visto en la Ley el marco que regula aspectos imprescindibles para la correcta prestación de servicios de seguridad por los ayuntamientos, y que éste puede ser el instrumento que permita redondear la tarea de renovación de las policías locales iniciada por los consistorios democráticos en el año 1979.

Jaume Bosch i Mestres

Leyes promulgadas en Cataluña entre enero y julio de 1991.

Ley 1/1991, de 27 de febrero, reguladora del régimen sancionador en materia de juego (DOGC 1418, 13-03-91).

Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales (DOGC, 1424, 27-03-91).

Ley 3/1991, de 18 de marzo, de formación de adultos (DOGC, 1424, 27-03-91; corrección errata DOGC 1507, 18-10-91).

Ley 4/1991, de 22 de marzo, de creación del Departamento de Medio Ambiente (DOGC 1424, 27-03-91)

- Ley 5/1991*, de 27 de marzo, de creación de la escala de inspectores financieros y de la escala de inspectores tributarios en el cuerpo superior de administración de la Generalidad (*DOGC* 1427, 08-04-91).
- Ley 6/1991*, de 27 de abril, de creación del Colegio de Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas de Cataluña (*DOGC* 1441, 10-05-91).
- Ley 7/1991*, de 27 de abril, de filiaiones (*DOGC* 1441, 10-05-91).
- Ley 8/1991*, de 3 de mayo, sobre la autoridad lingüística del Institut d'Estudis Catalans (*DOGC* 1440, 08-05-91).
- Ley 9/1991*, de 3 de mayo, del Instituto Catalán de la Energía (*DOGC* 1440, 08-05-91).
- Ley 10/1991*, de 10 de mayo, de modificación de la Ley 20/1985, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia (*DOGC* 1445, 22-05-91).
- Ley 11/1991*, de 10 de mayo, reguladora del acceso a la función pública docente del personal docente de los centros que, en virtud de la Ley 14/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, se han integrado en la red de centros públicos dependientes de la Generalidad de Cataluña (*DOGC* 1445, 22-05-91).
- Ley 12/1991*, de 10 de mayo, de reconocimiento de la Universidad Ramon Llull (*DOGC* 1445, 22-05-91).
- Ley 13/1991*, de 1 de julio, de reforma de la Ley 4/1983, de 9 de marzo, de cooperativas de Cataluña (*DOGC* 1469, 19-07-91).
- Ley 14/1991*, de 4 de julio, de actuaciones presupuestarias urgentes (*DOGC* 1468, 17-07-91).
- Ley 15/1991*, de 4 de julio, de modificación de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas (*DOGC* 1468, 17-07-91).
- Ley 16/1991*, de 10 de julio, de las policías locales (*DOGC* 1469, 19-07-91; corrección erratas *DOGC* 1494, 18-09-91 y *DOGC* 1507, 18-10-91).

2.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de M. Eugènia Cuenca y Vicenç Aguado

Decreto 316/1990, de 4 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Policía Autonómica de Cataluña (DOGC 1388, de 2 de enero de 1991).

Se crea este Consejo con representación paritaria de la Administración de la Generalidad y de los miembros del cuerpo de mozos de escuadra, adscribiéndose al Departamento de Gobernación.

Decreto 322/1990, de 21 de diciembre, de procedimiento para la compensación de deudas y créditos recíprocos entre corporaciones locales y entidades públicas y la Generalidad (DOGC 1393, de 14 de enero de 1991).

Se establece, de acuerdo con la Ley de Presupuestos para 1990, la compensación de oficio de las deudas de dichos entes a favor de la Generalidad cuando no hayan resultado satisfechas en los plazos y forma legalmente establecidos.

Decreto 321/1990, de 21 de diciembre, de procedimiento para la compensación de deudas y créditos en relación con entregas a favor de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC 1393, de 14 de enero de 1991).

Se dispone la posibilidad de compensar a la Administración de la Generalidad las deudas que las entidades relacionadas en la disposición adicio-

nal 21 de la Ley de Presupuestos de la Generalidad para 1990 tengan con la Administración del Estado y la Seguridad Social, cuando hayan sido deducidas de las entregas a favor de la Generalidad.

Decreto 1/1991, de 7 de enero, sobre el Registro de empresas periodísticas y agencias informativas de Cataluña (DOGC 1394, de 16 de enero de 1991).

Deroga los decretos 279/1985 y 16/1986 y adapta la regulación del Registro a la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada con motivo del conflicto positivo de competencias en relación con el Real Decreto 2089/1984.

Asimismo adscribe el citado Registro a la Dirección General de Promoción Cultural del Departamento de Cultura. Dispone la obligatoriedad de inscripción en el Registro de todas las empresas periodísticas y agencias informativas que pretendan acceder a las ayudas de la Generalidad.

Decreto 327/1990, de 21 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 39/1988, de 11 de febrero, regulador de la promoción, la financiación y las prestaciones económicas de los servicios sociales (DOGC 1395, de 18 de enero de 1991).

Decreto 9/1991, de 22 de enero, de aprobación del Plan único de obras y servicios de Cataluña, año 1991, y sus bases de ejecución (DOGC 1401, de 1 de febrero de 1991).

Decreto 328/1990, de 21 de diciembre, de modificación parcial del Decreto 149/1988, de 28 de abril, sobre el régimen procedimental de los precios autorizados (DOGC 1401, de 1 de febrero de 1991).

Modificación por la cual los precios autorizados no podrán revisarse hasta que haya transcurrido un año desde su entrada en vigor, excepto en determinados casos.

Decreto 8/1991, de 7 de enero, de modificación del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales de Cataluña (DOGC 1402, de 4 de febrero de 1991).

Se añade al Reglamento una disposición transitoria según la cual los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional se registrarán por la legislación estatal en los aspectos del estatuto jurídico que se les aplique.

Decreto 330/1990, de 21 de diciembre, de modificación del Decreto 240/1990, de 4 de setiembre, por el cual se aprueba el Reglamento de las Cámaras de la Propiedad Urbana de Cataluña (DOGC 1404, de 8 de febrero de 1991).

Decreto 15/1991, de 4 de febrero, sobre atribución de competencias a diferentes departamentos de la Generalidad en materia de función pública (DOGC 1409, de 20 de febrero de 1991).

Se atribuyen a los departamentos de

Enseñanza, de Sanidad y Seguridad Social y de Justicia determinadas competencias por lo que respecta al personal docente, sanitario y penitenciario respectivamente por un periodo de cinco años.

