

# **CONTINUÏTAT I CANVI DE LES POLÍTIQUES PUBLIQUES POLICIALS A CATALUNYA (1979-1997).**

## **LA CONFIGURACIÓ DEL MODEL POLICIAL CATALÀ I LA CONSTRUCCIÓ DE LA POLICIA DE LA GENERALITAT- MOSSOS D'ESQUADRA.**

Alumne: Joan Carles Carbí Blanch

Treball Final de Grau

NIUB:25725136

Tutora.: Luz María Muñoz Márquez

Centre: UB /ISPC

Data: 08-01-2019.



Institut de  
Seguretat Pública  
de Catalunya



### **Dedicatòria:**

A Amparo, àngel dolç, ànima blanca.

A Joan Carles, cor net, tenaç, invencible.

A Marta Nagórska, la meva estimada filla polonesa.

A Pepa Macias, enyorada amiga, policia de carrer, madona gentil de pàries i proscrits; in memoriam.

### **Agraïments:**

A l'amic Abel Vázquez Gutiérrez –present i futur del Cos de Mossos d'Esquadra- i lleial company d'estudis per la seva amistat, generositat i suport incondicional. Per l'humor, el coratge i la rectitud moral.

A la meva tutora , la Dra. Luz Maria Muñoz Márquez, cicerone imprescindible en laberint de les idees, pel seu suport, consells, i orientació.

Al Dr. Joaquim Roglan i Llop per més de 25 anys de fraternal amistat i mestratge.

Torrelles de Llobregat 8, de gener de 2019.

*“Aunque pudiera parecer lo contrario, a veces la mayor prudencia y sentido de la responsabilidad aconsejan, justamente, la mayor audacia”. Bosch, Curbet, Renau (1983)<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Jaume Bosch, Jaume Curbet, Lluís Renau Una alternativa al actual modelo policial. El País (13-05-1983)

## ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ .....	1
1.1 Motivacions del treball.....	2
1.1.1. Motivació política.....	2
1.1.2. Motivació científica .....	3
1.1.3. Motivació social.....	4
1.2. Preguntes i hipòtesis d'investigació .....	5
1.2.1. Preguntes d'investigació. ....	5
1.2.2 Hipòtesis d'investigació.....	5
1.3. Conceptes clau. ....	6
1.4. Metodologia d'investigació.....	6
1.5. Estructura del treball.....	7
2. MARC CONTEXTUAL I TEÒRIC .....	8
2.1. Contextualització teòrica: consideracions preliminars. ....	8
2.2. Marcs analítics de les polítiques públiques: eclecticisme teòric i metodològic.....	9
2.2.1. Sobre la noció de marc analítics de les polítiques publiques.....	9
2.2.2 Algunes propostes de classificació dels marcs analítics.....	10
2.2.2.1. Les tres is de Palier i Surel: interessos, idees i institucions.....	11
2.2.2.2. Els sis marcs d'anàlisi de Roth .....	11
2.2.3. La continuïtat i el canvi en els marcs d'anàlisi de les polítiques publiques .....	12
2.2.3.1. "Antiga i actual ortodòxia": les tipologies del canvi segons Howlet, Cashore i Cruz-Rubio (2012).....	12
2.2.3.2. Alguns marcs d'anàlisi de la continuïtat i el canvi vinculats a estudis de cas de polítiques publiques espanyoles: Chaqués, Palau-Roque, Muñoz Márquez. ....	14
3. EL REBOST DE LES IDEES: La proposta teòrica del model policial català (1985). ....	16
3.1 Una aproximació als perfil dels autors. ....	17
3.2. Els centres de producció d'idees.....	20
3.2.1. Els organismes municipalistes: el bressol de los noves idees. ....	20
3.2.2. La Direcció General de Seguretat Ciutadana de Jaume Sellarès: el departament I+D del nou model. ....	21
3.3. Les bases del model. ....	23
3.3.1. Un model possibilista i constitucional.....	23
3.3.2. Un model reformista .....	24
3.3.3. Un model nacional de policia per a Catalunya i federal per a Espanya .....	26

4. LA CONFIGURACIÓ DEL MODEL I DEL SISTEMA POLICIAL DE CATALUNYA 1979-1997 .....	28
4.1 DE BRÒKERS I EMPRENEDORS POLÍTICS: PUJOL I SELLARÉS .....	28
4.1.1. Jordi Pujol: un bròker polític a cavall de Catalunya i l'Estat.....	29
4.1.1.2. La caixa d'eines del bròker Pujol. ....	29
4.1.2 Miquel Sellarés: un emprenedor polític de pedra picada .....	33
4.2. LA GÈNESI DEL MODEL: DE L'IMPULS A LA PARALITZACIÓ ( 1979-1985).....	39
4.2.2. La CE de 1978 i L'EAC de 1979: Entre l'ambigüitat, els anhels competencials i la pulsió centralista. ....	43
4.2.3. De les eleccions de 1980 al traspàs dels "Mossos de la Diputació" .....	44
4.2.4 . El Cop d'Estat del 23-F.....	48
4.2.5. La Direcció General de Seguretat Ciutadana de 1983-1986: .....	50
4.2.6. La repressió policial de la Diada Sant Jordi 1985. ....	53
4.3 LA IMPLANTACIÓ DEL MODEL: DE LA PARÀLISI A LES COMPETÈNCIES DE TRÀNSIT 1985- 1997.....	57
4.3.1. La paràlisi de procés:1985-1993.....	58
4.3.2 La pèrdua de la majoria absoluta del PSOE (1993), les negociacions amb CIU i els acords de desplegament de 1994. ....	63
4.3.3. Els pactes d'investidura de Jose Maria Aznar CIU/PP (1996) i el traspàs de les competències de trànsit (1997) .....	66
5. CONCLUSIONS .....	68
6. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES .....	73
7. ANNEXOS.....	76
Taula.1. Ontologies, Epistemologies i metodologies de les ciències socials.....	76
Taula 2. La classificació de "les tres is" de Palier i Surel .....	77
Taula.3. El marcs d'anàlisi de Roth.....	77
Taula.4 Tipologies del canvi de les polítiques de "l'antiga ortodòxia". ....	78
Taula. 5 Tipologies del canvi de la nova ortodòxia. ....	78
Taula. 6 . Mecanismes d'integració i coordinació policial .....	79
Taula 7. Assemblea de Parlamentaris Catalans. Article 13. ....	80
Taula 8. Assemblea de Parlamentaris Catalans. Article 14. ....	80
Taula. 9. Estatut d'Autonomia de Catalunya (1979). Article 13.....	81
Taula. 10. Estatut d'Autonomia de Catalunya (1979). Article 14.....	82

## 1.INTRODUCCIÓ

A les quatre de la matinada del dia 28 d'octubre de 2017, l'edició digital del Butlletí Oficial de l'Estat (BOE) publicava la destitució del Major dels Mossos d'Esquadra, Josep Lluís Trapero. Una ordre ministerial signada per l'aleshores titular de la cartera de Interior, Juan Ignacio Zoido, decretava el cessament del màxim responsable de la policia autonòmica catalana en compliment de les disposicions establertes pel govern Rajoy a l'empara de l'article 155 de la Constitució Espanyola.<sup>2</sup>

Hores abans, el ple del Senat del dia 27 d'octubre donava llum verda a un paquet de mesures de l'executiu espanyol per respondre a la declaració d'independència proclamada pel Parlament de Catalunya aquella mateixa jornada. Aquesta era la resposta en paraules de Mariano Rajoy “a unas decisiones que pretenden imponer por la fuerza de los hechos consumados un secuestro inadmisibile a la mayoría de los catalanes y el hurto de una parte de su territorio al conjunto de los españoles”.<sup>3</sup>

En una compareixença pública davant dels mitjans de comunicació i acompanyat col·legiadament pels seus companys de gabinet, Rajoy desgranava les primeres mesures per a “recuperar la normalidad legal y disolver las amenazas que nos estan volcando sobre la convivencia”<sup>4</sup>; unes mesures adoptades amb l'antuència dels líders del PSOE, Pedro Sánchez, i de Ciudadanos, Albert Rivera.<sup>5</sup>

Rajoy s'apressava a verbalitzar -entre d'altres decisions urgents (destitucions del president, vicepresident i consellers del govern català; dissolució del Parlament i convocatòria d'eleccions- els cessaments del director general de seguretat i del director general de la policia. El Major Trapero, com ja s'ha dit, corria hores després la mateixa sort que els seus responsables polítics immediats i que la resta de les 234 persones vinculades a la administració catalana cessades d'una tacada.<sup>6</sup> Però això no era tot. Més enllà del cessaments de polítics i funcionaris, els continguts coercitius de l'ordre promulgada pel govern espanyol - publicada al BOE d'aquell mateix dia <sup>7</sup> - apuntaven directament sobre les competències en matèria de seguretat pública de la Generalitat Catalunya. Sota l'epígraf “C” de “Medidas singulares sobre determinados ámbitos de actividad administrativa” i en el seu apartat C.1, titulat “Seguridad y orden público”, es

---

<sup>2</sup> Orden INT/1038/2017, de 28 de octubre. BOE Núm. 262. (28-10-2017)

<sup>3</sup> Comparecencia íntegra de Rajoy en la que cesa al Govern y convoca elecciones en Cataluña. Recuperat de <http://www.rtve.es/alcarta/videos/programa/rajoy-integro/4274707/> TVE ( 27-10-2017)

<sup>4</sup> Sic

<sup>5</sup> Rajoy activa el 155 con apoyo del PSOE y accede a reformar la Constitucion .Vegeu vídeo de la noticia. [https://elpais.com/politica/2017/10/11/actualidad/1507705563\\_381296.html](https://elpais.com/politica/2017/10/11/actualidad/1507705563_381296.html) El País (12-10.2017)

<sup>6</sup> Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat de Catalunya (27/10/2017 – 01/06/2018). Pag.5 Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern. Generalitat de Catalunya. 2018.

<sup>7</sup> Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre . BOE Núm. 260.( 27-10-2017)

formalitzava jurídicament el comandament efectiu- polític i funcional- dels Mossos d'Esquadra per part del "Gobierno de la Nación".

Entre d'altres prerrogatives, l'aplicació del 155 facultava al ministeri d'Interior espanyol i les seves autoritats per dictar instruccions directes i d'obligat compliment als membres del Cos de Mossos d'Esquadra, a substituir a aquests –si fos necessari - per efectius de les Forces i Cossos de de Seguretat de l'Estat i a sancionar als policies de generalitat díscols en cas d'incompliment de les disposicions i ordres de servei emeses.

34 anys després de la seva refundació, una de les institucions més emblemàtiques de l'autogovern català restava intervinguda, expeditivament, pels poders de l'Estat. Una intervenció que esberlava seriosament el model i el sistema policial de Catalunya desenvolupat, des de 1983, dins del marc general del sistema de seguretat pública estatal configurat per la Constitució de 1978. Un sistema estatal de naturalesa mixta quant al repartiment de la funció de manteniment de la seguretat pública entre l'Estat, les Comunitats Autònomes i les corporacions locals (Toval, 2009).

Però coincidim amb Tomás Gil (2004) en considerar que l'encarnadura mixta del sistema de seguretat espanyol, més enllà de la mera descentralització administrativa, ens situa davant d'una qüestió de profund calat constitucional: la distribució del poder polític i la divisió territorial de l'Estat. Les competències en matèria de seguretat pública i la creació de la policia autonòmica no s'han abstret a la sempiterna i tossuda dialèctica política entre l'Estat i Catalunya de les darreres quatre dècades. Com assenyala un dels pares del model policial català, Jaume Bosch (2018:25): "una de les dinàmiques que han marcat els darrers quaranta anys és la tensió que oposa l'Estat espanyol, amb una tradició policial centralista que es remunta al segle XIX, a una Generalitat que té la voluntat decidida, compartida per la majoria de forces polítiques catalanes, que Catalunya pugui gestionar la seva seguretat des de molt abans que la qüestió de la independència es fes tan present com ara".

## **1.1 Motivacions del treball.**

### **1.1.1. Motivació política**

De l'esmolada realitat política, descrita anteriorment, emergeix *la primera* de les tres motivacions d'aquest treball: la voluntat d'analitzar la tensió en matèria de seguretat pública entre el poder central de l'Estat i la Generalitat de Catalunya -des de l'etapa primigènia de l'anomenat Estado de las autonomies- identificant, també, els mecanismes que van empènyer a les institucions catalanes i a bona part de la xarxes d'actors del subsistema polític català a apostar, a principis dels anys 80, per un nou model policial.

