

32_{QDL}

Notícies bibliogràfiques



Notícies bibliogràfiques

Miguel Casino Rubio

Professor titular de Dret Administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid.

Lletrat del Tribunal Constitucional

Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale

Stefano BENVENUTI, Paolo Di FONZO, Nicola GALLO i Tommaso F. GIUPPONI (coordinadors)

Ed. FrancoAngeli, Milà, 2013

I

De conformitat amb el que proven les enquestes, avui és una realitat com una casa que la seguretat pública representa una de les principals preocupacions ciutadanes. Una inquietud, a més, que els atemptats de l'11 de setembre de 2001 de Nova York i Washington, o els posteriors d'11 de març de 2004 de Madrid i de 7 de juliol de 2005 de Londres, juntament amb la més recent i galopant crisi socioeconòmica actual, han avivat notablement, com és notori. Tant, de fet, que l'angoixa i la [in]seguretat ciutadanes han esdevingut un dels principals temes del nou segle XXI, i han desplaçat el centre de gravetat de l'Estat democràtic i social cap a la prevenció i la garantia de la seguretat a la vida social (PAREJO ALFONSO, L., *Transformación y ¿reforma? del derecho administrativo en España*, INAP-Global Law Press-Editorial Derecho Global, Sevilla, 2012).

En aquest context, no poden estranyar les reivindicacions ciutadanes que reclamen dels poders públics una resposta més contundent, i es comprenen millor també certes polítiques públiques posades en marxa els últims anys amb el propòsit confessat de combatre la sensació creixent d'inseguretat. Algunes d'aquestes iniciatives, que testimonien molt bé la tensió entre llibertat i seguretat, han alertat, tanmateix, sobre la necessitat d'impedir que la garantia de la seguretat pública esdevingui finalment l'àcid en el qual acaben per dissoldre's els drets i les llibertats públiques. Probablement, apurant aquesta comprovació i combatent, si arriba el cas, els excessos tècnics de la norma o mesura administrativa corresponent, estigui fet el principal. Tanmateix, en aquest assumpte, i advertit que l'article 149.1.29 CE atribueix en el fonamental a l'Estat la competència exclusiva en matèria de seguretat públi-

ca, hi ha formalment una cosa prèvia que importa dilucidar i que constitueix també un problema constitucional de primer ordre: determinar el significat dels conceptes de "seguretat pública" i d'"ordre públic" a un estat descentralitzat.

Tot i que aquesta qüestió no és per descomptat nova en el panorama jurídic constitucional i administratiu, el debat competencial en matèria de seguretat pública dista bastant d'estar tancat definitivament. De fet, lluny d'apagar-se, últimament ha guanyat força com a conseqüència de la creixent demanda ciutadana de seguretat, i de la lògica temptació de tots els poders públics territorials per atendre-la; esperonats, a més, per la mateixa indefinició dels conceptes constitucionals de "seguretat pública" i "ordre públic".

II

Naturalment, l'interès per la seguretat i l'ordre públics no és cap singularitat espanyola. Despunta igualment en ordenaments comparats tan propers al nostre com és el cas de l'italià, que ara ens interessa. Fins i tot he de dir que allà amb molt més vigor, segons és fàcil de comprovar amb només fer una ullada a la doctrina científica, especialment de dret constitucional. Poden servir d'exemple, entre d'altres, els treballs de T. F. Giupponi (*Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bonomo, Bolonya, 2010), d'M. di Raimondo (*Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, G. Giappichelli Editore, Torí, 2010), de C. Mosca (*La sicurezza pubblica come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Milà, 2012), o, en fi, el número monogràfic de la revista *Le Regioni*, núm. 1-2, 2010.