Decreto 16/1991, de 4 de febrero, de modificación del Decreto 152/1987, de 9 de abril, por el que se crea la Comisión de Protección Civil de Cataluña (DOGC 1409, de 20 de febrero de 1991).

Se modifica el citado Decreto con el fin de ampliar el número de vocales que integran la representación de la Administración del Estado en dicha Comisión.

Decreto 24/1991, de 22 de enero, sobre la composición y el funcionamiento de la Junta de Museos de Cataluña (DOGC 1411, de 25 de febrero de 1991).

Decreto que regula algunos aspectos de la composición y el funcionamiento de la Junta, en especial sobre la designación de los representantes de las entidades locales.

Decreto 26/1991, de 18 de febrero, por el cual se establece el régimen jurídico y se despliegan la estructura y la organización centrales del Servicio Catalán de la Salud (DOGC 1411, de 25 de febrero de 1991).

El régimen jurídico del Servicio Catalán de la Salud se sujeta, en lo que se refiere a sus relaciones externas, con carácter general al derecho privado, mientras que como ente público institucional se rige por la Ley 15/1990, el presente decreto y el resto de disposiciones complementarias.

Decreto 21/1991, de 22 de enero, sobre prevención y lucha contra las plagas forestales (DOGC 1411, de 25 de febrero de 1991).

Se regulan las medidas de prevención de los daños a la fauna, así como las de prevención de los daños a la salud humana, causados ambos por el uso de los plaguicidas. Al mismo tiempo se establece el régimen de infracciones que serán sancionadas de acuerdo con la legislación aplicable a la materia.

Decreto 28/1991, de 18 de febrero, de creación del Consejo Social de la Lengua Catalana (DOGC 1414, de 4 de marzo de 1991).

Se crea este Consejo como un órgano de asesoramiento, consulta e implicación social de la política lingüística de la Generalidad de Cataluña, adscrito al Departamento de Cultura. Se regulan sus funciones así como su composición.

Orden de 20 de febrero de 1991, reguladora de los tratamientos que contempla el Real Decreto 75/1990, de 19 de enero (DOGC 1414, de 4 de marzo de 1991).

Se regulan los tratamientos dirigidos a personas toxicómanas dependientes de opiáceos que se lleven a cabo con cualquiera de los principios activos incluidos en el anexo del Real Decreto citado, en aquellas pautas en las que su duración exceda de veintiún días.

Decreto 34/1991, de 4 de febrero, de modificación del Decreto 214/1986, de 26 de junio, sobre reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (DOGC 1415, de 6 de marzo de 1991).

Se modifica la composición interna de la Junta con el fin de dar entrada a aquellos departamentos de la Generalidad que hasta ahora carecían de una representación permanente. Además

se dispone que las remisiones a la Ley estatal de Procedimiento Administrativo, se entenderán realizadas en la Ley catalana 13/1989.

Decreto 35/1991, de 4 de marzo, de desarrollo de la estructura de las regiones sanitarias del Servicio Catalán de la Salud y adecuación del Decreto 78/1990, de 20 de marzo, de ordenación y estructuración orgánica y funcional del sector sanitario, en la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña (DOGC 1416, de 8 de marzo de 1991).

Decreto 36/1991, de 4 de marzo, por el que se amplía la composición de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Salud (DOGC 1416, de 8 de marzo de 1991).

Se incorpora como vocal un representante de la CIRIT.

Orden de 15 de febrero de 1991, por la que se fijan los periodos hábiles y las normas generales relacionadas con la pesca en las aguas continentales de Catalunya (DOGC 1416, de 8 de marzo de 1991).

Se regula el horario hábil de pesca, las dimensiones mínimas de los peces, el límite de capturas, las redes, las zonas de pesca, el refugio de pesca, los espacios naturales de protección especial, diversas variedades de pesca, así como la repoblación.

Decreto 51/1991, de 4 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos del Patronato del Museo Nacional de Arte de Cataluña (DOGC 1422, de 22 de marzo de 1991).

Se aprueba la constitución del Patronato como consorcio de derecho público constituido por la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. Sus estatutos se publican anexos.

Orden de 20 de marzo de 1991, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen Avellana de Reus y de su Consejo Regulador (DOGC 1422, de 22 de marzo de 1991).

Reglamento que regula la producción, elaboración y características de las avellanas, los registros que llevará el Consejo Regulador, los derechos y obligaciones que comporta la inscripción registral, el consejo regulador, así como el régimen de infracciones, sanciones y procedimientos.

Decreto 53/1991, de 4 de marzo, por el que se regula la cesión de las viviendas de protección oficial de promoción pública en régimen de arrendamiento (DOGC 1426, de 5 de abril de 1991).

Se establecen las condiciones básicas mediante las cuales los entes públicos titulares de viviendas de promoción pública las cederán en arrendamiento. Asimismo se señalan los criterios para la fijación de rentas y se define un marco de derechos y obligaciones. Decreto que será de aplicación en el ámbito territorial de Cataluña, y se aplicará supletoriamente, en todo lo que no esté previsto, el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

Decreto 67/1991, de 8 de abril, por el que se asignan competencias y funciones al Departamento de Medio Ambiente (DOGC 1430, de 15 de abril de 1991).

Decreto 68/1991, de 25 de marzo, de fijación de los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña, año 1991, entre los consejos comarcales, en concepto de participación en los ingresos de la Generalidad (DOGC 1431, de 17 de abril de 1991).

La fórmula de reparto del citado

Fondo se realiza atendiendo a las competencias y a los servicios asumidos por los consejos, el número de habitantes de la comarca y el principio de solidaridad interterritorial.

Decreto legislativo 1/1991, de 25 de marzo, por el que se aprueba la refundición de las leyes 3/1985, de 15 de marzo, y 21/1990, de 28 de diciembre, de la Comisión Jurídica Asesora (DOGC 1433, de 22 de abril de 1991).

Orden de 10 de abril de 1991, de establecimiento de normas para la solicitud de avales con el fin de garantizar las operaciones de crédito que concierten las entidades sanitarias sometidas a un proceso de reordenación (DOGC 1434, de 24 de abril de 1991).

Corresponde al Instituto Catalán de Finanzas prestar avales, durante el ejercicio 1991, hasta un importe acumulado que como máximo puede exceder en 1.500 millones del que autoriza la Ley de Presupuestos.

Decreto 78/1991, de 8 de abril, sobre el uso de la toponimia (DOGC 1434 de 24 de abril de 1991).

Se regula la forma oficial de los topónimos, la rotulación en las vías urbanas e interurbanas, el uso de la toponimia oficial en los servicios al público, el ajuste de las matrículas así como de los libros de texto y material escolar a la forma oficial de los topónimos, la rotulación de los núcleos de población, el fomento del uso de la toponimia y el asesoramiento lingüístico.