Com veurem més endavant es tractava d'una proposta de model propi, però no exclouent; 'compatible' amb l'afany democratitzador d'amples sectors de la societat espanyola de la Transició i 'compartible', pel seu esperit federalitzant, amb les forces polítiques estatals que es disposaven a redissenyar i pilotar les institucions jurídic-policials heretades del franquisme.

### **1.1.2. Motivació científica**

*La segona motivació* d'aquesta investigació és la de contribuir, dins de les seves possibilitats, al coneixement acadèmic interessat en la gestació, desenvolupament i consolidació del model i el del sistema policial català en el període comprès entre els anys 1978 i 1997. Una temàtica que en termes generals no ha suscitat, fins al moment, un interès prou eloqüent ni prolífic per part de l'acadèmia amb algunes excepcions que es citen a continuació.

L'estudi d'aquestes qüestions ha estat abordat essencialment des de l'àmbit de les ciències jurídiques i des del prisma del dret públic, administratiu i constitucional aplicats al camp de les administracions policials de l'Estat i Catalunya. Des d'aquestes perspectives cal subratllar, entre d'altres, les aportacions d'Àlex Bas (2009), Manuel Ballbé (1982/1990) o de Tomás Gil (2004). En el terreny de la criminologia cal destacar també els estudis de Francesc Guillén (2016) amb l'anàlisi comparat de models, sistemes i polítiques públiques policials. Des del camp dels estudis multidisciplinaris de la seguretat (dret, criminologia, sociologia) cal fer esment exprés als treballs d'Amadeu Recasens (1990) dedicats a la configuració de *l'aparell policial* a Espanya. Des de l'àmbit de la demanda i de l'oferta de les polítiques públiques de seguretat cal destacar, també, les aportacions de Juan Carlos del Rio(2015).

Pensem aquest treball de final de grau pot aportar, si més no, un abordatge inèdit de la qüestió en formular-se des del marc analític dels processos de continuïtat i canvi de les polítiques públiques; entenen l'anàlisi d'aquestes com a disciplina autònoma de la ciència política. Des d'aquesta òptica assajarem d'esbrinar els factors que van empeltar un canvi de marc interpretatiu dels actors del subsistema polític català- respecte a les polítiques de seguretat pública i policials practicades per l'Estat.

Si bé l'afany inicial de l'autor passava per prolongar l'anàlisi fins als nostres dies, l'acotació cronològica establerta respon a l'objectiu de conciliar l'abast de la investigació amb el format i les dimensions prescrites per aquest treball. La focalització en aquest segment temporal (1979-1997) ens permetrà d'afinar l'observació sobre l'objecte d'estudi, donada la seva complexitat, i ens evitarà de caure en possibles simplificacions o el·lipsis castradores que poguessin arrambar el signe d'aquesta investigació cap al gènere de la crònica divulgativa.

### 1.1.3. Motivació social

No exagerem en afirmar que mai com en l'actualitat, les qüestions policials i de seguretat pública han penetrat tan en la quotidianitat de la societat catalana. Quan encara cuegen els estralls físics i emocionals dels atemptats terroristes del 17 d'agost de 2017 a Barcelona i Cambrils; quan perviuen enquistades la retina col·lectiva les inusitades escenes de violència policial de l'1 d'octubre, el tema policial segueix ocupant una posició preeminent en el panorama de l'opinió pública i publicada de Catalunya.

Si bé el primer d'aquests traumàtics esdeveniments va comportar un reconeixement unànim de la població cap a les institucions, cossos i serveis involucrats en la gestió de la crisi, també va aixecar d'immediat una polseguera de crítiques des de determinats sectors polítics, periodístics<sup>8</sup> i policials<sup>9</sup> de l'Estat. Per la seva banda, el fet de l'1 van confrontar, davant d'una ciutadania atònita, dues concepcions político-policials de "l'ordre públic" i les diferents metodologies, emprades per aquestes, per garantir el seu manteniment.<sup>10</sup>

Com deien el debat policial s'ha mantingut al carrer, en el transcurs de l'any 2018, i ha estat motiu de enceses polèmiques en els mitjans de comunicació i les xarxes socials. Polèmiques relacionades al voltant de les activitats policials que han situat a la diana de les crítiques tant al Cos de Mossos d'Esquadra<sup>11</sup> com al Cuerpo Nacional de Policía<sup>12</sup>, la Guardia Civil<sup>13</sup> i a sindicats i associacions professionals<sup>14</sup> relacionats amb aquestes institucions armades.

Tot aquest cúmul de fets ens porten a demanar-nos si els fet d'agost i d'octubre de 2017 van obrir inevitablement la caixa de pandora d'una dialèctica covada durant 34 anys. Pensem que per comprendre aquesta problemàtica i les seves dràstiques conseqüències polítiques, jurídiques i policials -descrites en l'encapçalament d'aquesta introducció- és necessari d'estendre el camp

---

<sup>8</sup> J.A Zarzalejos. *El 17-A y el rotundo autogobierno catalán*. <https://www.cambio16.com/firmas/17-autogobierno-catalan/> Cambio 16. (17-09-2017)

<sup>9</sup> *AUGC Y SUP denuncian el aislamiento a las FFCCSS del Estado en la gestión del atentado de Barcelona*. [https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/np\\_conjunta\\_sup\\_aucg\\_atentado\\_bcn\\_0.pdf](https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/np_conjunta_sup_aucg_atentado_bcn_0.pdf)

<sup>10</sup> J.Bosch. *Policia i democràcia*. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20171003/431762424420/policia-democracia.html>

<sup>11</sup> *Els papers que els Mossos volien cremar compliquen el futur de Trapero i Sánchez*. El País (06-03-18) [https://cat.elpais.com/cat/2018/03/05/catalunya/1520269292\\_121405.html](https://cat.elpais.com/cat/2018/03/05/catalunya/1520269292_121405.html) El País (06-03-18)

<sup>12</sup> *El policia agressor de Borràs, membre de la Brigada de Informació acusada pels Mossos el 2014 d'alertar gihadistes*. Público (<https://www.publico.es/public/agressio-periodista-jordi-borras-policia-agressor-borras-membre-brigada-d-informacio-acusada-pels-mossos-2014-per-alertar-gihadistes.html>)

<sup>13</sup> *El jefe policial que investiga el procés carga contra políticos i mossos oculto en twitter*. Público (21-02-18) <https://www.publico.es/politica/cloacas-interior-jefe-policial-investiga-proces-carga-politicos-mossos-oculto-twitter.html>

<sup>14</sup> *Jusapol volverá a Barcelona el 10 de noviembre a "terminar lo que empezaron"*. Efe (04-10-2018) <https://www.efe.com/efe/espana/portada/jusapol-volvera-a-barcelona-el-10-de-noviembre-terminar-lo-que-empezaron/10010-3770774>



d'anàlisi d'aquesta realitat fins al seu origen primigeni. Aquest treball, entre d'altres motivacions, pretén esteranyinar el passat recent amb la finalitat d'aportar elements d'anàlisi, de reflexió i de ponderació al debat present; recuperant i endreçant des de l'anàlisi de les polítiques públiques algunes constants històriques necessàries a l'hora d'entomar el present i encarar el futur del model i del sistema policial de Catalunya.

## **1.2. Preguntes i hipòtesis d'investigació**

### **1.2.1. Preguntes d'investigació.**

Com insinuen algunes de les motivacions expressades anteriorment, les preguntes generals d'aquesta investigació parteixen de l'afany explicatiu de les següents qüestions:

- a) Fins a quin punt els polítics i canvis institucionals produïts a l'Estat Espanyol i Catalunya, entre 1978 i 1997 (Constitució Espanyola de 1978/ Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979) van dibuixar el context afavoridor d'un canvi de les polítiques públiques de seguretat i la democratització de les institucions policials ?
- b) En quina mesura, dins d'aquest context, factors com l'aparició d'un corpus d'idees alternatives al model policial d'ordre públic franquista ; o la successió en el temps de distints episodis de trencament de la normalitat institucional (cops d'estat, esclats de violència policial, aritmètiques parlamentàries.); o l'activisme persistent dels promotors del nou paradigma van afavorir l'alineament de les xarxes polítiques catalanes i dels alts mandataris de la Generalitat en la voluntat comuna de crear i desenvolupar un model i sistema policial propi?

### **1.2.2 Hipòtesis d'investigació**

De les preguntes formulades es desprenen les següents hipòtesis d'investigació fonamentades en principis teòrics de dos models d'anàlisi de la continuïtat i el canvi de les polítiques públiques :

- **H1.** D'acord amb el model analític dels corrents múltiples de la política de Kingdom<sup>15</sup>: *els canvis instaurats en el sistema institucional per la Constitució Espanyola de 1978 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 van configurar- tant a Catalunya com a l'Estat Espanyol- un context favorable però no suficient per a propulsar un canvi efectiu<sup>16</sup> de les polítiques policials i de seguretat pública.*

---

<sup>15</sup> També conegut com marc de les "Finestres d'Oportunitat". Vegeu Taula 3 i capítol 2 (marc teòric) d'aquest treball. Aquest concepte, en la nostra opinió, es veu actualment sotmès a cert grau de banalització i d'aplicació inadequada per part determinats dirigents polítics i mitjans de comunicació.

<sup>16</sup> Vegeu a la Taula 4 l'apartat dedicat a Peter Hall i els tres nivells de canvi de les polítiques establerts per aquest autor.

- **H2:** D'acord amb el marc d'anàlisi de Baumgartner i Jones<sup>17</sup> i dins del context establert en la Hipòtesi 1: *la disponibilitat de idees alternatives al model policial estatal de 1978, la successió de determinats episodis disruptius de l'estabilitat politico- institucional espanyola*<sup>18</sup> i *la capacitat dels promotors del nou model de centrar l'atenció de la resta d'actors polítics catalans - sobre les problemàtiques policials-, van propiciar, l'any, 1994 un canvi radical de les polítiques de seguretat pública i la instauració d'un model i d'un sistema policial català, dins del marc constitucional.*

### **1.3. Conceptes clau.**

En benefici de la claredat conceptual, de la precisió terminològica i de la voluntat de no confondre al lector volem matisar alguns conceptes que de manera recurrent apareixeran en la narrativa del present treball.

*Model policial:* es tracta del concepte ideal de la policia existent en un país, en una ciutat o en una organització policial. Es refereix als principis des dels quals s'ha partit en el moment de la creació i desenvolupament d'un cos policial (Ponsaers citat per Guillen, 2015:25).

*Sistema Policial:* ens referim al conjunt de cossos policials que operen en un territori, a la seva distribució competencial i al nivell d'integració d'aquests amb altres cossos o serveis en el marc d'un "tot amb sentit" i dotat "d'algun ordre" (Ponsaers citat per Guillen, 2015:25)

### **1.4. Metodologia d'investigació.**

D'acord amb Sánchez Montijano (2018), la naturalesa de les preguntes d'investigació formulades anteriorment enquadren aquest treball en la tipologia de les investigacions empírico-explicatives. Així mateix, seguint a aquesta autora, es pot afirmar que el paper preponderant de la teoria en la construcció de les hipòtesis de treball fa que les passes del investigador estiguin orientades, necessàriament, per una lògica basada en el raonament deductiu (Jiménez Montijano, 2018).

Des d'aquest punt de partida, la metodologia d'investigació proposada és de naturalesa qualitativa i la tècnica d'investigació seleccionada serà la de l'anàlisi documental. A partir d'una mostra intencional prou significativa de documents s'observaran, des dels marc analítics de les polítiques públiques, el comportament de les distintes variables interrelacionades per les hipòtesis amb l'objectiu de validar o refutar aquestes últimes. Com assenyala Sanz (2011:41)

---

<sup>17</sup> Es tracta del marc de "l'equilibri interromput" formulat per aquests autors (1993). Vegeu Taula 4 i capítol 2 d'aquest treball.

<sup>18</sup> Ens referim al cop d'Estat del 23-F de 1981, a la repressió policial de la Diada de Sant Jordi de 1985 i a les dificultats, en termes d'aritmètica parlamentària, del PSOE (1993) i del PP (1996) per investir com a presidents del govern espanyol a Felipe Gonzalez i José Maria Aznar, respectivament.