Aquest interès doctrinal per l'assumpte de la seguretat i l'ordre públic contrasta força amb el silenci de la nostra doctrina científica, de la qual curiosament, llevat d'unes poques excepcions, gairebé no hi ha notícies en els últims trenta-cinc anys. Potser segurament perquè, a diferència del que ha passat últimament a Itàlia, entre nosaltres ni el legislador ni la jurisprudència, especialment del Tribunal Constitucional, han aflo-

rat problemes d'aquest tipus. Una discreció gairebé trencada darrerament per impuls de les modernes ordenances municipals de convivència, en les quals és fàcil veure l'intent dels ajuntaments per intervenir normativament en matèria d'ordre públic (CASINO RUBIO, M., "Ordenanzas de convivencia, orden público y competencia municipal", *Justicia Administrativa*, núm. 56, 2012).

Tanmateix, a Itàlia el legislador sí que s'ha aplicat a aquest assumpte, fins i tot amb ganes. Ho ha fet, per començar, mitjançant la *Legge costituzionale* n. 3/2001, de modificació del títol V de la Constitució (l'equivalent al nostre títol VIII), l'article 117.2 h) del qual atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'"ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale". I més tard, mitjançant l'aprovació en l'exercici de l'esmentada competència estatal de l'anomenat "*pacchetto di sicurezza*", del qual formen part el Decret llei n. 92, de 23 de maig de 2008, convertit després amb modificacions en la Llei n. 125, de 24 de juliol de 2008, de mesures urgents en matèria de seguretat pública, i la Llei n. 94, de 15 de juliol de 2009, de disposicions en matèria de seguretat pública.

Aquestes disposicions legals inclouen alguns continguts certament nous, sense precedents en la legislació italiana. Assenyaladament, en el que ara més ens interessa, la Llei n. 125 de 2008 va modificar l'article 54.4 del *Testo Unico degli Enti Locali* (TUEL), aprovat pel Decret legislatiu n. 267/2000, de 18 d'agost, per permetre que l'alcalde, en la seva condició d'agent del Govern, adopti mitjançant un acte motivat mesures, també contingents i urgents ("*contingibili e urgenti*") amb respecte als principis generals de l'ordenament, a fi de prevenir i d'eliminar perills greus per a la incolumitat pública ("*incolumità pubblica*") i la seguretat urbana ("*sicurezza urbana*").

Per la seva banda, la Llei n. 94 de 2009 preveu la possibilitat que els alcaldes, després d'un acord amb el "*prefetto*", puguin servir-se de la col·laboració d'associacions de ciutadans no armats perquè assenyalin a les Forces de Policia de l'Estat o locals successos que puguin causar danys a la "*sicurezza urbana*" o provocar situacions d'angoixa ("*disagio*") social.

Per poc que s'observin, es podrà comprovar que les novetats esmentades són realment tan significades, i semblen concedir als alcaldes potestats tan formidables, que no pot estranyar que el Ministeri de l'Interior aprovés mentrestant el Decret de 5 d'agost de 2008, precisament sobre "*Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*". En particu-

lar, per aclarir que per "*incolumità pubblica*" cal entendre la integritat física de la població, mentre que, per "*sicurezza urbana*", un bé públic a tutelar mitjançant l'activitat destinada a protegir, en l'àmbit de la comunitat local, el respecte de les normes que regulen la vida ciutadana, per millorar les condicions de vida dels centres urbans, la convivència ciutadana i la cohesió social.

No cal dir que aquestes precisions no van impedir que les previsions normatives que s'han recordat abans causessin des del primer moment una polèmica doctrinal encesa, també per motius competencials, a la qual ha acabat intervenint la *Corte costituzionale*. Ho ha fet, primer, amb les sentències n. 226/2010 i 274/2010 a propòsit de les denominades "patrulles ciutadanes" ("*ronde*"). I més tard mitjançant la sentència n. 115/2011, per jutjar la constitucionalitat de la potestat local d'intervenir normativament mitjançant ordenances "*anche contingibili e urgenti*" en matèria de seguretat pública.