Decreto 75/1991, de 25 de marzo, de modificación del Decreto 252/1989, de 25 de septiembre, sobre creación de la Denominación Comarcal de Productos

Alimenticios (DOGC 1436, de 29 de abril de 1991).

Resolución de 3 de abril de 1991, por la que se publican acuerdos sobre el lenguaje administrativo (DOGC 1438, de 3 de mayo de 1991).

Decreto 84/1991, de 8 de abril, por el que se modifica el Decreto 203/1990, de 3 de julio, de reorganización de la Comisión de Transportes de Cataluña (DOGC 1440, de 8 de mayo de 1991).

Se prevé la representación en el pleno de la Comisión de determinados colectivos profesionales.

Decreto 87/1991, de 22 de abril, de adaptación de la composición de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (DOGC 1442, de 13 de mayo de 1991).

Se incrementa la composición de la Junta con un representante del Departamento de Medio Ambiente.

Decreto 88/1991, de 22 de abril, por el que se incluyen transitoriamente los representantes de las diputaciones catalanas en el Consejo Catalán de la Salud de las regiones sanitarias del Servicio Catalán de la Salud (DOGC 1442, de 13 de mayo de 1991).

Se prevé la representación de las diputaciones en estos consejos mientras no se haga efectivo el traspaso de los centros y los servicios sanitarios de aquellas a la Generalidad de Cataluña.

Decreto 100/1991, de 25 de marzo, por el que se determinan los supuestos de aplicación del silencio positivo (DOGC 1445, de 22 de mayo de 1991).

Para una mayor seguridad jurídica, se concretan en tres anexos los supues-

tos de silencio administrativo positivo regulados en la legislación vigente, según lo establecido en los artículos 81 a 84 de la Ley 13/89. El plazo que ha de transcurrir para que el silencio produzca efectos es el que se señala en el encabezamiento del anexo donde hallamos cada uno de los supuestos. Asimismo, se obliga a la revisión de la relación de supuestos que figuran en los anexos cada dos años.

Decreto 105/1991, de 7 de mayo, que regula la inspección de la Dirección General de Promoción Cultural (DOGC 1447, de 27 de mayo de 1991).

Decreto 118/1991, de 7 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del organismo autónomo administrativo Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (DOGC 1452, de 7 de junio de 1991).

Estructura orgánica que se establece teniendo en cuenta las funciones de formación, investigación y de colaboración con la Escuela de Administración Pública de Cataluña y otras entidades que el Centro tiene asignadas por la Ley 18/1990.

Decreto 123/1991, de 21 de mayo, sobre autorización administrativa de centros y servicios que realicen técnicas de reproducción asistida (DOGC 1452, de 7 de junio de 1991).

Se establece que el otorgamiento de la citada autorización queda supeditado a la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto.

Decreto 127/1991, de 17 de junio, de aprobación del Reglamento de la Comisión Jurídica Asesora (DOGC 1460, de 28 de junio de 1991).

Se regula la naturaleza de la Comisión, la condición de sus miembros, la tramitación de dictámenes, las consultas sobre el ordenamiento jurídico catalán, el funcionamiento del Pleno y de la Permanente, los cargos de Presidente y Secretario así como sus funciones, el restante personal de la Comisión y el Régimen financiero.

Decreto 129/1991, de 31 de mayo, de modificación del Decreto 144/1986, de 12 de mayo, de desarrollo de la Ley 5/1986, de 17 de abril, de creación de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalidad (DOGC 1460, de 28 de junio de 1991).

Se adscribe la Entidad al Departamento de Bienestar Social, así como se regulan ciertos aspectos de carácter orgánico.

2.3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

A cargo de Esther Andreu i Fornós

Dictamen núm. 171, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de Ley de las policías locales de Cataluña.

Solicitantes:

Más de una décima parte de los miembros de la Cámara, del Grupo Socialista en el Parlamento de Cataluña.

Ponente:

J. A. González Casanova.

Resumen de las principales cuestiones estudiadas:

A fin de valorar la adecuación constitucional y estatutaria del Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de Ley de policías locales de Cataluña y de las enmiendas y votos particulares reservados para defender ante el Pleno, el Dictamen hace un análisis del marco competencial en materia de policías locales y ello le obliga no sólo a estudiar los diferentes títulos competenciales relacionados con la materia (seguridad pública — 149.1.29 CE—; coordinación y otras facultades en relación con las policías locales en los términos que establece una ley orgánica — 148.1.22/13.3 EAC—; régimen local — 9.8 EAC—; régimen de tenencia y uso de armas y explosivos — 149.1.26 CE/13.7 EAC—, sino, de forma previa, a fijar el significado y alcance jurídicos de los principales conceptos implicados:

«policía local», «seguridad pública», «coordinación», «principio de autonomía municipal». Finalmente, el Dictamen contrasta las conclusiones de su análisis con el contenido concreto del Proyecto de Ley a fin de dictaminar sobre su constitucionalidad.

Conclusión:

Primero. El artículo 23.1 del Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de Ley de policías locales de Cataluña es contrario a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Segundo. Los demás artículos del mencionado Dictamen, así como las enmiendas y votos particulares reservados para defender ante el pleno, son adecuados al mencionado bloque constitucional.

Éste en nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados al principio.

Extracto de los fundamentos:

I

«(...)

1. El servicio de policía (...).

Dentro del orden constitucional vigente, el reconocimiento y la garantía

constitucionales de la autonomía municipal (art. 140 CE) no conlleva ninguna determinación competencial y, como es sabido, es la Ley reguladora de las bases del régimen local la norma que atribuye un mínimo de competencias, en el que figura la «seguridad en lugares públicos» (art. 25.2.a). Ahora bien, son las policías locales precisamente las que sirven para inferir directamente de la Constitución la necesidad de tal competencia. Cuando el artículo 148.1.22 CE establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de coordinación y otras facultades en relación con las policías locales está reconociendo de forma implícita que los municipios deben disponer, cuando menos, de ciertas competencias en materia de seguridad pública.

(...)

Tal como vemos, la LOFCS se expresa en los mismos términos del Texto Refundido de la LRRL y confirma que las funciones de policía local se pueden distinguir como tales de los cuerpos de este modo denominados. No se puede, por tanto, reducir del artículo 148.1.22 CE la obligatoriedad *ex constitutione* que todo municipio tenga policía local. Esta norma solamente obliga a dotar de competencias las policías locales existentes a fin de que su existencia resulte efectiva. La LRRL, en su artículo 25.2.a), tampoco habla de «policía local» como servicio, sino de «seguridad en lugares públicos» como competencia que el municipio ejercerá en todo caso. Todo esto nos lleva a comentar a continuación lo que se entiende jurídicamente por competencias en materia de seguridad pública.