“en alguns casos, els documents són un recurs per reconstruir l’esquelet d’una determinada política pública, posant èmfasi en aspectes com els seus objectius, com es desenvolupà, quins canvis es fan i com s’implementen”.

Aquesta mostra estarà integrada, des d’un punt de vista formal, per documents allotjats en distints suports de comunicació: analògics, digitals, impresos o audiovisuals. Pel que fa al contingut dels documents seleccionats aquests es poden classificar en tres categories:

- *Documents oficials estatals, autonòmics* : lleis, mocions, resolucions, discursos d’investidura, diaris de sessions parlamentaries del Parlament de Catalunya i del Congrés dels Diputats , principalment de la dècada dels anys 70 i 80. Per facilitar la lectura del text aquests seran referenciats en les notes al peu de pàgina d’aquest treball.
- *Documents públics*: llibres i publicacions especialitzades en seguretat pública i policial; articles científics i tesis doctorals relacionades amb la matèria; programes electorals dels principals partits polítics catalans publicats amb motiu de les eleccions al Parlament de Catalunya dels anys 1980 i 1984 ; articles de premsa impresa , recuperats de les hemeroteques digitals de diaris com El País, ABC. La Vanguardia o el Punt Avui; articles de premsa digitals publicats en diaris digitals com Publico.es, Cambio16.com o el Nacional.cat ; reportatges televisius, novel·les històriques ,pel·lícules i cançons.  
A excepció dels llibres, articles científics, publicacions especialitzades i tesis doctorals que seran ressenyats en el apartat de referències bibliogràfiques, les altres fonts documentals esmentades seran referenciades, per complementar la lectura, també en les notes a peu de pàgina i convenient linkades , si es dona el cas.
- *Documents personals*: biografies i llibres de memòries de dirigents polítics com Jordi Pujol o Miquel Sellarès d’emprenedors polítics i de professionals de la seguretat pública.

Com no pot ser d’altra manera i en tractar-se d’una investigació de caràcter deductiu on la teoria ocupa un paper preponderant, s’efectuarà una revisió de la literatura més destacada sobre els distints enfocaments teòrics relacionats amb el canvi de les polítiques públiques. Aquesta revisió comportarà la consulta de diverses fonts bibliogràfiques.

### **1.5. Estructura del treball**

El treball s’estructura en 5 capítols. Un primer capítol introductori que ens disposem ja a tancar i que hem iniciat copsant el convuls context polític i policial sota el qual veu la llum aquest treball. Les motivacions, les preguntes i les hipòtesis ; els conceptes claus i la metodologia d’investigació conformen també aquesta primera part introductòria.

El segon capítol es dedicarà, abastament, al marc teòric amb l'objectiu d'oferir al lector una revisió dels diferents marcs i enfocaments analítics de les polítiques públiques a partir de la seva definició i classificació acadèmica. Especial atenció pararem als models d'estudi de la continuïtat i el canvi de les polítiques públiques que conformen la bastida teòrica de la present investigació.

El tercer capítol s'ocuparà dels pensadors i les idees que van definir el model policial català sorgit a principis dels anys 80 destacant les figures i l'ideari del considerat pare del model, Jaume Curbet, i la del seu company professional, Jaume Bosch.

En el quart capítol, ens aproparem en primer lloc a dues figures cabdals en aquest procés: a Jordi Pujol en la seva dimensió de "policy broker" i a Miquel Sellarés, un genuí "policy entrepreneur" per analitzar l'influx d'aquests en el procés de gestació i implantació del model policial català. Posteriorment descriurem les etapes del procés de configuració del model entre 1979 i 1997, analitzant les seves passes des del moment de la seva gestació fins a la seva implantació definitiva l'any 1997.

El cinquè i últim capítol es dedicarà a compilar les conclusions de la present investigació.

## **2. MARC CONTEXTUAL I TEÒRIC**

### **2.1. Contextualització teòrica: consideracions preliminars.**

Com avançàvem a la secció precedent, per desenvolupar aquesta investigació ens valdrem de l'anàlisi descriptiva i el raonament deductiu. Una anàlisi descriptiva amb l'afany de compilar les principals variables que varen influir en la configuració del nou model policial català. Un exercici de raonament deductiu amb la intenció d'analitzar la naturalesa d'aquestes variables i la seva confluència en el segment temporal sotmès a observació. (1978-1996) En definitiva, una temptativa de comprensió del fenomen que abordarem des de l'àmbit teòric de les polítiques públiques i dels marcs analítics de la continuïtat i el canvi propis d'aquesta disciplina. Aquestes seran les eines que ens permetran de ponderar la hipòtesis central d'aquest treball.

Cal emfatitzar doncs –en el context d'aquesta dinàmica de prospecció deductiva - el paper substantiu de la teoria a l'hora d'observar el conglomerat d'idees, de formulacions polítiques i d'accions humanes i institucionals que varen cristal·litzar en una manera singular de pensar i fer el servei públic de policia. Però abans de desplegar la cartografia teòrica seleccionada per orientar les nostres passes investigadores, considerem oportú (i necessari) fer partícip al lector - de la mà d'autors com Roth (2008), Corbetta (2010) o Della Porta (Bauböck et al. 2012:) - les següents consideracions:

- Una teoria “és una reducció extrema de la complexitat del món, una trampa parada per capturar la realitat” (Braudillard citat per Roth 2008).
- Les teories científiques no són neutrals i formen part d’una determinada visió del món. Una visió que es pot conjugar des de distintes accepcions dimensionals: una dimensió ontològica que defineix la naturalesa de la realitat; una dimensió epistemològica que explica la relació del saber amb l’investigador i una dimensió metodologia que ens descriu l’accés al coneixement. Les tres dimensions estan interrelacionades.<sup>19</sup>
- Les teories per si soles no poden abastar “la complexitat del món”. Un excés de voluntarisme omnicomprensiu i teoritzador és situa (probablement) més a prop de l’alquímia o de la religió que no pas de la ciència.
- Les polítiques públiques, igual que les teories que les sustenten, formen part d’una determinada visió del món. Com explica Pierre Müller: “les polítiques públiques no son només un procés de presa de decisions, són també el lloc on una societat construeix la seva relació amb el món. Una política pública és també la construcció d’una imatge de la realitat sobre la qual es vol intervenir.” (Muller citat per Roth, 2008).

## **2.2. Marcs analítics de les polítiques públiques: eclecticisme teòric i metodològic**

Hem tancat l’apartat anterior palesant la complexitat de l’estudi de les ciències socials ,en general, i de les polítiques públiques ,en particular, donada la diversitat de perspectives teòriques i epistemològiques des de les quals podem aproximar-nos al seu coneixement. En la present secció efectuarem un breu recorregut pels principals marcs analítics que des d’aquesta darrera disciplina s’han elaborat per analitzar les formes d’expressió política i d’acció pública de les societats humanes; entenen les polítiques públiques d’acord amb Roth (2010:38) com “un conjunt conformat per un o diversos objectius col·lectius considerats necessaris o desitjables, i per mitjans i accions, que són tractats, almenys parcialment, per una institució o organització governamental amb la finalitat d’orientar el comportament dels actors individuals o col·lectius per modificar una situació percebuda com a insatisfactòria o problemàtica”.

### **2.2.1. Sobre la noció de marc analítics de les polítiques públiques**

Com assenyala Roth (2008), la majoria d’analistes contemporanis de polítiques públiques –més que aferrar-se a una teoria concreta- aborden el seu estudi des de marcs explicatius generals. Es tracta de marcs de naturalesa eclèctica que permeten combinar ,a l’ensem, diferents teories procedents de distint paradigmes.

---

<sup>19</sup> Vegeu Taula 1 a l’apart d’annexos.

Tal com explica Parsons (2007) l'enfocament de les polítiques públiques reconeix el caràcter multidimensional i multidisciplinari dels problemes; i per tant que la formulació de les polítiques així com el seu anàlisi puguin ser abordats des de diferents marcs. Els marcs d'interpretació -d'acord amb Balme i Brouard (2005) citats per Roth (2008:70)- esdevenen “una associació i una manera de considerar els problemes, un repertori metodològic i un vocabulari interpretatiu, en el qual s'estructuren relacions de variables i on es desenvolupen les teories”.

Com explica Sabatier, “l'investigador no pot cercar-ho i veure-ho tot. Les teories orienten, indiquen que cal investigar, quins factors són més importants que d'altres i quins es poden ignorar sense més conseqüències” (Sabatier citat per Cruz-Rubio, 2012: 298).<sup>20</sup>

Però la pluralitat de marcs i enfocament situen a l'analista davant de la disjuntiva de la selecció. Una selecció del marc de treball que comporta indefectiblement l'elecció d'una metodologia i d'unes eines associades a determinats paradigmes, concepcions del món i interessos de l'investigador. Així mateix, les teories socials i els paradigmes porten incorporats en el seu ADN certs “supòsits” al voltant de la societat que “influeixen sobre el que pot ser o no investigat, les preguntes que ens fem i la manera en què intentem respondre-les” (Sautu et al. citats per Muñoz Gaviria, 2011). Un marc implica, en definitiva, la construcció d'un límit al voltant de la realitat que es comparteix -o que es té en comú- dins d'un grup o d'una comunitat (Parsons, 2007).

### **2.2.2 Algunes propostes de classificació dels marcs analítics**

La literatura de les polítiques públiques ens ofereix un prolífic compendi de treballs de classificació, compilació i sistematització de marcs analítics. Tot i que els marges d'espai atorgats al present escrit ens impossibiliten d'emprendre una prospecció exhaustiva sobre aquest assumpte, dins de les pròximes línies volen copsar sintèticament algunes de les classificacions que sintonitzen –segons el nostre parer- amb a la naturalesa d'aquesta investigació i amb les maniobres d'aproximació teòrica a l'objecte d'estudi que ens ocupa.

Ens centrarem, per una banda, en la teoria de les anomenades “tres i”, establerta per Bruno Palier i Yves Surel (2005) ; i per altra, en la proposta de classificació, en sis marcs analítics, elaborada per André-Nöel Roth (2008).

---

<sup>20</sup> Però la pràctica de la disciplina de les polítiques públiques no està exempta de dificultats per a l'investigador. Com assenyala Muller (2006), citat per Muñoz Gaviria (2011:125), “l'anàlisi de les polítiques públiques necessàriament multidisciplinari, ensopega de forma inevitable amb els sabers acadèmics que pretenen haver formulat ja les preguntes que ella es fa”.

### **2.2.2.1. Les tres is de Palier i Surel: interessos, idees i institucions.**

En un article publicat l'any 2005, Palier i Surel estableixen un patró de classificació de les teories i els models analítics fonamentat en tres categories o “variables explicatives” dels programes d'acció pública. Després d'analitzar les constants temàtiques presents en els treballs dels investigadors productors de teoria, els autors gals conclouien que els interessos, les idees i les institucions esdevenen els tres grans pals de paller de l'anàlisi de les polítiques públiques. Des d'aquest abordatge tridimensional es poden ponderar les diverses dimensions dels subjectes d'estudi i les distintes causes dels problemes sotmesos a anàlisi. Això permet “formular hipòtesis, a priori, sobre els fenòmens observats que poden ser concurrents o complementaries a posteriori. Aquest fet implica, en darrer terme, que aquestes dimensions puguin jerarquitzar-se, ex post, mitjançant la reducció dels processos d'acció pública en diferents seqüències”(Palier y Surel, 2005). En altres paraules, l'enfocament de les “tres i” ens permet d'avaluar en quin grau les idees afecten la validesa o la legitimitat d'un problema de política pública, en quina mesura són els interessos dels actors involucrats els que determinen aquesta legitimitat i fins a quin punt les institucions poden mediatitzar el grau de consecució de les decisions (Fontaine, 2015).<sup>21</sup>

### **2.2.2.2. Els sis marcs d'anàlisi de Roth**

En el seu article “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, André Roth (2008:71) proclamava la naturalesa heterogènia dels marcs d'anàlisi de les polítiques públiques: “un model s'inscriu en una teoria i aquesta – conjuntament amb d'altres teories- forma part d'un marc d'anàlisi. El marc ha de permetre atrapar la política pública, guiant l'analista en la seva tasca de selecció de variables, hipòtesis, indicadors i relacions causals”. Dins del mateix escrit, l'autor colombià establí una classificació sobre els quatre paradigmes de les ciències descrites socials (positivisme i neopositivisme, post positivisme, teoria crítica i constructivisme). De la combinació d'aquests paradigmes, de les distintes teories inspirades en ells i des de la orientació de les variables determinants descrites per Palier i Surel (“tres i”) Roth establí els següents marcs analítics de les polítiques públiques: El marc seqüencial. Les teories de l'elecció racional i de l'elecció pública (“Public Choice”). El marc d'anàlisi i desenvolupament institucional (“Institutional Analysis and Development/IAD”). El marc d'anàlisi de les coalicions promotores (“Advocacy Coalitions”). El marc d'anàlisi pel referencial i el marc d'anàlisi narratiu.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Vegeu Taula 2 a l'apartat d'annexos.