III

Al marge ara de la solució que estableixen respectivament, totes aquestes sentències de la *Corte costituzionale* contenen declaracions decisives sobre el significat del concepte de "*sicurezza urbana*" i les seves relacions amb el títol competencial de l'Estat en matèria d'"ordine pubblico e sicurezza", de les quals és possible treure també uns quants ensenyaments per al nostre ordenament. I, en qualsevol cas, han avivat el debat sobre els conceptes esmentats i la distribució territorial del poder en la matèria, segons certifica la llarga llista de comentaris doctrinals publicats des d'aleshores.

Algunes d'aquestes contribucions més destacades es poden veure reunides ara en el llibre *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, coordinat per S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo i T. F. Giupponi, editat per FrancoAngeli, en la seva col·lecció *Sicurezza civile*, i fruit de la col·laboració entre les universitats de Bolonya i Siena i l'Associació Nacional de Funcionaris de Policia.

Prenent com a pretext la sentència núm. 115 de 2011, el volum recull les aportacions d'una dotzena d'especialistes reconeguts en la matèria, majoritàriament professors universitaris. Tots els estudis, encara que lògicament obeeixen a perspectives diferents, comparteixen, no obstant això, la preocupació per desvetllar, en clau competencial, els elements més destacats de la controvèrsia actual sobre els dos conceptes que donen títol al llibre. I donen compte igualment de

la idea comuna que la "seguretat pública", l'"ordre públic" i la "seguretat urbana" són conceptes tremendament esmunyedissos en la praxi constitucional, i per tant han de ser interpretats amb rigor exquisit. D'una banda, per impedir que amb l'excusa de l'article 117.2 h) l'Estat pugui senzillament buidar de contingut les competències que corresponen constitucionalment a les regions i als ens locals. Però també, inversament, d'altra banda, per assegurar la igualtat imprescindible en l'*status libertatis* dels ciutadans.

Sota aquestes proposicions senzilles s'amaguen naturalment matisos i explicacions abundants que convido a comprovar per si mateix al lector interessat, convençut del seu profit. L'ocasió és, a més, particularment propícia, tan sols tenint en compte que, igual que a Itàlia, també nosaltres hem posat en marxa un procés profund de reforma dels ens locals, en què l'experiència de la "*sicurezza urbana*" que tan bé coneixen allà proporciona inestimables ensenyances. El llibre que es comenta és per descomptat la millor guia per aprofitar-les. ■

NORMES DE PUBLICACIÓ. INSTRUCCIONS ALS AUTORS

- **TREBALLS ORIGINALS:** els treballs enviats hauran de ser originals i inèdits. Qualsevol altra explotació necessitarà permís exprés de l'editorial. S'enviaran per correu electrònic a l'adreça: fund@gobiernolocal.org
- **PRESENTACIÓ:** els originals s'hauran de lliurar en llengua catalana o castellana, acompanyats d'un sumari, resum i paraules clau. El títol, el resum i les paraules clau s'hauran de redactar també en anglès. En els originals haurà de constar la identitat de l'autor o dels autors, la institució pública o privada on desenvolupa/en la seva activitat, i la seva adreça de correu electrònic.
- **FORMAT:** la lletra dels originals serà Arial 12, i en els peus de pàgina Arial 10. L'espaiat serà d'1,5, i en els peus de pàgina d'1. Les notes a peu de pàgina hauran d'anar numerades, i hauran de seguir els criteris normals de citació.

- En cas de llibre: autor, títol del llibre en cursiva o títol del capítol entre cometes seguit de l'autor del llibre i del títol d'aquest en cursiva, editorial, ciutat d'edició, any, pàgina/es (p.).

Exemple:

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas", en d. a., *El empleo público local ante la crisis*, Fundació Democràcia i Govern Local – CEMCI, Bilbao, 2011, p. 13-87.

- En cas d'article de revista: autor, títol de l'article entre cometes, nom de la revista en cursiva, número (núm.), editorial, any i pàgina/es (p.).

Exemple:

PAREJO ALFONSO, L., "Apunts per al debat sobre la planta i l'articulació interna de l'Administració local", *Quaderns de Dret Local*, núm. 29, Fundació Democràcia i Govern Local, febrer de 2012, p. 9–21.