2. Tal y como ya recordamos en nuestro Dictamen núm. 120 sobre la LOFCS, el concepto de seguridad pública es más concreto y restringido que el de orden público. (...) (STC 123/1984, de 18 de diciembre, entre otras).

Ahora bien, tales actividades, que integran la noción jurisprudencial de «seguridad pública», la Constitución las asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades garantizando la seguridad ciudadana, bajo la dependencia del Gobierno del Estado (art. 104.1). Por otro lado, y coherentemente, el artículo 149.1.29 CE concede al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, si bien, a continuación, el texto constitucional matiza decisivamente esta exclusividad sin romperla, pero sí rompiendo el monopolio del Estado respecto a los instrumentos de la seguridad.

En el marco de una ley orgánica, las comunidades autónomas pueden crear estatutariamente policías, que compartirán con las estatales la misión establecida en el artículo 104.1 CE. Si a ello añadimos la referencia a las policías locales del artículo 148.1.22 CEE, entenderemos el sentido que para la LOFCS tiene la noción de «seguridad pública». Aunque el mantenimiento de la misma es competencia exclusiva del Estado, «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» (Preámbulo de la LOFCS).

(...) El Tribunal Constitucional ha confirmado esta distinción en su Sentencia 117/1984, de 5 de diciembre (...).

Por lo tanto, la seguridad pública es una, ya que se refiere a todo el ámbito físico y jurídico del Estado, pero las funciones, actividades y servicios que deben garantizarla están distribuidos compe-

tencialmente entre el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. (...) Y en este sentido debemos recordar de nuevo, a nuestros efectos, que si, en virtud del artículo 148.1.22 CE, las comunidades autónomas, en los términos de la ley orgánica correspondiente, pueden asumir competencias en relación con las policías locales, será la legislación autonómica la que, en definitiva, determine el alcance concreto de la participación de las corporaciones locales en el mantenimiento de la seguridad pública dentro de su ámbito territorial. (...)

Pero dicho punto nos lleva directamente a una nueva cuestión de orden competencial. ¿Qué tipo de competencia debe ser el que habilite una Comunidad Autónoma para legislar en relación con las policías locales? Como ya hemos visto, las que recaen en materia de «seguridad pública» pertenecen al Estado. Las comunidades autónomas solamente pueden crear policías. En lo que se refiere a la coordinación de las policías locales no hay duda de que ésta se configura, en sí misma, como una competencia habilitadora. Pero para cualquiera de las «demás facultades» en relación con las policías locales, diferentes a la anterior y que en el artículo 148.1.22 CE se mantienen en la indefinición, deberemos encontrar las competencias habilitadoras en la de régimen local y también en otras que se expresen mediante normas sectoriales.

Para configurar esta conclusión, desde una perspectiva material, podemos acudir a las ya mencionadas funciones que la LOFCS atribuye a las policías locales. De su lista se deriva que tan sólo la primera (proteger a las autoridades de las corporaciones locales y vigilar y custodiar sus edificios e instalaciones) puede ser considerada como de seguridad pública en un sentido estricto. Las contenidas en las letras f), g) y h), pese a tener también este

carácter, se deberán ejercer en todo caso en forma de colaboración auxiliar y, en general, por requerimiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o de la Policía Autonómica. Las demás funciones, o bien son de Policía Judicial, o bien de Policía Administrativa (letras e), b) y c)). En lo que concierne a la resolución de los conflictos privados por vía de cooperación, se trata de una función de carácter público muy imprecisa.

Así pues, resulta dudosa una asimilación pura y simple de la policía local a un cuerpo de policía de seguridad propiamente dicho, ya que no solamente las funciones propias o asimilables de la policía administrativa son las que predominan por encima de las de seguridad estricta, sino que éstas, en gran medida, tienen un carácter auxiliar para circunstancias relativamente excepcionales y casi siempre es necesario el requerimiento por parte de los demás cuerpos policiales.

(...)

Por otro lado, y para destacar aún más la especificidad de las policías locales, el artículo 52.2 LOFCS establece que, a diferencia de las demás fuerzas y cuerpos de seguridad, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos sindicales, se aplicará a las policías mencionadas la Ley 9/1987, de 12 de junio, 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 consecuencia, parece que todo induce a considerar las competencias en materia de régimen local las apropiadas para habilitar una posible legislación autonómica que tenga como objeto, no ya la coordinación de las policías locales, sino cualquier otra que las afectara. Dando por supuesto que, en lo tocante a las funciones de policía judicial, la legis-

lación autonómica deberá observar las normas contenidas en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (concretamente, arts. 443 a 446) y en relación a las funciones de seguridad pública estricta o asimilada, únicamente las normas básicas de la LOFCS que sean de aplicación.

3. ¿Qué debemos entender por «coordinación de las policías locales»? En nuestros Dictámenes núms. 10 y 55 hemos mantenido que «La coordinación se sitúa como instrumento para sintonizar y hacer comparables actuaciones de sujetos diferentes y autónomos, con facultades, al menos en parte, propias, cuya actuación puede no coincidir, pero se produce según unas pautas o modelos formalizados...» «La actividad de coordinación (...) no tiene por objeto la intervención en la realidad social, sino la actividad que se desarrolla por parte de las entidades cuya acción se coordina.»

La LOFCS y asimismo el proyecto sobre el cual dictaminamos (art. 14) se apropian de la definición de coordinación efectuada por el Tribunal Constitucional (STC 32/1983, de 28 de abril): (...).

(...).

Si elaboráramos una síntesis de lo que acabamos de exponer, observaríamos que las características más significativas de la «coordinación» son:

a) La existencia previa de unos sujetos de actividad pública diferentes, con competencias o funciones propias y autónomas en el ejercicio de las mismas;

b) una actividad posterior, ejercida por encima de la de esos sujetos, por lo tanto de unos terceros, que no se sitúan, respecto de los primeros, en relación de jerarquía y que respetan sus competencias propias y autonomía de actuación;

c) una finalidad de homogeneización relativa, que está al servicio únicamente de otra finalidad superior: posibilitar ac-

tuaciones conjuntas de los diferentes sujetos que se coordinan y facilitar, de este modo, la colaboración mutua.

