

Dictamen núm. 6/2008, relatiu a la modificació de la Llei 6/2005, de coordinació de les policies locals de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i, l'article 4, lletra a, incís primer del Decreto 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'Organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 3 d'abril de 2008 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Interior relativa al Projecte de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les policies locals de les Illes Balears.

Segon. El dia 8 d'abril el president anuncia l'entrada de la sol·licitud als conseller del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients. Respon a la tramesa La Caixa i la Felib

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

- Resolució de la consellera d'Interior per la qual es designa la Direcció General d'Interior com a òrgan responsable de l'elaboració d'una proposta de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les Polícies Locals de les Illes Balears
- Memòria justificativa relativa a la proposta de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les Polícies Locals de les Illes Balears
- Memòria econòmica relativa al projecte de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les Polícies Locals de les Illes Balears
- Redacció de l'esborrany inicial de la proposta de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les Polícies Locals de les Illes Balears, versió catalana i versió castellana
- Acta de la sessió de la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals de les Illes Balears, de 15 de gener de 2008-04-08
- Tràmit d'informació pública de la proposta de modificació de la Llei 6/2005.
- Diligències de tramesa de l'esborrany inicial de la proposta de modificació de la Llei 6/2005, a totes les conselleries del Govern de les Illes Balears, a la Direcció General d'emergències i a la Direcció General de Funció Pública.
- Diligències de tramesa de l'esborrany inicial de la proposta de modificació de la Llei 6/2005, a tots els ajuntaments de les Illes Balears
- Diligències de tramesa de l'esborrany inicial de la proposta de modificació de la Llei 6/2005 als sindicats UGT i CCOO
- Al·legacions presentades per la Conselleria de Presidència, la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació, la Conselleria de Comerç, Indústria i Energia,

la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració, la Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques, la Conselleria de Turisme, la Conselleria d'Esports i Joventut, la Conselleria de Salut i Consum, la Direcció General d'emergències, la Direcció General de Funció Pública, l'Ajuntament de Binissalem i el sindicat CCOO.

- Informe sobre les al·legacions presentades en el tràmit d'audiència a la proposta de modificació de la Llei 6/2005

- Esborrany de la proposta de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les policies locals de les Illes Balears.

Quart. El dia 8 d'abril es comunica a la Comissió Permanent la proposta dels Serveis Tècnics d'aquest Consell per tal que sigui la Comissió de Treball d'Ocupació i Relacions Laborals la que elabori la corresponent proposta de dictamen. Tots els membres de la Comissió Permanent en mostren la conformitat amb la proposta de designació.

Quint. La Comissió de Treball d'Ocupació i Relacions Laborals es reuneix el dia 16 d'abril de 2008 i aprova la corresponent proposta de dictamen, la qual eleva a la Comissió Permanent que, finalment, l'aprova en la sessió de 22 d'abril de 2008, d'acord amb la delegació feta pel Ple el 2 d'abril de 2008.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de Llei de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les policies locals consta únicament, de la redacció de la disposició addicional tercera que es modifica, sense cap preàmbul que expliqui el

contingut de la norma o els motius que han dut a la modificació. Aquesta disposició addicional consta de quatre apartats:

1. Excepcionalment, en consideració a la realitat socioeconòmica peculiar, els municipis de les Illes Balears amb cossos de Policia Local poden convocar proves selectives per proveir places de policia auxiliar turístic, si han quedat places vacants en la convocatòria anual per proveir les places de policia turístic. Els aspirants han de tenir el curs bàsic de capacitació per a policia local i el nivell de titulació previst en l'article 20.
2. Els policies auxiliars turístics esmentats, que tenen la consideració d'agents de l'autoritat, poden exercir les funcions indicades en les lletres b), c), d) i e) de l'apartat 1 de l'article 21. Durant la prestació del servei no poden dur armes de foc, si bé el batle pot autoritzar que duguin l'equip bàsic reglamentari.
3. Aquesta excepció es pot aplicar anualment fins al dia 31 de desembre de l'any 2011, sempre que el municipi acrediti dins l'expedient administratiu per a la provisió de les places de policia auxiliar turístic la impossibilitat de nomenar policia turístics per manca d'aspirants.
4. Aquesta disposició addicional entra en vigor l'endemà d'haver-se publicat al Butlletí Oficial de les Illes Balears".

III. Observacions

I. En primer lloc, i pel que fa al procediment d'elaboració, hem de dir que l'expedient s'ha elaborat amb total correcció, respectant les diverses fases de tramitació fins el moment final en què s'ha de trametre al CES.

Malgrat això, i pel que fa a la forma de la disposició, sí que es troba a faltar una, encara que sigui breu, exposició de motius, un preàmbul que expliqui l'abast de la modificació i la justificació en què es fonamenta. L'informe sobre les al·legacions presentades considera que aquesta modificació ja queda

reflectida en el contingut de la pròpia disposició. No obstant això, per una major claredat i formalitat en l'exposició, suggerim que s'hi inclogui.