Les reproduccions textuais d'originals d'altres autors, les referències de jurisprudència o la doctrina dels òrgans consultius, aniran entre cometes.

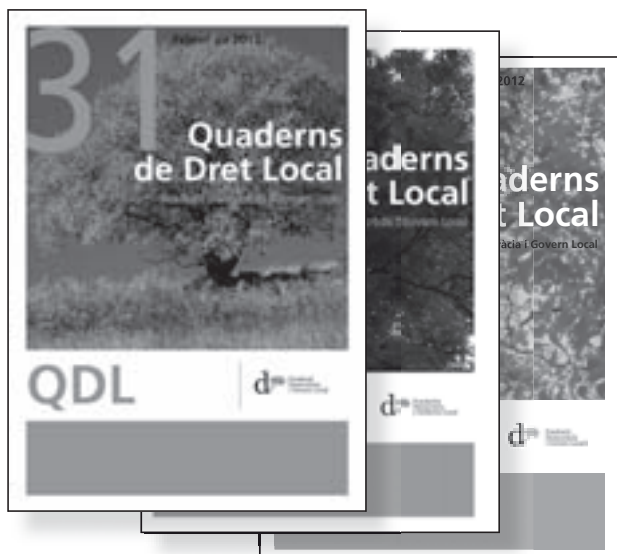
- **EXTENSIÓ:** els estudis tindran una extensió no superior a 40 pàgines en el format indicat. Les ponències, cròniques i notes no superaran les 30 pàgines. En tot cas, la Direcció de la Revista es reserva el dret de publicació dels originals rebuts en qualsevol de les nostres seccions, prèvia comunicació a l'autor.
- **SISTEMA D'ELECCIÓ ORIGINALS:** per a la seva publicació, els treballs hauran d'haver estat informats positivament per especialistes externs a l'entitat editora. Hi seran valorats el rigor, la claredat, l'interès per la disciplina, la metodologia, el contrast de resultats i l'originalitat de les aportacions. Als autors, se'ls comunicarà expressament si el seu treball ha estat acceptat o no. En el cas que la resposta sigui negativa, s'assenyalaran les raons del rebuig, i si el treball pot ser revisat per sotmetre'l a una nova avaluació. En tot cas, es garanteixen la confidencialitat en el procés i la comunicació personalitzada del resultat.



3 números a l'any

subscriptions

Última edició: maig 2013



**QDL
Anual (3 números)
+
Anuario del
Gobierno Local
80 €**



**QDL
Anual (3 números)
38 €**

**Anuario del
Gobierno Local
55 €**

Subscripcions a través de:

Telèfon: 917 020 414

Fax: 913 103 499

Internet: www.gobiernolocal.org

* IVA i despeses d'enviament a domicili incloses en qualsevol modalitat de subscripció, a excepció dels lliuraments fora d'Espanya

Dades d'enviament: (si les dades per a la facturació són diferents, indiqueu-nos-ho, si us plau). Ompliu les dades en lletra majúscula.

*Nom: Profissió:
*Entitat: *CIF/NIF:
*Adreça *Població: *Província: *CP:
Mail: *Telèfon: Fax:

Els camps assenyalats amb un asterisc (*) s'han d'emplenar obligatòriament.

Desitjo que envieu a l'adreça indicada:

- QDL - ANUAL (3 números)
 ANUARIO DEL GOBIERNO LOCAL
 QDL - ANUAL (3 números) + ANUARIO DEL GOBIERNO LOCAL

Idioma dels QDL:

- Castellà
 Català

Efectuo el pagament pel procediment següent:

- TALÓ ADJUNT NOMINATIU A NOM DE LA FUNDACIÓ DEMOCRÀCIA I GOVERN LOCAL
 TRANSFERÈNCIA BANCÀRIA (només per a institucions públiques)
 DOMICILIACIÓ BANCÀRIA PER MITJÀ DE L'AUTORITZACIÓ QUE EMPLENO

Sr. director del Banc/de la Caixa:..... Sucursal: Localitat:

Autoritzo la Fundació Democràcia i Govern Local perquè carregui els rebuts que ha de lliurar-me, a partir de la data, en el meu compte corrent.