<sup>22</sup> Vegeu Taula 3 a l'apartat d'annexos

### **2.2.3. La continuïtat i el canvi en els marcs d'anàlisi de les polítiques públiques**

Com assenyala Jenny Stewart (citada per Cruz-Rubio, 2012) la comprensió del perquè canvien o no canvien les polítiques públiques és un dels problemes de investigació centrals de les ciències de les polítiques públiques. Es per això que la recerca dels factors que mantenen l'equilibri o provoquen els canvis radicals dels programes públics ha esdevingut una de les línies de treball més important en aquest àmbit científic. Dins del present apartat efectuarem un repàs de les diferents perspectives teòriques i analítiques des de les quals s'ha abordat la qüestió. Ens aturarem en algunes de les més significatives i sobre tot en aquelles que ens ajudin a comprendre els canvis que van propiciar a Catalunya, a principis dels anys vuitanta del la configuració d'un model policial propi i substancialment diferenciat del model estatal existent aleshores.

Per efectuar aquest repàs ens valdrem de la classificació de marcs d'anàlisi del canvi efectuada per César N. Cruz-Rubio (2012) i dels treballs de Laura Chaqués (2002), d'Ana Palau-Roque (2008) i Luz M. Muñoz Márquez (2013) on s'analitzen des de la perspectiva de la continuïtat i el canvi de les polítiques públiques tres estudis de cas que guarden cert paral·lelisme amb els objectius del present treball; tot i que no cal dir que l'abast de la nostra investigació sigui més modest i òbviamment limitat.

#### **2.2.3.1. “Antiga i actual ortodòxia”: les tipologies del canvi segons Howlet, Cashore i Cruz-Rubio (2012)**

En l'article “La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas” (2012), l'analista mexicà, Cruz Rubio, efectuava una revisió de la literatura científica de les polítiques públiques centrant la seva atenció en el tractament dispensat per les diverses teories a la qüestió del canvi de les polítiques. Seguint un criteri cronològic establert per Howlet i Cashore (citats per Cruz-Rubio, 2012:299), l'autor desconstrueix l'univers d'explicacions sobre el canvi en dos grans blocs; “l'antiga” i “l'actual ortodòxia”. En primer lloc es destaquen les aportacions de la antiga ortodòxia.<sup>23</sup>

- a) La teoria de l'incrementalisme de Charles Lindblom (1965). Els canvis, de naturalesa minsa i gradual, esdevenen com a resultat de gestió dels decisors polítics.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Vegeu Taula 4 a l'apartat d'annexos

<sup>24</sup> Charles Lindblom The intelligence of democracy; decision making through mutual adjustment. New York. Free Press, 1965



- b) Els treballs sobre els canvis de les polítiques, en el marc d'anàlisi processal, elaborats per Hogwood i Peters (1982). El canvi de les polítiques consisteix sovint en el reemplaçament d'una política en curs per altra d'aplicada ja anteriorment.<sup>25</sup>
- c) Els estudis desenvolupats des del marc d'anàlisi i desenvolupament institucional IAD (Ostrom,1982). expliquen que els canvis (de naturalesa preeminentment incremental) esdevenen fruit de la lògica de l'elecció racional, les regles del joc institucional i del resultat de les interaccions dels diferents actors en la arena política.<sup>26</sup>
- d) El marc de les corrents múltiples (MS) o finestres d'oportunitat de John Kingdon (1995). El canvi polític es produeix en obrir-se una finestra d'oportunitat com a resultat de la conjuminació de tres factors: sorgiment d'un problema, existència d'idees per resoldre'l i configuració d'un context polític favorable per al canvi.

Després de compilar els enfocaments més significatius de les dècades dels 60, 70 i 80 del segle passat Cruz-Rubió distingeix un segon grup de teories i de marcs analítics més pròxims en el temps i amb una notable capacitat d'influència en els actuals àmbits acadèmics i d'investigació de les polítiques públiques; l'actual ortodòxia.<sup>27</sup>

- a) La teoria de Peter Hall (1993) on el canvi de les polítiques s'explica en termes de la confrontació de paradigmes i de la substitució d'uns per part d'altres. Hall identifica fins a tres estadis de canvi.
- b) El marc de les coalicions promotores de Paul Sabatier i Hank: els canvis de les polítiques es produeixen quan succeeixen , per una banda, canvis en els valors fonamentals dels membres de les coalicions d'actors i , per altra, perturbacions externes a la política (Roth, 2008:84)
- c) La teoria de l'equilibri interromput de Frank Baumgartner y Bryan D. Jones (1993). La idea principal d'aquest enfocament estableix que l'estabilitat i el desenvolupament incremental de les polítiques s'interrompen sobtadament per períodes de canvi radical. Aquest fenomen es produeix quan un canvi de paradigma acaba amb el monopoli imposat per un grup d'actors en un sector de regulació concret (Palau-Roque, 2009:50).
- d) L'enfocament de les xarxes polítiques de Rhodes i Marsh (1992): els canvis de polítiques en el si d'un subsistema politic- es produeixen sovint de manera incremental, predecible i sense canvis radicals quan existeix un grau mínim de consens en la

---

<sup>25</sup> Hogwood, & Peters. The Dynamics of Policy Change: Policy Succession", Policy Sciences, 14(3). 1982.

<sup>26</sup> Elionor Ostrom Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. Westview Press. 2007

<sup>27</sup> Vegeu Taula 5 a l'apartat d'annexos.

comprensió del problema per part dels diferents actors públics i privats que integren la xarxa hegemònica.<sup>28</sup>

### **2.2.3.2. Alguns marcs d'anàlisi de la continuïtat i el canvi vinculats a estudis de cas de polítiques públiques espanyoles: Chaqués, Palau-Roque, Muñoz Márquez.**

Tancarem el capítol dedicat al marc teòric i contextual destacant tres estudis. que ens possibilitaran bastir el marc analític de la present investigació. Ens referim a les obres de Laura Chaqués (2002), d'Anna Palau-Roque (2008) i de Luz M. Muñoz Márquez (2013).

Orientats des de la perspectiva de la continuïtat i el canvi de les polítiques, els treballs d'aquestes autores ens ofereixen tres exhaustives anàlisis sobre l'evolució de les polítiques farmacèutiques, de seguretat alimentària i de cooperació al desenvolupament promogudes per l'Estat Espanyol entre la dècada dels anys 80 i el primer decenni de 2000.

Donada la similitud de l'objecte d'estudi i del paral·lelisme en el període històric que ens disposem a analitzar, ens nodrirem dels dissenys analítics desenvolupats per aquestes investigadores en els seus respectius estudis de cas. Uns dissenys analítics que tenen la particularitat de haver estat configurats -salvant les distàncies i l'accent propi de cadascuna de les autores- a partir d'una mateixa selecció, combinació i aplicació de teories i enfocaments de les polítiques públiques.

Es tracta de valuosos aplicatius teòric-instrumentals que ens assistiran en la temptativa de corroborar o descartar la validesa de les hipòtesi central d'aquest treball. Una hipòtesi que associa la gènesi del servei públic de policia de Catalunya amb el canvi de marc interpretatiu adoptat, l'any 1983, per la xarxa d'actors del subsistema polític català respecte a les polítiques estatals de seguretat i d'ordre públic.

Els dissenys analítics desenvolupats per Chaqués, Palau-Roque i Muñoz Márquez posen en solfa i al servei de l'investigació una miscel·lània -rigorosa i ordenada- de constructes teòrics abastament referenciats en el transcurs d'aquest capítol. Ens referim al model de finestres d'oportunitat de Kingdon, a la teoria dels paradigmes de la política de Peter Hall, a la teoria de l'equilibri interromput de Baumgartner i Jones i al marc d'anàlisi de xarxes polítiques de Rhodes i Marsh. (Vegeu Figura.1)

Si bé els dos darrers enfocaments gaudeixen d'un major pes específic dins del desplegament metodològic efectuat per les investigadores, cal destacar que tots ells s'articulen en benefici de l'anàlisi del canvi i els tempos de les polítiques; a l'hora que s'interrelacionen, tots quatre, en un règim de complementarietat i retroalimentació mútua. El desplegament metodològic al·ludit - tot descabdellant el fil del discurs teòric formulat per les tres investigadores- es pot desglossar en les següents seqüències analítiques:

---

<sup>28</sup>Rhodes& Marsh. New Directions in the Study of Policy Networks. European Journal of Political Research 21: 181-205. 1992.

- 1) El model de finestres d'oportunitats permet identificar els factors exògens que cristal·litzen, de manera inesperada, en períodes puntuals i limitats en el temps on es generen oportunitats de canvi. Però, com assegura, Kingdon (1995) la mera existència d'oportunitats no implica una materialització efectiva del canvi.(Chaques,2009). Aquesta idea ens pot explicar com l'arribada del nou règim constitucional de 1978 no va comportar canvis substantius de les polítiques policials i d'ordre públic estatals. Canvis que no es produïrien fins a gairebé una dècada després la seva instauració. Un dels factors essencials en la generació d'oportunitats per al canvi és el de la necessària existència d'un rebost d'idees alternatives. Idees que es veuen potenciades amb la presència d'emprenedors polítics decidits a perseverar en la seva implantació. L'aplicació d'aquest model ens possibilitarà de descriure com les idees de Jaume Curbet i de Jaume Bosch sobre el model policial català van ser recolzades i implantades per Miquel Sellarés, l'any 1983, des de la Direcció General de Seguretat Ciutadana.
- 2) La disponibilitat d'idees s'interrelaciona amb la teoria dels paradigmes de la política i la Teoria de l'equilibri interromput. Ambdues teories s'alimenten d'aquesta orientació cognitiva i ens ofereixen eines per discernir els mecanismes d'implantació dels nous marcs d'interpretació (paradigmes/ "policy imatge") dels problemes polítics. La primera de les teories descriu els tres nivells de canvis ( i d'objectius i mitjans polítics que porten aquests associats) en el procés de implantació d'un nou paradigma. La segona explica les dinàmiques que possibiliten que un xarxa d'actors indueixi un canvi d'imatge vers un problema polític, concitant sobre aquest l'atenció de altres xarxes d'actors d'un determinat subsistema polític (Muñoz Márquez, 2013). D'acord amb aquestes idees analitzarem la capacitat d'influència política de la Direcció General de Seguretat Ciutadana comandada per Miquel Sellarès on es van integrar pensadors, tècnics i polítics procedents de tot l'espectre polític de l'època. Aquest espai nuclear de pensament i acció va aconseguir alinear a decisors i actors polítics al voltant de les seves propostes.
- 3) La noció de subsistema polític, aportada per la teoria de l'equilibri interromput, s'interrelaciona, nodreix i complementa la el model d'anàlisi de xarxes. (Palau-Roque 2008) Aquesta simbiosi ens permet de definir la naturalesa, les interaccions i la correlació de forces (poder) de les xarxes d'actors que operen dins d'un determinat marc institucional. Així mateix, ens permet d'avaluar el calat i l'impacte dels nous marcs interpretatius en el entramat institucional i viceversa. L'anàlisi de xarxes ens permetrà d'analitzar la relació dialèctica de l'Estat i la Generalitat en matèria de polítiques de seguretat pública i models policials. Una dialèctica explicitada en els torcebraços polítics que ambdues institucions van mantenir sobre la taula de la Junta de Seguretat de Catalunya. L'anàlisi de xarxes s'enriqueix d'aquesta interrelació teòrica

a l'hora que permet augmentar la capacitat explicativa del model de finestres d'oportunitat i de l'equilibri interromput. (Chaqués 2009)

- 4) Des d'aquesta òptica integrada podem concloure que l'estructura institucional i les característiques de la xarxa d'actors d'un subsistema polític - juntament amb la naturalesa de la política sotmesa a anàlisi- determinen la magnitud i freqüència dels canvis polítics. (Muñoz Márquez:). L'adopció d'un paradigma està, per tant, mediatitzada per l'estructura de la xarxa (policy network): "un canvi d'imatge de la política pot esdevenir un procés lent, però de canvi assegurat i gestionat per pocs actors; o el resultat d'un procés obert i polititzat, en el qual participen molts actors amb interessos contraposats en un context poc o gens institucionalitzat. "(Marsh i Smith, citats per Chaqués, 2009:77). En el nostre cas revisarem el paper jugat per brokers polítics, com Jordi Pujol capaços de modular els tempos d'implantació del nou model policial a conveniència d'una estratègia política global apuntalada en la lògica del possibilisme i el troc amb els governs centrals de torn.