A efectos de nuestro dictamen, debemos recordar, en el mismo sentido que hemos comentado hasta ahora, que el artículo 2 de la Ley catalana 10/1984, de 5 de marzo, de coordinación de las policías locales de Cataluña, define la coordinación de la actuación de las mismas como «la determinación de los medios y de los sistemas de relación que hacen posible su acción conjunta, mediante las autoridades competentes, de modo que se consiga la integración de las respectivas actuaciones particulares en el conjunto del sistema de seguridad ciudadana que se les confía».

El artículo 39 LOFCS establece unas formas básicas o comunes de «coordinación» para todas las comunidades autónomas, que constituyen una lista mínima y no cerrada y que permiten a las mismas una amplia gama de fórmulas coordinadoras.

Desde la perspectiva del régimen local, es necesario citar los criterios básicos que la LRBRL (artículo 10.1, artículo 59) utiliza para determinar la naturaleza de la coordinación de la actividad de la Administración local.

(...)

Ahora bien, hay que precisar que el tipo de coordinación al que se refiere el artículo 59 LRBRL posee un carácter ejecutivo que afecta directamente actuaciones concretas de los servicios de las corporaciones locales y, por lo tanto, se aleja del tipo de coordinación indirecta, como «pauta» o «modelo» común a unas formas de actividad genéricas, que es de lo que aquí tratamos.

Debemos recordar, por último, en lo que se refiere a la coordinación de las policías locales, que ésta tiene un límite: que no puede extenderse a tales supuestos

en los que las policías locales ejerzan funciones de policía judicial, ya que, en dichos casos, según lo establecido por los artículos 126 CE y 13.5 EAC, las actuaciones dependen exclusivamente de los tribunales, de los jueces y del Ministerio Fiscal.

4. A lo largo de diferentes dictámenes hemos manifestado lo que debe entenderse por principio de autonomía de las corporaciones locales (Dictámenes núms. 10, 16, 20, 26, 40, 88, 132, 135).

(...)

Desde la primeriza Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que estableció la doctrina de la garantía institucional y del núcleo competencial mínimo, hasta la Sentencia 214/1989, sobre la Ley de bases del régimen local, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido precisando la noción de autonomía local.

(...)

En resumen, entonces, el principio de autonomía local, garantizado constitucionalmente, no resulta alterado por los supuestos en los que la legislación autonómica otorga más o menos competencias a los entes locales, siempre y cuando respete el mínimo establecido en la LBRL.

Tampoco se altera el mencionado principio por la aplicación de técnicas de coordinación respetuosas con las competencias propias de las corporaciones locales ni de controles de la legalidad autonómica que regule el ejercicio de las mismas.

II

En virtud del artículo 9.8 EAC, la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 149.1.18 CE. Asimismo, el artículo 13.3 EAC le concede competencias en

materia de coordinación de la actuación de las policías locales. En consecuencia, el Parlamento de Cataluña está habilitado estatutariamente para elaborar y aprobar, en su caso, proyectos o proposiciones de ley sobre policías locales, teniendo en cuenta, en cualquier caso, el marco que en la mencionada de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; la Ley Orgánica 6/1986, de 1 de julio del Poder Judicial, y el artículo 149.1.26 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen de tenencia y uso de armas y explosivos.

En lo concerniente a la LOFCS, la legislación catalana deberá respetar los principios generales de los capítulos II y III del título I, así como también las disposiciones básicas de la sección 4[.a] del capítulo IV del título IV (régimen disciplinario), ya que unos y otros están comprendidos en la reserva estatal del artículo 148.1.18 CE.

Por otro lado, las bases del régimen local obligan a respetar las competencias propias de los municipios en materia de seguridad pública (art. 25.2) y la autonomía de los mismos (art. 1.1) garantizada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En tercer lugar, es punto de referencia obligado las limitaciones a la coordinación de las policías locales por los artículos 443 a 446 de la Ley orgánica del Poder Judicial (que desarrollan el artículo 126 CE) en la medida que asignan, para determinadas circunstancias, funciones de policía judicial a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que dependan de los entes locales.

Por último, a la competencia exclusiva del Estado sobre régimen de tenencia y uso de armas y explosivos deberá añadirse lo dispuesto por el artículo 13.7 EAC al afirmar que «las licencias de armas corresponderán, en todo caso, al Estado».

III

(...)

Del estudio global del texto articulado y del conjunto de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales que lo complementan, así como de las enmiendas y votos particulares para defender en el pleno del Parlamento, se deriva, a nuestro modo de ver, que tanto el primero como las segundas se adecúan, en términos generales, a las competencias estatutarias y al marco constitucional. No obstante, la solicitud de dictamen realizada por la Mesa del Parlamento se basa en la legítima voluntad de un grupo de diputados de conocer el parecer de este Consejo, especialmente sobre determinados artículos y disposiciones, «por sí su contenido pudiese ser constitutivo de vulneración de los principios de autonomía local». Para satisfacer tal pretensión dedicaremos los fundamentos siguientes, agrupando las normas objeto de consulta y demás asimilables, según la respectiva conexión de las susodichas con una misma argumentación de análisis.

Analizado el mencionado conjunto, podemos clasificarlas en dos grandes apartados: el referido directamente al principio de autonomía local y el que corresponde al régimen estatutario de los funcionarios policiales.

En lo que concierne al primero, los preceptos analizados los hemos subdividido, asimismo, en cuatro grupos, según el tipo de Administración respecto a la que jugaría principalmente el principio de autonomía local (estatal, autonómica, judicial o municipal) y que abarcan respectivamente los artículos 11.k), l), m) y 13.b); 3, 5.2, 14, 15.1.c), 17.2, 20.2, 23.1 y 3, 25 y la disposición transitoria 6[.a]; 11.e) y 12; 8 y 9.

En cuanto al segundo apartado, los artículos que lo componen son los siguientes: 26.2, 29.1.d), 30, 31 y 35.2.

IV

a) El artículo 11.k) establece que corresponde a las policías locales, en su ámbito de actuación, la función de velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno.

(...)

El artículo dictaminado no vulnera, pues, la autonomía municipal.

2) El artículo 11.l) establece que corresponde a las policías locales, en su ámbito de actuación, la función de llevar a cabo las actuaciones destinadas a garantizar la seguridad viaria en el municipio.

(...)

El artículo 11.b) del proyecto de ley dictaminado asigna a las policías locales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 53.1.b) LOFCS, «ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el núcleo urbano, de acuerdo con lo establecido por las normas de circulación», y el artículo 13.b) confía a los «vigilantes» «el dirigir el tráfico y colaborar en el mantenimiento de la seguridad viaria dentro del núcleo urbano», mientras que la letra l) del mismo artículo 11 asigna a las policías locales, tal como vemos, «llevar a cabo las actuaciones destinadas a garantizar la seguridad viaria en el municipio».