Signatura:

OBSERVACIONS:

Accepto que les meves dades s'inclouguin en un fitxer automatitzat confidencial per a comunicacions futures de la Fundació Democràcia i Govern Local. Si desitjo consultar-les, rectificar-les o cancel·lar-les, ho comunicaré a la Fundació Democràcia i Govern Local, Rambla de Catalunya, 126, 08008 Barcelona, segons la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre.

CODI COMPTE BANCARI			
ENTITAT	OFICINA	DC	NÚM. COMPTE

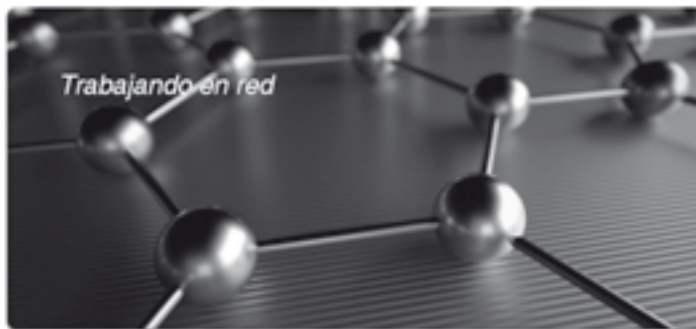
Si voleu tenir informació actualitzada sobre les nostres activitats, no dubteu a visitar el nostre web:

www.gobiernolocal.org



Inicio La Fundación ▾ Boletín Actividades ▾ Fundación Digital ▾ Publicaciones ▾ Actualidad

Buscar



Revista
La Revista Democracia y Gobierno Local, publicación divulgativa al servicio de los Gobiernos locales.

[ver más](#)



Fundación Digital
Consulte aquí todas las publicaciones de nuestra Fundación en formato electrónico.

[ver más](#)



Actividades
Consulte aquí todas las actividades de la Fundación (cursos, jornadas, debates-coloquio, desayunos...)

[ver más](#)

Últimas Publicaciones



El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)



Revista Democracia y Gobierno Local 16/17



Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico



Cuadernos de Derecho Local nº 29



El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales



La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias

Actualidad



La reforma de las competencias de la Administración Local a debate
viernes, 23 de septiembre de 2012

En la Diputación de Málaga por expertos del Ministerio de Hacienda [ver más](#)



La Xarxa de Goverss Locals amplia el plazo para que los ayuntamientos digan cuáles son sus necesidades
viernes, 23 de septiembre de 2012

[Prórroga para presentar solicitudes](#) [ver más](#)



El Príncipe destaca en Cádiz el papel "fundamental" de los ayuntamientos
jueves, 27 de septiembre de 2012

"actores de primer orden" en la democracia [ver más](#)

[ver todas](#)

[Suscríbete a nuestro RSS](#)

La Fundación en Twitter



Gobierno Local fundlocal

fundlocal La reforma de las competencias de la administración local, a debate en la... [malaga-en/buscar/home.js...](https://twitter.com/malaga-en/buscar/home.js...) [@fundmag/gobiernolocal](https://twitter.com/fundmag/gobiernolocal) · 1 hour ago · reply · retweet · favorite

fundlocal Los diputados provinciales renuncian a su paga extra de Navidad. [ehortecastilla.es/20120925/local...](https://twitter.com/ehortecastilla.es/20120925/local...) via [@ehortecastilla](https://twitter.com/ehortecastilla) · 2 days ago · reply · retweet · favorite

fundlocal Fundación Democracia y Gobierno Local [gobiernolocal.org/actualidad/foc...](https://twitter.com/gobiernolocal.org/actualidad/foc...) · 2 days ago · reply · retweet · favorite



Join the conversation

[Suscríbete a nuestro Boletín digital](#)

www.gobiernolocal.org