Els dissenys analítics desenvolupats per Chaqués, Palau-Roque i Muñoz Márquez, a partir d'autors claus de les polítiques públiques conformaran la caixa d'eines teòriques d'aquesta investigació.

### **3. EL REBOST DE LES IDEES: La proposta teòrica del model policial català (1985).**

D'acord amb autors, destacats en el nostre marc teòric, com Hall (1993) o Baumgartner i Jones (1993) la disponibilitat d'idees alternatives a les polítiques vigents és una de les variables essencials en els processos de canvi de les polítiques públiques. Tal com explica la segona de les nostres hipòtesis de treball l'existència de idees alternatives al model policial estatal de principis dels 80 va ser una de les claus de volta del canvi de les polítiques policials i de seguretat a Catalunya. En aquesta secció veurem quan, qui i com es va produir i sistematitzar el corpus d'idees troncales del nou model policial de Catalunya. Idees que constituïrien els principis troncales del model, presentat formalment en societat, pel Conseller de Governació, Macià Alavedra, davant del Ple de del Parlament de Catalunya el 9 de maig de 1985.

Tot i que més endavant tornarem a referir-nos a aquesta sessió parlamentària, cal destacar que el model va rebre el suport de CiU, ERC, PSUC i l'acceptació parcial del PSC-PSOE. També cal recordar que els aleshores representants del PSUC, Rafael Ribó i del PSC-PSOE, Lluís Armet, van retreure al Conseller Alavedra i al govern els cinc anys de retard en la presentació

del nou model policial .<sup>29</sup> Demora estratègica, manca de quòrum entre els prohoms polítics de CiU o les dues coses? Ho tractarem més endavant.

I és que les idees van començar a gestar-se anys abans a l'escalf dels primers ajuntaments democràtics (1979) i de la Direcció General de Seguretat Ciutadana encapçalada per Miquel Sellarès (1983). En aquests organismes van desenvolupar el seu pensament dos joves polítics d'esquerres cabdals en la configuració teòrica del nou model: Jaume Curbet del PSC i Jaume Bosch del PSUC, ambdós, regidors de seguretat a les seves ciutats. Si bé el primer és considerat el "màître à penser" indiscutible del model és pot afirmar que sense la síntesi de pensament i acció aportada pel segon el difícilment hauria prosperat la proposta de model en l'esfera dels poder locals . En tot cas el tàndem format per aquest autors durant bona part de la dècada dels 80<sup>30</sup> va ser el fruit d'una amistat i afinitat intel·lectual forjada, anys abans, en els àmbits de la política municipal i de l'encert i tenacitat d'en Miquel Sellarés a l'hora de reclutar-los per al organisme que es disposava a dirigir.

### **3.1 Una aproximació als perfil dels autors.**

Abans d'entrar en l'anàlisi dels eixos teòrics vertebradors de model destacarem alguns trets i circumstàncies comunes dels autors que ens ajudaran a comprendre com es va modelar el seu pensament en matèria de seguretat pública i policial.

#### **a) Militància antifranquista .**

Es tracta de joves activistes polítics bregats en la lluita contra la dictadura. Curbet participa l'any 1974 en l'acte fundacional de Reagrupament Socialista i Democràtic de Catalunya, formació que a partir de 1976 passaria a denominar-se Partit Socialista de Catalunya-Reagrupament. Aquesta formació estava liderada per Josep Pallach amb qui Curbet mantenia una estreta relació. Aquest partit juntament amb el Partit Socialista de Catalunya- Congrés i la Federació Catalana del PSOE constituïrien l'any 1978 l'actual PSC.

Per la seva banda, un joveníssim Jaume Bosch ocupava ja –abans de les eleccions municipals de 1979- el càrrec de secretari polític del PSUC a la ciutat de Sant Feliu de Llobregat, capital del Baix Llobregat; una comarca erigida en epicentre de la lluita política i sindical contra la dictadura durant els anys 60 i 70.

---

<sup>29</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1271 (Ribó) i 1274 (Armet)

<sup>30</sup> Obres i articles conjunts . A dos mans. El país, estudis autonòmics, policies locals

#### **b) Orientació ideològica d'esquerres i federalista.**

Curbet es va definir sempre com a socialdemòcrata. Bosch s'enquadrava, en aquells dies, en el sector "eurocomunista" i més catalanista del PSUC, allunyat del leninisme i de la vella ortodòxia prosoviètica. Ambdós autors- procedents de formacions polítiques partidàries del dret d'autodeterminació i de vocació federalista- mantindran al llarg de les seves carreres una decidida oposició a les corrents polítiques més centralistes i jacobines de l'Estat.

#### **c) Responsabilitat institucional precoç.**

Com a resultat de les eleccions municipals del 3 d'abril de 1979 Curbet i Bosch foren designats per ocupar posicions institucionals en la primera línia de govern municipal. Amb 27 anys i sent el regidor més jove del ple municipal de Girona, Jaume Curbet prenia possessió del càrrec de tinent d'alcalde de govern local i participació. El nomenament el situava com a responsable polític de la policia local de Girona. Per la seva banda, Jaume Bosch era nomenat, als 26 anys, regidor de Governació i per tant responsable polític de la seguretat pública de la ciutat. Anys després tan Curbet com en Bosch ironitzàvem sobre els motius de la seva designació. Curbet ho tenia clar: "era el més jove, era el negociador del PSC i em vaig quedar allò que ningú no volia. L'àrea era el calaix de sastre del que els altres no volien: bombers, policia... Bosch va veure com es frustrava el seu desig de accedir a la cartera consistorial de Cultura quan l'alcalde Francesc Baltasar li va etzibar: "Jaume, tu que has estudiat dret hauràs de portar la policia local i l'organització interna de l'ajuntament" (Bosch 2018:55). Però sota la ironia s'amagava una realitat fefaent que Sellarès explica sense embuts: "després de les primeres eleccions municipals va haver-hi bufetades per ocupar les àrees d'Economia, Urbanisme, Cultura, etc. En canvi tothom es preguntava qui s'havia d'encarregar de la Guardia Urbana i sempre ho acabava fent un guàrdia civil o un policia retirat. No se'ls acudia que ho havia de fer un demòcrata." (Sellarès, 2008:32).

#### **d) Pactisme i transversalitat política.**

Curbet i Bosch van iniciar la seva trajectòria de gestió institucional en governs de pacte i coalició. Com recordava l'exalcalde de Girona, Joaquim Nadal <sup>31</sup>(2015) convergents, socialistes i comunistes van subscriure els pactes de progrés municipal amb la finalitat de barrar el pas a un exfranquisme aixoplugat sota el paraigua de la Unión de Centro Democrático (UCD). Els pactes de progrés propugnaven l'establiment de programes de polítiques públiques progressistes, la normalització lingüística, l'Estatut d'Autonomia i la consolidació de la democràcia. Curbet i Bosch es van formar en un context de diàleg, de transacció i d'esgrima política sota el prisma de la unitat d'acció institucional i de reconstrucció nacional de Catalunya . Un context diferent al

---

<sup>31</sup> Els pactes de progrés. Joaquim Nadal. El Punt Avui (18-04-2015).  
<http://www.elpuntavui.cat/article/7-vista/8-articles/842692-els-pactes-de-progres.html>

temps de corrups parlamentaris i de despotisme aritmètic que imposarien, a l'empareda de les majories absolutes, els partits vencedors dels futurs comicis electorals; una lògica institucional que compartirien, sense complexes, els poders estatals, autonòmics i locals.

**e) Formació Autodidacta i pragmàtica en seguretat pública i policial.**

“Vaig estudiar de tot i res. Vaig començar filosofia i criminologia i no vaig acabar-ne cap. Ho he fet tot de gran i el que m'interessava ja ho trobava. Em vaig fer la carrera a mida. En aquell temps no es podia estudiar seguretat enlloc. Vaig anar fent retalls d'aquí i d'allà”, deia Jaume Curbet en una de les seves darreres entrevistes de premsa<sup>32</sup> Per la seva banda Bosch, malgrat atresorar els estudis de dret, afirmava :“tota la nostra experiència policial es basava a evitar que la policia ens enxampés” (Bosch, 2012:17). Però aquesta manca de coneixements específics sobre la matèria no va impedir que Curbet, en quatre anys, reformés la policia local, canviés els comandaments, professionalitzés el cos i creés l'Escola de la Policia Municipal de Girona, elaborant ell mateix els materials bàsics i doctrinaris de la institució (Nadal, 2012). Per la seva banda, dos anys després d'assumir el càrrec de regidor de seguretat, Bosch encara va tenir temps d'escriure , malgrat les turbulències del seu dia a dia professional,<sup>33</sup> el “Manual municipal de gobernación. Policia municipal. Seguridad ciudadana. 1981”. Aquesta obra es pot considerar el primer treball de referència sobre la matèria, publicat a Espanya, després de la dictadura. Del llibre es van vendre més cinc mil exemplar a tot l'Estat.

**f) Connexió amb una comunitat epistèmica d'abast estatal**

Es pot afirmar, d'acord amb Haass<sup>34</sup>, que les aportacions primigènies de Curbet i Bosch entronquen amb el context d'una comunitat epistèmica de producció de pensament sorgida a finals dels anys 70 a l'Estat Espanyol. Aquesta comunitat es va enfocar en l'anàlisi de les institucions policials franquistes heretades per la incipient democràcia espanyola i en la reforma democràtica d'aquestes. Com assenyala Gil (2012:7) la publicació d'articles com “*Fuerzas d'Orden público*” de Manuel Ballbé -dins de l'obra col·lectiva “*La izquierda y la Constitución*” (1978)- van encetar un seguit de tesis doctorals i publicacions on, des de l'àmbit acadèmic, es

---

<sup>32</sup> “*Pallach em va dir que mai Pallach em va dir que mai no seria del PSOE*”. El Punt Avui (23-01-2011) <http://www.elpuntavui.cat/article/2-societat/5-societat/359467-pallach-em-va-dir-que-mai-no-seria-del-psoe.html>

<sup>33</sup> Com explica Bosch el dia a dia de la seguretat pública transcorria en un context convuls de crisi econòmica, atur, addiccions i delinqüència juvenil. Un panorama agre del qual una part de la ciutadania en culpava al nou sistema polític. Per altra banda les mobilitzacions obreres al Baix Llobregat i la repressió policial del cossos policials de l'Estat esguerraven sovint la tranquil·litat pública. (Bosch,2018:56)

<sup>34</sup> Per Haas les comunitats epistèmiques són entitats compostes per professionals que comparteixen el compromís amb un model causal comú i una sèrie de valors polítics comuns. Es troben units per la convicció de la veritat en el seu model i el compromís de traduir aquesta veritat en polítiques públiques convençuts de que aquestes milloraran la vida dels essers humans”. (Haas citat per Parsons, 2007:203)

reflexionava sobre la policia, el seu paper dins del sistema democràtic i els mecanismes de control i supervisió de la seva activitat.