Ahora bien, ya que las funciones propias en materia de tráfico están establecidas en la letra b) del mismo artículo deberá entenderse que la referencia genérica a garantizar la seguridad viaria en el municipio se refiere a todo lo que no es propiamente la disciplina de tráfico y circulación de vehículos.

3) El artículo 11.m) establece que corresponde a las policías locales, en su ámbito de actuación, cualquier otra función de policía y de seguridad que, de acuerdo con la legislación vigente, les sea encomendada.

Consideramos que el inciso «de acuerdo con la legislación vigente» previene de un posible exceso competencial y, por lo tanto, no es contrario a la autonomía local.

4) El artículo 13.b) establece la función de los «vigilantes» de «colaborar en el mantenimiento de la seguridad viaria dentro del núcleo urbano».

Ello no plantea problema alguno de constitucionalidad, entendiendo que el término «colaborar» se utiliza en el artículo como referencia a la participación de los mencionados funcionarios en las tareas propias que la ley encomienda al municipio en materia de seguridad viaria.

V

1. El artículo 3 del proyecto de ley establece que puede haber policía local en los municipios de más de diez mil habitantes y que en los inferiores a esta cifra también puede haberla si se acordase su creación por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación local correspondiente y lo autorizase el consejero de Gobernación, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

Ya hemos observado en el fundamento I que el bloque constitucional no prescribe la obligatoriedad que todo municipio tenga policía local. (...)

Consecuentemente, la determinación de si un municipio debe tener o no policía local o, en su defecto, vigilantes (art. 1.2 del proyecto de ley) es facultad de las autoridades que la legislación autonómica habilite a partir de la competencia estatutaria en materia de régimen local. (...)

Podría plantearse, en este punto, si la autorización del consejero de Gobernación constituye un derecho al veto que

atentaría contra el principio de autonomía municipal.

Ciertamente, la autorización supone que no puede existir creación de policía municipal sin el acuerdo del consejero de Gobernación, pero solamente afectaría a las competencias municipales si se refiriera, por ejemplo, al acuerdo tomado por la corporación local, para la creación de la policía, ya que es justamente en este punto donde entra en juego el principio de autonomía local.

Por consiguiente, la autorización del consejero de Gobernación no se concibe como un acto de tutela sobre el ejercicio de competencias locales, sino como una condición o requisito legal de adquisición de una competencia.

(...)

2. El artículo 5.2. establece que las policías locales sólo podrán actuar fuera de su ámbito territorial en situaciones de emergencia y con autorización previa de las autoridades competentes. Deberá darse cuenta de tales actuaciones al Departamento de Gobernación.

(...) Claramente preservada, pues, la autonomía municipal, el que se deba dar cuenta de las actuaciones realizadas al Departamento de Gobernación no supone más que un deber mínimo de información, contemplado para las relaciones interadministrativas por la LRBRL (art. 55.c) y 56.2) como acto de necesaria colaboración que no deberá suponer vulneración del principio de autonomía local.

3. El artículo 14 contiene solamente una definición de «coordinación» que tendrá un valor declarativo (...), en la medida que reproduzca el concepto de coordinación en el sentido antes mencionado, es plenamente conforme al Estatuto y a la Constitución.

4. El artículo 15.c) incluye entre las funciones en las que, en todo caso, se puede extender la coordinación de la actividad de las policías locales en general y los municipios que lo soliciten, en particular, la de asesorar en materia de instrumentos y medios que hagan posible un sistema de información mutua.

(...) Es evidente que la Generalitat, como sujeto coordinador, está legitimada para llevar a cabo dicha función, que no atenta contra el principio de autonomía local.

5. El artículo 17 establece, en su punto 1, que los municipios dotados con policía local que lleguen al acuerdo de crear la Junta Local de Seguridad, prevista en el artículo 54 LOFCS, pueden integrar en ella representantes del Departamento de Gobernación; representación que será preceptiva en los municipios con presencia operativa de la Policía Autonómica (punto 2).

Según el artículo 54.1 LOFCS, la Junta Local de Seguridad es el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial, lo que implica obviamente la inclusión de la Policía Autonómica cuando exista, tal y como sostuvimos en nuestro Dictamen núm. 120 sobre la LOFCS. El que la composición de las juntas se deba determinar reglamentariamente (punto 2 del artículo) no prejuzga forzosamente que tenga que ser el reglamento municipal. También la Administración autonómica puede determinar en un reglamento común para todos los municipios la lógica inclusión de representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma, responsable de la Policía Autonómica. El hecho de que tal inclusión, potestativa en general, sea preceptiva en las localidades donde la presencia de la Policía Autonó-

mica operativa parece justificado y sólo determina la excepción, con discrecionalidad flexibilizante, del carácter necesario del precepto. Aunque se pueda argumentar la imprecisión que conlleva el hablar de «presencia operativa», ello no obsta la competencia que la Generalitat tiene para determinar en cada caso cuando se da este tipo de presencia, que hemos de entender siempre como dotada de una cierta permanencia y estabilidad y ejercida en el marco de su competencia. Entendida de este modo, en ningún caso el artículo 17 vulnera el principio de autonomía local.

6. El artículo 20.2 establece que, con el fin de comprobar la aplicación efectiva de la legislación de la Generalitat, el Departamento de Gobernación puede solicitar a los municipios informaciones concretas sobre materias relacionadas con las policías locales y con los vigilantes.

El control de la legalidad está previsto en la LRBRL (arts. 55.1.c) y 56.2) e incluye evidentemente la legislación autonómica. Las informaciones que tienen como finalidad el poder ejercer tal control son informaciones debidas que no afectan al principio de autonomía local.

7. El artículo 23.1 establece que los municipios que no dispongan de policía local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación a fin de que la Policía Autonómica cumpla, además de las funciones que le son propias, las correspondientes a las policías locales.