Així mateix, i com a qüestió formal, es recomana la modificació de la denominació, en el sentit de què es tracta d'un projecte de llei i no d'una proposta, atès que es presenta pel Govern, i, per tant, hauria de dir, projecte de llei de modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les policies locals de les Illes Balears.

II. Pel que fa a les Forces i Cossos de Seguretat, consideram adient fer les següents consideracions de caire competencial. L'article 104 CE disposa textualment: *“Las Forces i Cossos de Seguretat, sota la dependència del Govern, tendran com a missió protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana. Una Llei orgànica determinarà les funcions, principis bàsics d'actuació i estatuts de les forces i Cossos de Seguretat.”*

Malgrat que de la lectura d'aquest article podria suposar-se que les competències en matèria de seguretat són exclusives de l'Estat, posteriorment, la CE emmarca la distribució competencial entre aquell i les comunitats autònomes en els articles 148.1.22 i 149.1.29. El primer permet a les CCAA assumir competències exclusives en la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions, així com la coordinació i altres facultats en relació amb les Polícies Locals en els termes que estableixi una Llei orgànica. El segon atorga a l'Estat competència exclusiva sobre *“seguretat pública, sense perjudici de la possibilitat de creació de policies per les Comunitats Autònomes en la forma en que s'estableixi en els respectius Estatuts en el marc del que disposi una llei orgànica”*.

No deixa, per tant, de cridar l'atenció que l'article 149.1.29 CE, després d'atorgar l'Estat competència exclusiva en matèria de seguretat pública, adverteixi que s'ha d'entendre *“...sense perjudici de la possibilitat de creació de policies per les Comunitats Autònomes...”*, atès que aquesta creació pot

afectar, sense dubte, la competència exclusiva de l'Estat. Amés, amb l'article 148.1.22 CE a la ma, les CCAA poden desplegar certes competències que també s'incardinen en l'àmbit de la "seguretat pública".

La STC 17/1984, en un esforç per aclarir aquesta contradicció, indica que una cosa es el "serveis disponible per garantir la seguretat pública", que es el que la constitució permet repartir, i una altra, "l'aspecte material de la seguretat pública", que es exclusiu de l'Estat.

En aquest sentit, el Preàmbul de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (en endavant LOFCS), adverteix que, en efecte, el concepte de seguretat pública té una vessant comuna a totes les Administracions públiques (que seria exclusiva de l'Estat) i una altra susceptible de matisacions "que fa que sigui una matèria compartible per tots els poders públics, si bé amb estatuts i poders ben diferents."

III. Pel que fa a les competències de l'Estat, podem dir, d'acord amb l'article 1.1 de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana (en endavant, LOSC), que a l'Estat li correspon la competència exclusiva en matèria de seguretat pública que consistiria en protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana, crear i mantenir les condicions adequades a tal efecte, i remoure els obstacles que ho impedeixen, sense perjudici de les facultats i deures d'altres poders públics."

Això compren les matèria de l'article 1.2 LOSC, es a dir, les potestats administratives previstes en aquesta Llei per tal d'assegurar la convivència ciutadana, l'eradicació de la violència i l'utilització de les vies i espais públics, així com la potestat de preveure la comissió de delictes i faltes.

També s'atribueixen les enumerades en l'article 3.1 LOSC relatives a armes i explosius, espectacles públics i activitats recreatives, documentació i

identificació personal, si bé la matèria d'espectacles públics i activitats recreatives ha estat transferida a la comunitat autònoma. Finalment, corresponen a l'Estat les matèries de l'article 3.2 LOSC, és a dir, "la planificació, coordinació i control generals de la seguretat de les persones, edificis, instal·lacions, activitats i objectes d'especial interès, proposant o disposant l'adopció de les mesures, o l'aprovació de les normes que siguin necessàries."

Per tal de fer efectives aquestes competències, les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat exerceixen les seves funcions en tot el territori nacional i estan compostes pel Cos Nacional de Policia i la Guardia civil. El primer és un institut armat de naturalesa civil, dependent del Ministre de l'Interior. El segon, un institut armat de naturalesa militar, dependent del ministre de l'Interior pel que fa a les tasques derivades de la LOFCS i del ministre de Defensa, en el compliment de les missions de caràcter militar que aquest o el Govern li encomanin. En temps de guerra i durant l'estat de setge dependrà exclusivament del Ministre de Defensa (articles 9 a i b de la dita LOFCS).