En aquest sentit, en donen bona mostra obres com “La Guàrdia Civil y los orígenes del Estado Centralista (1982) de Diego López Garrido, “Militarismo i orden público en la España constitucional 1812-1983 (1983) de Manuel Ballbé o “El policia y la ley” de Joan Josep Queralt (1986). Altre dels autors situats en aquesta línia de pensament va ser el jurista hispano-canadenc, José Maria Rico, amb qui Jaume Curbet va mantenir una estreta relació; participant fins i tot, l’any 1983, en un treball col·lectiu dirigit pel primer: “Policia y sociedad democrática”. Bona part d’aquestes obres seran referenciades pels nostres autors en els seus treballs i connecten amb l’afany comú de reformes progressistes, democratitzadores i descentralitzadores de l’aparell policial espanyol.

A banda d’aquest grup acadèmic també caldria incloure en aquesta comunitat epistèmica als policies integrats en alguns sindicats policials progressistes que en aquells anys i en un règim de semi-clandestinitat reivindicàvem millores laborals però també el dret de sindicació, de reunió i de vaga. Així mateix propugnaven una desmilitarització dels cossos policials i la supressió de la Brigada d’Investigació Social. Aquest és el cas de la Unió Sindical de Policia sorgida en l’entorn de l’antic Cuerpo Superior de Policia i legalitzada a finals de 1979. En els seus dos primers congressos (1980-1981) aquest sindicat es va definir com un sindicat de classe, democràtic, compromès amb el respecte als drets humans, el règim de llibertats i adherit als principis de la Constitució (Alcántara, 2018).

### **3.2. Els centres de producció d’idees.**

Les idees que haurien de conformar el nou model policial de Catalunya es van gestar i sistematitzar, bàsicament, en dues localitzacions que cal destacar: en l’entorn d’organismes municipalistes (1979-1985) i en la Direcció General de Seguretat Ciutadana de la Generalitat (1983-1985). Aquestes idees, com destaquen Baumgartner i Jones (1993), esdevindrien un dels veritables motors del canvi de les polítiques policials i de seguretat pública a Catalunya.

#### **3.2.1. Els organismes municipalistes: el bressol de les noves idees.**

Com assenyala Àngel Abad, els primers anys de democràcia marcats per la Transició política i l’adveniment dels primers ajuntaments democràtics (1979) van ocasionar una crisi del serveis perifèrics de l’Estat que no tardarien a recompondre’s (1985). En aquest lapse de temps es va viure una etapa de “bullició municipalisme” en uns “anys d’exploracions assaigs i projectes en els quals gairebé tot semblava possible...en el camp de la seguretat ciutadana això es va traduir en el protagonisme creixent d’unes policies locals renovades i en la potenciació de la figura dels alcaldes” (Abad, 2012:27).



En aquest període es van obrir alguns “espais de socialització”- emprant el concepte encunyat per Jaume Bosch (2018:57)- on varen confluïr molts alcaldes i responsables polítics municipals interessats per les polítiques de seguretat. Aquest espai varen afavorir l’ebullició i l’intercanvi d’idees sobre la qüestió. Un d’ells va ser el Centre d’Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials (CEUMT) dirigit per Jordi Borja. El director del centre compartia també l’interès pels temes de seguretat: “la demanda de seguretat era un repte al qual havia de respondre l’esquerra a tots nivells, també al que es derivava de la delinqüència urbana, de les tensions en la convivència entre col·lectius diferents, de l’ús de l’espai públic de la violència de gènere...”(Borja, 2012:76). Seria en l’entorn del CEUMT i del seu servei de publicacions on apareixerien treballs essencials com el “Manual municipal de governación. Policía municipal. Seguridad ciudadana” (1981) de Jaume Bosch, abans esmentat.

Altre dels espais de socialització va ser la Comissió de Seguretat Ciutadana de la Federació de Municipis de Catalunya. En aquest espai Curbet i Bosch varen establir contacte amb polítics i tècnics de seguretat de les principals ciutats del país. La comissió va esdevenir un fòrum on es compartien experiències, idees i projectes amb persones que en el futur ocuparien llocs claus en la seguretat catalana. (Bosch, 2018). La comissió va obrir, per tant, un marc relacional, d’agents influents (i estratègics) a l’hora de desenvolupar i d’implementar el nou model policial català en les administracions locals governades per les forces d’esquerra (PSC, PSUC).

### **3.2.2. La Direcció General de Seguretat Ciutadana de Jaume Sellarès: el departament I+D del nou model.**

“Quan reps un encàrrec polític, el pitjor que pots fer és rodejar-te de “xitxarel·los” que et cantin els teus encerts i que no critiquin mai les teves equivocacions, i Jaume Curbet m’assegurava que tindria el col·laborador lleial, que estava més preparat que jo, i que si calia corregiria la meua estratègia, els meus escrits i les meves paraules. Com també vaig fer incorporant el jove, en aquells moments, Jaume Bosch.” (Sellarès, 2012:22). Les paraules de Miquel Sellarès ens remeten a l’any 1982 quan aquest estava dissenyant l’equip humà que l’acompanyaria en la seva breu, però intensa, estada al front de la Direcció de General de Seguretat Ciutadana.

Sellarès havia conegut a Curbet, anys abans, en una conferència impartida pel primer davant de militants i dirigents del Reagrupament Socialista Democràtic de Josep Pallach. Sellarès havia emprès, temps enrere, una incansable creuada, en solitari, per reivindicar en els cenacles polítics la necessitat de dotar a Catalunya d’una policia pròpia. En un intercanvi de impressions Curbet va expressar, durant dues hores, la seva idea d’una policia democràtica. Sellarès, entusiasmat, va considerar que el gironí era “la peça” que li faltava per tirar endavant el seu projecte: “el teòric, l’home dels continguts” (Sellarès, 2012:21). I així que va poder, el va reclutar, anys després, com a cap del Gabinet d’assessorament del seu Departament.

El mateix va fer amb Jaume Bosch. Sellarés li va encarregar el disseny de les polítiques de coordinació de les policies locals: “Jaume Bosch , llicenciat en dret, va ser clau com a subdirector de coordinació de policies locals, en les negociacions amb els ajuntaments catalans.. No és estrany, doncs, que moltes persones de l’entorn de Bosch comencessin a col·laborar amb la Direcció General.”(Sellarès, 2008:70). Una vegada més, la condició d’advocat del santfeliuenc el va portar cap a la gestió institucional i a fer política (i model) predicant entre esbarzers.

Però en els fitxatges de Bosch i Curbet no tot van ser flors i violes. L’any 1980 CiU, amb Jordi Pujol al capdavant, havia guanyat les primeres eleccions al Parlament de Catalunya que li van permetre d’accedir al govern de la Generalitat i dels seus organismes. Malgrat haver estat un dels fundadors de Convergència Democràtica de Catalunya Sellarès -influenciat per les idees del seu “mestre” polític, Josep Benet- tenia clar que per acomplir l’encàrrec presidencial d’engegar la futura policia catalana havia d’envoltar-se necessàriament de col·laboradors d’orientacions polítiques diferents a la del partit en el govern:” la discussió important va venir pel que per a mi era una condició sine qua non: el cos que crearíem no seria la policia de CDC, ni nacionalista si no que havia de ser la policia del país . Per això vaig dir a Pujol- que em va mirar amb aquella cara i ganyotes característiques- que la composició de l’equip havia de ser absolutament plural”. (Sellarès, 2014:232).

Superats els esculls interns, Sellarès va obtenir l’aprovació dels màxims dirigents del PSUC (Antoni Gutiérrez Diaz, Rafael Ribó i Francesc Baltasar) per a incorporar a Bosch en el seu equip. Però en el cas de Curbet les coses es van complicar. Tant el PSOE com un sector important del PSC, (al qual ens referirem més endavant) van fer tot el possible per impedir la seva incorporació. En per això que el socialista Rafael Vera, aleshores Secretari d’Estat de Seguretat, va arribar a oferir a Curbet el càrrec de governador civil de Toledo. Però aquest va desestimar l’oferta de Vera i va acceptar la d’en Sellarès. (Bosch, 2018). Així i tot el PSC va intentar ,in extremis, fer canviar d’opinió a Curbet. En el que seria el seu primer dia de feina a la Direcció General de Seguretat Ciutadana, Curbet va rebre una trucada de l’aleshores alcalde de Barcelona Pasqual Maragall per oferir-li la Direcció de Serveis de l’Ajuntament (Sellarès. 2008).

Una vegada configurat l’equip , Sellarés va subministrar l’oxigen necessari -en forma de recursos i suport- per alimentar i sistematitzar les idees. Es van realitzar diferents viatges de membres de l’equip al Quebec, Bèlgica, Escòcia i el països nòrdics per analitzar el seus models policials. En aquest sentit a Sellarès li agradava de dir: “podem innovar molt però tampoc fa res copiar” (Sellarès, 2008:80)

A banda dels viatges es va impulsar la l'edició de la col·lecció “Polícia i Societat” assessorada i dirigida per Jaume Curbet on es publicarien els llibres de referència del model: “L'ètica de la policia” (1983) “Democràcia i policia” (1983) o “La policia del Quebec: un model per a Catalunya?”(1987).

Com deia Curbet “es va crear un grup especial i irrepetible”. Però com no podria ser d' altra manera tant Bosch com Curbet es van encarregar de desmitificar, anys després i amb certa ironia, les excel·lències referides a la transversalitat del grup (Bosch, 2009). Un transversalitat poc o gens atribuïble al conjunt dels dirigents convergents instal·lats en el poder. Només la intel·ligència política d'en Sellarès i de l'aleshores Conseller de Governació, Macià Alavedra, va saber llegir, per una banda, les mancances de les files pròpies -“desarmades intel·lectualment”- per bastir un model i, per altra, la impossibilitat d'implantar un nou model policial sense el suport d'un món local governat amplament per forces polítiques d'esquerra. “Es van ajuntar la gana i les ganes de menjar” deia Curbet (Bosch:2009.100) . Sellarès anava més enllà: “a Jaume Curbet, a Jaume Bosch, al conseller Macià Alavedra i a mi mateix, després del 23-F, se'ns va acudir tirar endavant un model de policia català, però no interessava a ningú”<sup>35</sup> .

### **3.3. Les bases del model.**

En la present secció presentem els principis vertebradors del nou model policial de Catalunya, dissenyat pels professionals de la Direcció General de Seguretat Ciutadana i presentat davant del Parlament de Catalunya, pel conseller de Governació, el 9 de maig de 1985

#### **3.3.1. Un model possibilista i constitucional.**

La proposta de model es va dissenyar sota els paràmetres del marc legal i constitucional vigent, Els seus autors apel·laven als articles 104.2, 148.22 i 149.29<sup>36</sup> de la Constitució Espanyola. Aquest articles preveïen la creació d'una llei orgànica relacionada amb les funcions i principis d'actuació de les Forces i Cossos de Seguretat, la coordinació de la Generalitat amb les policies locals catalanes i la delimitació competencial entre les institucions policials de l'Estat de

---

<sup>35</sup> Entrevista a Miquel Sellarès, El Punt Avui (23-08-16) <http://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/997905-lshan-acabat-els-lliris-blancs-cal-anar-fins-a-les-ultimes-consequencies.html>

<sup>36</sup> C.E. Art. 104.2 C.E: Una llei orgànica determinarà les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts de les Forces i els Cossos de seguretat.

C.E. Art 148.1. 22a: “Les Comunitats Autònomes podran assumir competències en les matèries següents: La vigilància i la protecció dels seus edificis i de les seves instal·lacions. La coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en els termes que estableixi una llei orgànica.”

C.E. Art. 149.1.29a: L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: Seguretat pública, sens perjudici que les Comunitats Autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius Estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica.

Catalunya. Set anys després de l'aprovació de la carta magna no s'havia redactat ni tant sols un projecte de llei relacionat amb aquestes lleis orgàniques.<sup>37</sup>

### **3.3.2. Un model reformista**

Per les afirmacions dels dissenyadors del nou model i les declaracions dels polítics que el propugnaven es pot despendre que aquest projecte connectava obertament amb la secular vocació reformista i proactiva del catalanisme polític -tant de signe conservador com federalista- davant de problemàtiques espanyoles. No només es presentaven les característiques d'una nova policia catalana, es presentava, també, una proposta de model policial per a Espanya: “això no serà fàcil ja que hi ha molta resistència per part de l'Administració central però nosaltres ja ho hem plantejat i ningú podrà dir que nosaltres no hem ofert el nostre model de policia autonòmic. que de fet, ben aplicat, seria un nou model de policia general per a tota Espanya”, deia Jordi Pujol, en declaracions a la premsa (1985).