Nada se opone al hecho de que los municipios puedan establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación, previstos en el artículo 57 LRBRL como formas voluntarias de cooperación interadministrativa. Ahora bien, el objeto de dichos convenios, en lo relativo a la ampliación de las funciones

de la Policía Autonómica con las que corresponden a las policías locales, no se aviene con la prescripción del artículo 51.2 LOFCS, ya que, según este precepto, en los municipios donde no exista policía municipal, las funciones de ésta deberán ser ejercidas por el personal que desarrolle funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, que serán denominados guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

Según el proyecto sobre el que dictaminamos, es potestativo dotarse de vigilantes por parte de los municipios que no dispongan de policía local, pero el artículo 1.2, que consagra este carácter, no permite interpretarlo más que en el sentido de una posibilidad alternativa a la de dotarse de cuerpos de policía local. Si tal interpretación no fuera la que se da en el artículo 23.1 en relación con el artículo 1.2, tanto el primero como el segundo atentarían contra la prescripción del artículo 51.2 LOFCS.

Por otro lado, el artículo 38.1 LOFCS establece las funciones con carácter de propias que las comunidades autónomas podrán ejercer a través de sus cuerpos de policía, entre las que no figura la de cumplir las correspondientes a las policías locales además de las que les son propias. (...)

Esta subrogación en las funciones de las policías locales, de forma estable, y que presupone una voluntad de cierta permanencia hasta si se expresa en un convenio de cooperación sometido a término, es algo muy diferente de lo previsto por el punto 2 del mismo artículo al decir que los municipios que disponen de policía local pueden solicitar del Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para servicios temporales o concretos que, por razón del volumen o de la especialización, no puedan ser asumidos por la policía local respectiva.

En este supuesto se trata de una colaboración puntual entre policías cuando ciertas circunstancias coyunturales del servicio que debe llevarse a cabo dificultan o imposibilitan su realización por parte de la policía local responsable. Dicha colaboración parece básicamente referida, por lo tanto, a tareas más propias de la policía de seguridad estricta que de la policía administrativa; distinción que, en el supuesto general del apartado anterior, desaparece, ya que la policía autonómica se subroga en todas las funciones que corresponden a las policías locales.

(...)

Debemos señalar, en conclusión, que la vulneración del orden competencial se produce por la subrogación que el artículo 23.1 permite a la policía autonómica para ejercer de forma genérica las funciones que son propias de otra policía como es la local.

Ello no significa, como ya se ha comentado, que entre la Generalidad y los municipios no puedan establecerse mecanismos de cooperación y apoyo de la policía autonómica en relación a actuaciones y servicios locales. Tal posibilidad, prevista en el apartado 2 del artículo 23 en unas determinadas condiciones, aún podría ser más flexible (p.e. cuando el municipio no disponga de policía propia), siempre en la línea de la cooperación y apoyo para servicios o actuaciones concretas.

8. El artículo 23.3 establece que, en casos de necesidad, los municipios limítrofes, con autorización previa del consejero de Gobernación pueden establecer acuerdos de cooperación entre sus policías.

Ya hemos comentado que los acuerdos o convenios de cooperación interadministrativos son perfectamente posibles jurídicamente y que están reconocidos y, en cierto modo, fundamentados, en la legislación de régimen local. (...).

9. El artículo 25.2 habilita el Departamento de Gobernación para establecer por reglamento, previo informe previo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, los criterios para determinar la categoría y el número de cargos de mando que, en función del número de agentes o de habitantes o de las características del municipio, deben integrar las plantillas correspondientes de las policías locales, ateniéndose en todo caso a lo dispuesto por el apartado 3. (...).

Así pues, consideramos que lo previsto por el artículo 25.2, en relación con los apartados 1 y 3 del mismo artículo 25, entra dentro de las competencias de la Administración autonómica, ya que los criterios normativos sobre las condiciones requeridas para la creación de categorías y el número de cargos de mando y, particularmente, de las categorías contempladas en el apartado 3, no afectan a la competencia municipal reconocida por el apartado 1.

10. La disposición transitoria 6[.a] determina que deberán establecerse por reglamento los requisitos mínimos que hay que cumplir en la elaboración de los reglamentos de las policías locales.

(...)

Entendemos, pues, como una típica medida coordinadora de las policías locales por parte de la Administración de la Generalidad, la de establecer unos requisitos mínimos, por vía reglamentaria, que sirvan de norma-marco a los reglamentos municipales sobre la materia. El carácter obligatorio de tales requisitos estriba en los términos expresados en el artículo mencionado de la LOFCS cuando preceptúa que los reglamentos de policías locales deberán ajustarse a las normas-marco establecidas por las comunidades autónomas.

Ciertamente, el mismo Proyecto de Ley sobre el que dictaminamos puede ser

considerado, por sí mismo, una norma-marco que, en cierto modo, agotaría toda la competencia autonómica de dictar disposiciones básicas respecto a los reglamentos municipales.

Entendemos, sin embargo, que, por vía reglamentaria, la Generalidad podrá extender su competencia siempre y cuando se interprete la misma como una facultad de forma muy restrictiva y de carácter excepcional, solamente justificada en los supuestos en que la norma reglamentaria sea un complemento necesario de la norma legislativa.

Aplicando análogicamente la conocida doctrina del Tribunal Constitucional sobre la normativa básica por vía reglamentaria (entre otras, sentencias 1/82, de 28 de enero; 76/83, de 5 de agosto; 182/88, de 13 de octubre; 186/88, de 17 de octubre; 227/88, de 29 de noviembre; y 86/89, de 11 de mayo), podemos decir que el proyecto de ley dictaminado, a pesar de su indudable condición de norma-marco, no agota toda la competencia de coordinación de la Generalitat y que, por lo tanto, podría estar justificada una reglamentación futura sobre determinados criterios, requisitos o pautas de carácter mínimo, directamente vinculados y complementarios de lo dispuesto por el proyecto de ley; expresados, por otro lado, de forma que no pueda dudarse de su carácter principal o pueda deducirse fácilmente del contexto de la norma reglamentaria.

En conclusión, la disposición transitoria 6[.a] no vulnera el principio de autonomía municipal.

VI

El artículo 11.e), en relación con el artículo 10.1.e), establece que corresponde a las policías locales, en su ámbito de actuación, la función de ejercer de policía judicial, de acuerdo con el artículo 12 y con la normativa vigente.

(...)

Las mencionadas funciones coinciden plenamente con lo dispuesto por los artículos 443 y 445 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y se adecúan a las previsiones de los artículos 29.2 y 35.a), b), c) LOFCS.

En consecuencia, consideramos que los artículos 11.e) y 12.1 del proyecto de ley sobre el que dictaminamos no vulneran el Estatuto de Autonomía.

VII

1. El artículo 8.2 puede plantear la cuestión de si es correcto jurídicamente el establecer que «El alcalde ha de determinar, en forma motivada, las circunstancias y servicios en que no deberán llevarse armas de fuego».

(...)