IV. Juntament amb les esmentades competències exclusives de l'Estat, els apartats 2 i 3 de l'article 1 de la LOFCS adverteixen que en el manteniment de la seguretat pública hi participaran les comunitats autònomes i les corporacions locals. Doncs bé, per tal d'analitzar les competències autonòmiques hem de distingir els tres nivells competencials que aquestes poden trobar:

1. Comunitats autònomes que han assumit en els Estatuts el màxim nivell competencial. És a dir, i pel que a cossos de seguretat es refereix, la creació de cossos de policia propis, i que, amés, els han creat, com Catalunya, País Basc i Navarra (que ja comptava amb el seu cos de policia abans de l'entrada en vigor de la Constitució).

En aquest supòsits, les disposicions finals 1, 2 i 3 de la LOFCS disposen que les policies autonòmiques basques, catalana i navarra es regeixen per les disposicions dels seus respectius Estatuts d'Autonomia i per les normes que els despleguin, respecte de les quals la LOGCS tindrà caràcter supletori, si bé, pel seu caràcter general, hi són d'aplicació directa alguns preceptes.

Amés, accepta les Juntes de Seguretat creades per la normativa autonòmica i las reconeix com a òrgans de coordinació entre les respectives policies autonòmiques i les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

2. Comunitats autònomes que han assumit la competència de crear el seu propi cos de policia però que no han exercitat aquesta facultat, com Andalusia. Aquestes poden exercitar les competències de vigilància i protecció dels seus propis edificis i la coordinació i altres facultats respecte de les policies locals del seu àmbit territorial. Amés, poden assumir les competències de l'article 38 LOFCS, sol·licitant a aquest efecte al Govern de la Nació, a través del Ministeri de l'Interior, l'adscripció d'unitats del Cos Nacional de Policia.

3. Comunitats autònomes que han accedit al nivell competencial de l'article 148. En aquest cas es troba les Illes Balears. L'Estatut d'Autonomia, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, disposa en l'article 30.19 com a competències *exclusives la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions. Coordinació i les altres facultats en relació amb les policies locals, en els termes que estableixi una llei orgànica.*

Inicialment aquesta competència es va desplegar per la Llei 10/1998, de 26 d'octubre, de coordinació de policies locals, que va ser una de les primeres lleis autonòmiques sobre aquesta matèria i va ser durant la seva vigència, punt de referència i instrument de coordinació i homogeneïtzació de les policies locals. Aquesta llei va ser substituïda per la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de les policies locals de les Illes Balears, que crea un model de policia local

centrat en la formació i el perfeccionament dels agents, com un dels objectius principals de la coordinació.

Aquesta Llei va crear la figura del policia turístic amb la finalitat d'aconseguir una actuació especialitzada en els municipis que estacionalment n' incrementin la població flotant a causa del turisme. Així mateix, estableix el límit de 9 mesos de durada per tal d'evitar-ne l'utilització abusiva.

Aquesta figura de la policia turística apareix en l'article 8 que permet que els municipis, en consideració a la seva realitat socioeconòmica peculiar, creïn, en les plantilles de personal funcionari, places de policia turístic. En els municipis sense cos de policia local les places seran de policies auxiliars turístics.

La disposició addicional tercera objecte de modificació obre la via d'excepció i contradiu el mateix article 8 quan permet que *els municipis amb cossos de Policia Local convoquin proves selectives per proveir places de policia auxiliar turística*.

Aquesta modificació ve justificada, segons el mateix expedient que s'ha aportat en què ha hagut superàvit de persones que superen el curs bàsic de policia local i, per tant, són aptes per exercir les funcions de policia, però no tenen la titulació de batxiller. Això implica que només poden accedir a les places de policies auxiliars a determinats ajuntaments i, en conseqüència amb l'anterior, aquesta situació ha provocat l'existència d'una oferta de persones amb titulació inferior a la demanda de molts Ajuntaments, sobre tot a les Illes de Menorca i Eivissa. A Menorca tots el municipis tenen cos de policia i a Eivissa només queda Sant Joan sense cos.

Malgrat la situació en què es troben alguns municipis, que no disposen de personal de policia turístic amb la titulació de batxiller i no poden convocar places de policia turístic auxiliar perquè sí tenen cos de policia, la solució a què s'ha arribat, tal i com es desprèn de les al·legacions presentades per la

Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació, deixa sense efecte l'article 8 de la mateixa Llei 6/2005, de 3 de juny i pot vulnerar l'article 51 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCS), en la mesura en què es consideri que els policies auxiliars (turístics o no) només poden existir en els municipis en què no hi hagi cos de policia local.

IV. Conclusions

Al llarg d'aquest dictamen s'ha exposat l'opinió del Consell Econòmic i Social en relació amb la modificació de la Llei 6/2005, de 3 de juny, de coordinació de policies locals de les Illes Balears.

Vist i plau

La secretària general

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 22 d'abril de 2008