Quatre dies després de la presentació del model al Parlament per part de Macià Alavedra, Bosch, Curbet i Lluís Renau -en la seva qualitat de Subdirector general de Coordinació de Polícies Locals, d'assessor policial i de Director de Seguretat Ciutadana, respectivament- publicaven un article conjunt al diari El País on afirmaven: “El edificio policial se viene abajo... Nuestro modelo policial responde, en sus rasgos principales, a las peculiariases circunstancias decimonónicas que lo alumbraron, así como a las que lo consolidaron durante el régimen anterior. Lo cual explica, en buena medida, que no sea factible ajustar la policía a la nueva realidad política si antes no se operan cambios importantes en su organización general.”<sup>38</sup>

El paquet de reformes proposades definia un model policial amb els atributs que de seguit detallem.

#### **I) Una policia civil.**

La nova policia democràtica -segons proposa Curbet (1983:11)- havia de ser de naturalesa civil i desmilitaritzada per les següents raons:

- a) El poder civil ha de superar la seva incapacitat històrica a l'hora de limitar l'acció de l'exercit espanyol en assumptes impropis de la seva incumbència. La missió de l'exercit és la defensa del territori i del conjunt de l'ordenament constitucional.

---

<sup>37</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1266. Intervenció Macià Alavedra.

<sup>38</sup> Jaume Bosch, Jaume Curbet, Lluís Renau Una alternativa al actual modelo policial. El País (13-05-1983)

- b) El model policial militar és anacrònic. Ha servit per garantir la fidelitat de la policia moderna <sup>39</sup>al poder establert. Per això, sota un comandament central, es van desplegar tropes i casernes per tot el territori amb la finalitat d'imposar lleis i reglaments estatals i d'obtenir informació política, en general, i de l'oposició, en particular.
- c) L'estructura organitzativa i funcional de l'exercit no és la que necessita la nova policia per protegir eficaçment el lliure exercici dels drets que la Constitució garanteix als ciutadans.

## **II) Una policia democràtica**

De la mà de Jose Maria Rico (1980), Curbet (1983) defineix els principis bàsics d'un model policial de naturalesa democràtica:

- a) Ha de formar part integrant del conjunt del sistema penal, compartint la filosofia general d'aquest i establint vincles de cooperació amb altres membres del sistema (jutges, fiscals i policia judicial)
- b) Ha d'estar al servei de la comunitat. La raó de la seva existència ha de ser la de garantir al ciutadà l'exercici lliure i pacífic dels drets que la llei li reconeix. Per tant ha d'adaptar-se a les necessitats reals de la comunitat, evitant qualsevol ingerència política en les seves actuacions i obrir-se a la col·laboració del públic en determinats serveis policials.
- c) Ha de ser un servei democràtic en les seves estructures bàsiques i de funcionament. Per tant ha de ser un servei desmilitaritzat, escrupolosament respectuós amb els drets fonamentals dels ciutadans, regit per una rigorosa aplicació d'un codi deontològic, participatiu en el disseny de les polítiques policials i sotmès, periòdicament, a la rendició de comptes sobre les seves activitats.
- d) Ha de ser un servei professional. Els criteris necessaris per una autèntica professionalització dels cossos policials passen per la limitació de la policia al sectors de la criminalitat; la formació especialitzada del personal; l'acceptació de professionals civils i l'endegament de plans d'estudi de carrera i l'establiment d'un sistema de promocions basat en les competències enlloc de l'antiguitat. També ha de contemplar la defensa dels drets humans dels propis policies i el seu dret de sindicació.

## **III) Una policia descentralitzada**

Curbet (1983:120) afirmava que "la recuperada autonomia dels municipis i la construcció de l'Estat plurinacional defineixen per si mateixos els trets característics del model policial

---

<sup>39</sup> Curbet, de la mà de Fijnaut, defineix la policia moderna com els aparells policials sorgits a Europa entre els segles XVIII i XIX.

descentralitzat que requereix la nova organització política de la societat”. Segons l’autor gironí l’afany descentralitzador, més que una proclama retòrica, constitueix un acte de “màxima coherència” a l’hora d’aconseguir la millor relació possible entre la policia i la comunitat. O el que és el mateix: ajustar els objectius policials a les necessitats reals de la seva comunitat.<sup>40</sup> Seguint aquest arguments desglossa aquestes línies d’acció:

- a) Potenciació, al màxim, de les policies municipals a les poblacions importants amb una població superior als 15.000 -20.000 habitants.
- b) Facilitar la incorporació de les noves policies autònomes (allà o n’hi hagi) a la protecció de les petites poblacions, inferiors a 15.000-20.000 habitants, i a la resta del territori.
- c) Reducció progressiva i especialització dels Cossos i Forces de Seguretat de l’Estat en funcions policials supra i extracomunitàries d’àmbit estatal. Aquests organismes policials haurien de sotmetre’s a un procés d’unificació, desmilitarització i democratització.

### **3.3.3. Un model nacional de policia per a Catalunya i federal per a Espanya**

Com explicàvem en l’apartat anterior, el model dissenyat pels homes i dones de la Direcció General de Seguretat Ciutadana que Macià Alavedra va presentar davant del Parlament de Catalunya partia d’un afany reformista. Per una banda es pretenia definir el model de la policia autonòmica creada l’any 1983 i per altra plantejar un nou model policial estatal<sup>41</sup> descentralitzat, de costures federals; en definitiva el model policial mixt, perfilat ja en l’articulat constitucional i conformat pels cossos de seguretat de l’Estat, les policies autonòmiques i les policies locals. En termes de Hall (1993) es proposava passar d’un segon a un tercer nivell de canvi del paradigma policial. O dit d’altra manera: posar els nous instruments jurídics i institucionals creats per la constitució (segon nivell) al servei de la implantació fefaent i definitiva del model policial mixt contemplat a la pròpia Constitució.

Alavedra va esbossar les línies mestres del nou model, anteriorment exposades, establint els seus objectius generals:

---

<sup>40</sup> “Curbet va fer una estada al Quebec, al Canadà, per estudiar el model de policia que va propugnar per al nostre país. El Quebec és un territori del Canadà amb una personalitat ben definida, amb voluntat d’autogovern, amb un idioma diferent del de la resta de l’Estat, el francès, i amb una organització policial pròpia.” (Bosch,2018:62). Els resultats teòrics de l’estada serien recollits per Curbet en la seva obra. *La policia del Quebec. Un model per a Catalunya?* (1987).

<sup>41</sup> “No es pot dir que s’hagin produït grans modificacions en el sistema de seguretat pública des de l’any1978 fins ara. La nostra organització policial encara es distingeix per uns nivells elevats de centralisme i militarització, que s’expliquen pels condicionaments que es troben al seu origen i per les peculiars circumstàncies polítiques que l’inflüen decisivament en determinats períodes no massa llunyans.” Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1266. Intervenció Macià Alavedra.

- Articular el conjunt de l'organització en una base local en la perspectiva de potenciar l'autonomia dels municipis i afavorir les comunitats d'interessos i la solidaritat ciutadana.
- Enfortiment de la Generalitat evitant el centralisme.
- Delimitar els àmbits territorials i les competències, d'acord amb el principi constitucional de descentralització, de manera que totes les funcions que es puguin exercir en un esglaió, no es facin en el superior.
- Simplificació del sistema i consecució del mínim cost possible.

Per aconseguir aquest objectius, el Conseller de Governació, plantejava el desplegament d'organismes i mecanismes de coordinació i d'integració per tal "d'unificar els esforços de les tres administracions, evitar les duplicitats i els buits, les rivalitats corporativistes i, en definitiva, defugir la inoperància." <sup>42</sup>

Pel que fa als organismes es proposava un nou disseny institucional del sistema policial concretat en les següents entitats:

- Creació de Comissions Locals de Seguretat Ciutadana, presidides pels alcaldes i encarregades de la coordinació amb les altres administracions i amb la missió d'analitzar els problemes delictius de la seva demarcació i d'elaborar plans destinats a la seva millora.
- Creació de la Comissió de Seguretat Ciutadana de Catalunya, presidida pel Conseller de Governació on fossin representats els ajuntaments i l'Administració central de l'Estat. Aquest organisme hauria d'obtenir una visió de conjunt de la problemàtica delictiva que afecta les diferents comarques catalanes i facilitar una infraestructura de suport als treballs de les comissions locals en l'abordatge de les seves problemàtiques.
- Creació de la Comissió de Seguretat Ciutadana de l'Estat, presidida pel Ministre de l'Interior, i integrada per les diverses administracions autonòmiques i locals amb l'objectiu d'unificar esforços en el combat de l'activitat delictiva estatal i internacional.

I en referència als mecanismes de coordinació i d'integració, el model es desplegava en tres àmbits d'actuació: a) de delimitació territorial. b) operatiu. C) administratiu <sup>43</sup>

Al final de la seva allocució, Alavedra proposava la creació d'una comissió formada per representants dels ajuntaments, de la Generalitat i de l'Administració de l'Estat amb la finalitat d'analitzar possibles alternatives i de proposar un model policial per a Catalunya i l'Estat. El

---

<sup>42</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1266. Intervenció Macià Alavedra

<sup>43</sup> Vegeu Taula 6 a l'apartat d'annexos.

canvi de paradigma, en termes de Hall (1993), començava a quallar. Les idees eren damunt la taula.

#### **4. LA CONFIGURACIÓ DEL MODEL I DEL SISTEMA POLICIAL DE CATALUNYA 1979-1997**

En aquest capítol -el més extens del treball- analitzarem, fonamentalment, el llarg camí en el procés de canvi de les polítiques policials i de seguretat pública a Catalunya. En les seccions 4.2 i 4.3 analitzarem d'acord amb Kingdon (1995), com les variables que conformen les nostres hipòtesis es van articular per crear, d'una banda, un context propici- però no suficient- per al canvi de les polítiques de seguretat pública i policial. I per altra -seguint a Baumgartner i Jones(1993)- veurem com aquestes variables es van conjuminar, en un determinat moment, a favor d'un canvi radical i efectiu del model policial i del seu sistema. Des d'aquesta perspectiva observarem com va arrelar el nou paradigma entre els actors del sistema polític català. També veurem com va ser llastat o entomat, segons les conjuntures polítiques, per part de les autoritats centrals de l'Estat.

Però abans d'entrar en aquesta recorregut pel model obrirem el capítol (4.1) centrant-nos en les figures de dos personatges essencials en aquest procés de canvi: Jordi Pujol i Miquel Sellarès. I ho farem des de la perspectiva de la seves respectives dimensions de policy broker i de policy entrepreneur. Aquestes figures, la primera descrita per Sabatier i Jenkins-Smith (1993) i la segona per Kingdon (1995) en ajuden a completar els anàlisis del canvi de les polítiques de Baumgartner i Jones per la incidència que van tenir aquestes figures en la definició de la imatge de les polítiques (policy image).

Es per això que dividirem el capítol en tres apartats. El primer el dedicarem a analitzar la incidència de Jordi Pujol i de Miquel Sellarès en el procés i en els dos següents revisarem tres etapes en l'evolució i la implantació del model.

##### **4.1 DE BRÒKERS I EMPRENEDORS POLÍTICS: PUJOL I SELLARÉS**

Com assenyalaven tant en la part introductòria com en el marc teòric d'aquest treball, no podem passar per alt les figures de Jordi Pujol i de Miquel Sellarès a l'hora d'analitzar el procés de canvi de les polítiques policials i de seguretat pública a Catalunya entre 1979 i 1997. Ambdós personatges varen coincidir - en el temps i l'espai polític- exercint dos pols d'influència indiscutible sobre el procés. Una influència de gairebé dues dècades. El primer com a bròker i el segon com a emprenedor polític. Aproximar-nos a la lògica de tots dos, des d'aquest enfocament, en permetrà de contextualitzar les seves actuacions en el transcurs del procés. Unes actuacions que veurem en els successius apartats d'aquest capítol. Més que trenar una retrospectiva al voltant de les dilatades biografies polítiques de Pujol i Sellarès –



inabastables per aquest treball- ens centrarem a destacar, els trets essencials que, a parer nostre, els caracteritzen - com a broker i emprenedor polític respectivament.