Pues bien, el artículo 8.1 del proyecto de ley exige que las policías locales, como integrantes de un instituto armado, lleven el armamento reglamentario que se les asigne, y deja al Alcalde (apartado 2) la determinación, en forma motivada, de las circunstancias y servicios en que no deberán llevarse armas de fuego.

(...)

Por el contexto del proyecto de ley objeto de dictamen, se deduce claramente la previsión de juntas locales de seguridad y, en todo caso, la colaboración, como coadyuvantes, de las policías locales con el resto de las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales y autonómicos, cuando éstas sean requeridas (arts. 11.g), 17, 48.v)). En este contexto, deberemos interpretar que las facultades otorgadas a los alcaldes por el artículo 8.2 se refieren tan sólo a los supuestos en que las policías locales desarrollen su actividad no a petición de colaboración con las demás fuerzas de seguridad, sino en situaciones de normalidad ciudadana y según su práctica habitual.

Interpretado de este modo, el artículo

8.2 no vulneraría las competencias estatales en la materia y sería, por lo tanto, correcto desde la perspectiva estatutaria.

Por último, debemos comentar que la competencia estatal en materia de uso y tenencia de armas se reduce, en el supuesto que contemplamos, a las licencias a las que se refiere el artículo 13.7 EAC.

En consecuencia, el artículo dictaminado es constitucionalmente correcto.

2. El artículo 9.2 prescribe que, no obstante lo dispuesto por su apartado primero, sobre la obligación de los policías locales de llevar uniforme reglamentario en el cumplimiento del servicio, el alcalde puede autorizar que determinados servicios se presten sin uniforme reglamentario, en los términos que establece la legislación vigente.

(...)

El inciso contenido en el artículo 9.2 del proyecto de ley «en los términos que establece la legislación vigente» permite entender que la determinación excepcional del alcalde estará sujeta a los requisitos contemplados en la misma, especialmente en el artículo 52.3 LOFCS.

En consecuencia, el artículo 9.2 no vulnera el orden competencial.

VIII

Los artículos 26.2; 29.1.d); 30; 31 y 35 del proyecto de ley tratan, respectivamente, del jefe del cuerpo de policía local, de ciertos requisitos para el acceso a la categoría de agente, del acceso a otras categorías y de la remuneración de los policías locales.

1. Excepto el artículo 29.1.d), que se limita a reproducir el artículo 33 de la Ley de la Función Pública de la Administración de la Generalidad (Ley 17/1985, de 23 de julio) y que puede plantear problemas que analizaremos más adelante,

los demás se refieren a disposiciones coordinadoras que, como tales, tienen un carácter básico y común, pero que permiten su desarrollo reglamentario por parte de los ayuntamientos. Se trata de criterios o pautas que, ciertamente, son muy concretos y aparentemente llegan a particularidades propias de los reglamentos municipales. Sin embargo, no deberá confundirse lo que podríamos definir como «extensión horizontal» de la norma básica (que puede abarcar muchos aspectos concretos por mínimos que parezcan) con el «ahondamiento vertical» de ésta, que tiene como límite el derecho de las corporaciones locales a desarrollar autónomamente las pautas o criterios coordinadores.

A nuestro modo de ver, las normas contenidas en los artículos analizados dejan un campo suficientemente amplio a la reglamentación municipal y, en consecuencia, no vulneran las competencias locales. Hasta, en algún caso, como es el del artículo 35.2, la norma sólo reproduce sustancialmente lo establecido por el artículo 93.1 LRBRL.

2. El artículo 29.1.d) regula el requisito para acceder a la categoría de agente de policía local consistente en no estar inhabilitado por sentencia firme para el ejercicio de la función pública ni haber estado separado del servicio de ninguna Administración pública mediante expediente disciplinario.

(...)

A diferencia de la sanción de inhabilitación, que requiere sentencia firme para poder ser considerada como prohibición legítima de acceso a la función pública, la separación del servicio mediante expediente disciplinario y sin referencia alguna explícita a la tutela judicial se podría considerar una causa de imposibilidad de acceso a la función pública faltada de apoyo constitucional.

Nuestra tarea de interpretación del precepto no obliga, pues, a argumentar, según el principio de conservación de la norma, sobre la plausibilidad que el derecho a la tutela judicial efectiva esté reconocido implícitamente en el texto del artículo que analizamos.

(...)

(...) Ahora bien, justamente por las graves consecuencias profesionales y personales que conlleva la separación definitiva, resulta imprescindible que el funcionario afectado no esté en situación de indefensión ante un acto sancionador de ejecutividad inmediata. ¿Se puede considerar compatible tal ejecutoriedad con el derecho a la tutela judicial efectiva o deberá precisarse en la norma sobre la que dictaminamos que la sanción ha sido confirmada en virtud de resolución judicial firme?

Sobre este tema, nada fácil, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han aportado recientemente una doctrina que empieza a estar consolidada.

La STC 66/1984, de 6 de junio, mantuvo 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 garantice 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 despreciar 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 re-

suelva sobre la suspensión». En este sentido también las sentencias 66/1985, de 23 de mayo; 115/1987, de 7 de julio, y 155/1988, de 22 de julio.

El Tribunal Supremo asumió esta doctrina en la Sentencia de 7 de abril de 1986 (...). En la misma línea se expresan las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1986, de 23 de febrero de 1987, de 16 de marzo de 1987 y de 28 de enero de 1988.

(...) Pero en las últimas sentencias se precisan también algunos aspectos directamente conectados con la cuestión que nos ocupa y pueden ser una ayuda clarificadora.

Para el Tribunal Supremo, no tiene lugar la indefensión «cuando se deba a la inactividad o a la conducta desacertada de la propia parte que la invoca» (S 23-2-87). Tampoco «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).

Como resumen sustancial de lo reproducido hasta el momento, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 155/1988, de 22 de julio, ha declarado 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...».

De acuerdo con la doctrina expresada, el artículo 29.1.d) del proyecto de ley sobre el que dictaminamos es correcto, en el sentido de que su redacción, en lo que se refiere a la separación del servicio como causa de no poder acceder a la categoría de agente de la policía local, no excluye el derecho a la tutela judicial efectiva y porque, en todo caso, recae en el funcionario afectado por dicha sanción la decisión de impugnarla.

En consecuencia, entendemos que el artículo 29.1.d) no es contrario al orden constitucional y estatutario.»

Voto particular:

Robert Vergés formula su discrepancia respecto a los fundamentos I y V.7 del Dictamen y considera que el artículo 23.1 del Proyecto de Ley dictaminado no vulnera las competencias establecidas por la Constitución, el Estatuto, la LRBRL y la LOFCS.