#### **4.1.1. Jordi Pujol: un broker polític a cavall de Catalunya i l'Estat**

L'any 1993, Paul A. Sabatier i Hank Jenkins-Smith definien la figura dels bròkers polítics dins del model de les coalicions de causa de les polítiques públiques establert per aquest autors. Els policy brokers són actors polítics amb una posició institucional rellevant i estratègica que els permet, a l'hora, preservar els conflictes en límits acceptables, cercar solucions raonables als problemes públics i arbitrar – adoptant una posició relativament neutra -entre les coalicions de partidaris polítics (Sabatier i Jenkins Smith citats per Muñoz i Rocha, 2015).

#### **4.1.1.2. La caixa d'eines del bròker Pujol.**

Per arribar a exercir el seu paper de bròker de la política catalana i espanyola, Pujol va fundar, l'any 1974, Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) envoltat d'un reduït nucli de persones; entre elles, recordem, Miquel Sellarès. Des dels inicis d'aquesta formació, Pujol va identificar clarament els àmbits d'acció política del nou partit: “on té CDC el centre de gravetat de l'acció política, a Catalunya o a Madrid? La pregunta no pot fer-se en termes excloents, perquè CDC sempre ha cregut que havia d'estar present, amb actitud constructiva, en tots dos llocs. CDC ha tingut una constant i ininterrompuda vocació global d'Estat” (Pujol i Cuyàs, 2009:390).

Per incidir eficaçment en tots dos àmbits d'acció, Pujol va dissenyar un instrument polític capaç de fer de CDC un “pal de paller” polític a Catalunya i - a l'hora -un partit frontissa<sup>44</sup> amb capacitat d'arbitratge a Madrid. Per arribar a aquests objectius el nou artefacte polític presentava aquestes característiques:

#### **a) Ambigüitat i flexibilitat ideològica: “som un partit de gent”<sup>45</sup>**

El 20 de març de 1980, Jordi Pujol, al capdavant de CIU, va guanyar –contra pronòstic -les primeres eleccions al Parlament de Catalunya celebrades després de la dictadura.<sup>46</sup> Un més després, el 23 d'abril, Pujol era investit president, en segona ronda, amb el suport de l'UCD catalana i d'Esquerra Republicana de Catalunya. Pujol que guanyaria cinc convocatòries

---

<sup>44</sup> partit minoritari que opera entre dos grans partits polítics assegurant amb el seu suport la funció del qui governa

<sup>45</sup> Jordi Pujol en “El partit per la Catalunya dels anys 90. CDC VIII Congrés. 1989. Barcelona.

<sup>46</sup> El resultat de les eleccions va constituir una sorpresa. Tots els pronòstics preveien una victòria dels partits d'esquerra i en especial dels socialistes. Aquests últims havien estat la força més votada a Catalunya en les eleccions constituents de 1977 i les generals de 1979. (Borja de Riquer, 1996:402)

electorals més – tres per majoria absoluta- va ostentar la presidència de la Generalitat durant 23 anys (1980-2003).

En el seu primer debat d'investidura Pujol es definia Pujol com a nacionalista “El nostre programa tindrà una altra característica: serà un programa nacionalista. Si vostès ens voten, votaran un programa nacionalista, un govern nacionalista i un president nacionalista.”<sup>47</sup>. El nacionalisme de Jordi Pujol era un nacionalisme d'inspiració personalista. Segons aquest pensament els homes necessiten pertànyer a un poble, a una comunitat nacional, que sigui capaç de donar-los una personalitat definida. La nació ha de formar i oferir als individus uns valors i unes pautes d'identificació (Matas 1995:131).

El personalisme polític<sup>48</sup>, de vocació democràtica, parteix també d'una matriu religiosa i humanista: “la democràcia personalista no és altra cosa que fundar la democràcia sobre la dignitat transcendent de la persona humana. La transcendència ens condueix a la nostra dependència dels altres i a la nostra dependència de Déu”. (Vazquez,2006:252).

Però com afirmava Josep Faulí en el seu llibre “El pensament polític de Jordi Pujol (1980-1987)”, resulta difícil d'imaginar uns valors sense continguts ideològics, sense creences descriptives i normatives que intentin explicar els fenòmens socials (Faulí citat per Matas,1995:134).

L'historiador Joan B. Culla expressa de forma més categòrica, aquesta indefinició ideològica de Pujol “el pujolisme en el terreny del discurs i de les idees és un desert, terra erma. La preocupació doctrinal brillava per la seva absència!” (Trobat, 2017).

Sota el paraigua d'aquesta nebulosa teòrica, Pujol va modelar el seu partit amb els atributs característics dels “catch-all party” (o partits arreplegadors) definits per Kirchheimer l'any 1966. Convergència es presentava com un moviment<sup>49</sup>, més que no un partit, obert a democratacristians, socialdemòcrates, socialcristians, sindicalistes no marxistes i en general a “tot un món catalanista i democràtic que vol una societat avançada com la d'altres països europeus”. Així definia Pujol el seu projecte en la conferència “La resposta democràtica” (1975); una conferència considerada per Jaume Bosch com la posada de llarg pública de l'ideari pujolista” (Trobat, 2017). Un ideari deutor del personalisme polític i de l'afany constructor – en termes de país- de Vicens Vives o de Prat de la Riba.

---

<sup>47</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm.4. Sessió Plenària Núm 2. 22 d'abril de 1980. Pag.3.Intervenció Jordi Pujol.

<sup>48</sup> El personalisme polític està influenciat per les obres de pensadors com Charles Peguy (1873-1914), Jacques Maritain (1882-1973) o Emmanuel Mounier, (1905-1950).

<sup>49</sup> Cesáreo R. Aguilera de Prat (1993) definia CDC com un partit de “caràcter populista” més assemblat a un “front ampli o moviment ideològic que no pas a un partit amb límits socials estrictes (Matas, 1995:137)

Pujol definiria en més d'una ocasió a CDC com un partit de la “gent normal i corrent” , obert a tots els sectors socials. Per a Jordi Matas, l'ambigüitat de les nocions “partit de gent” i “nacionalisme” són els eixos sobre els quals es bastiria l'ambigüitat política de CDC i de CiU, en el seu afany d'abraçar el centre polític i esdevenir el pal de paller de la política catalana. (Matas, 1995).

En el plànol intern, Pujol va modelar el partit d'acord amb el seu fort tarannà polític: “era autoritari i les estructures de partit li feien nosa. Ell no estava còmode en un partit sinó en un entorn. No volia cotilles, els estatuts del partit se'ls passava per la barretina. Ell dirigia, donava indicacions, li costava delegar i no sabia treballar en equip”(Sellarès, 2014:113).

### **b) Equidistància “responsable” al servei de l'Estat: la política del peix al cove.**

Des de l'arribada de CDC al Parlament i el Senat espanyols (eleccions constituents de 1977 i les primeres eleccions general de 1979), Pujol va mostrar, reiteradament, la seva predisposició a col·laborar amb les institucions espanyoles apel·lant al sentit de la responsabilitat i de la mútua lleialtat institucional : “Sempre he volgut deixar clar que el catalanisme no podia ser només una empresa culturalista ni un lobby econòmic. Tot plegat suposa una acció lleial i exigent amb l'Estat. Nosaltres hem d'acomplir amb Espanya i Espanya ens ha de donar allò a què tenim dret en tots els terrenys” (Pujol i Cuyàs, 2012: 278).

Amb els fets del cop d'estat del 23 de febrer de 1981, una de les primeres proves d'estrès a la que es veuria sotmesa la jove democràcia espanyola, la figura de Jordi Pujol –igual que la del rei Juan Carlos- guanyava entera en el tauler polític espanyol. Pujol, com veurem més endavant, va ser juntament amb el monarca l'única autoritat política que es va adreçar, per la ràdio, a la ciutadania catalana i de l'estat, transmetent un missatge de fermesa i serenitat. En les hores decisives de la crisi, Pujol va romandre al Palau de la Generalitat, en companyia dels seus consellers. En canvi , el govern basc -gairebé en ple- i el seu Lehendakari, Carlos Garaicotxea, van desaparèixer del Palau d'Ajuria Enea.

Pujol es feia estimar. Tres anys després rebia el guardó “Español del año” atorgat per la redacció del diari ABC. El rotatiu conservador lloava la victòria electoral per majoria absoluta de CDC de 1984 i l'actitud responsable de Pujol davant de l'afer de Banca Catalana<sup>50</sup> . El diari dirigit per José Maria Ansón aplaudia “su actitud de servicio a España, con la bandera española

---

<sup>50</sup> El maig de 1984 Jordi Pujol va ser inclòs en la querrela presentada pel Fiscal General de l'Estat ,Carlos Jiménez Villarejo, contra 25 antics directius de l'entitat Banca Catalana per la fallida d'aquesta. Pujol que havia estat fundador i directiu de l'entitat als anys 70 va entrar en una paquet de peticions de processament per apropiació indeguda, falsedat de document públic i mercantil i maquinació per alterar el preu de les coses. Dos anys després, al novembre de 1986, el Ple de l'Audiència de Barcelona va desestimar el seu processament.

ondeando en el Palacio de la Generalidad, que ha contribuido considerablement a hacer viable la Constitución y la Monarquía democrática”.<sup>51</sup>

Però la abnegada col·laboració de Convergència amb els executius espanyols no es produiria gratia et amore. Des del principi, Pujol ja va entrar en la dinàmica del troc i el canvi de cromos. El primer episodi d'aquestes característiques es va produir quan després de les primeres eleccions legislatives de 1979, la UCD va guanyar els comicis sense obtenir la majoria absoluta. Els convergents van prestar els seus diputats a la força centrista perquè aquesta pogués formar govern. Un any després, Pujol passava la corresponent factura, bescanviant l'estabilitat del govern Suárez pel suport de la UCD catalana a la seva investidura com a president de la Generalitat.

D'aquesta manera Pujol, en la seva qualitat de broker polític, estrenava la seva organització com a partit frontissa. Aprofitant les escasses escaletes ofertes pel bipartidisme imperfecte, imperant en el sistema de partits de l'època, Pujol va extreure importants rèdits polítics cada vegada que els grans partits espanyols, PSOE i PP, es quedaven a les portes de la majoria absoluta parlamentària. És tracta de l'anomenada política del “peix al cove”: peix al cove vol dir aprofitar el que pots pescar, agafar el que es pugui...significa anar aconseguint coses concretes previstes en el programa.. És a dir, ‘no és tot el que volem, però de moment tenim això’”(Pujol i Cuyàs, 2012:93).

L'optimització, per part de Pujol, de les conjuntures d'instabilitat en el sistema polític espanyol, van ser essencials, tal com recullen les nostres hipòtesis, per impulsar el canvi de les polítiques de seguretat pública i la consolidació del model i el sistema policial de Catalunya. És per això, que la modulació dels tempos en el desenvolupament d'aquesta política pública es veurien subordinats a les geometries parlamentàries espanyoles i a la voluntat del propi Pujol.

Un Pujol que en els escenaris de transaccionalitat amb Madrid exercia, amb mà de ferro, el seu poder de bròker polític exclusiu: ”a Convergència el poder el tinc jo .Qualsevol pacte que no compti amb la meva aprovació explícita és paper moll. Pactar amb Roca<sup>52</sup> és arriscar-se a que l'acord no prosperi ” (Antich, 1994:291).

Però el rol d'àrbitre “responsable” de la política espanyola – abonat el propi Pujol- portava associats uns efectes secundaris poc desitjables. Tant PSOE com PP i els seus entorns mediàtics s'acarnissaven amb Pujol quan en virtut del pacte subscrit, per aquest, amb algun del dos s'enviava a l'altre a l'oposició.

---

<sup>51</sup> El Español del Año. ABC. Jordi Pujol. ABC (30-12-1984), pag. 99

<sup>52</sup> Es refereix a Miquel Roca i Junyent, aleshores n°2 de CDC i l'home fort de la formació a Madrid .Durant 18 anys (1977-1995) va ser president del grup parlamentari convergent en el Congrés dels Diputats.

La contribució a la governabilitat d'Espanya- remunerada en forma de traspassos pendents i finançament- va ser titllada de “xantatge nacionalista” per líders com Alfonso Guerra (PSOE) o d'atac a Espanya, per part de Jose Maria Aznar.<sup>53</sup> Pot ser, Manuel Chávez, aleshores president de la Junta de Andalucía , va ser un dels polítics que es va expressar amb més contundència: “El problema d'aquest atracament és la dificultat per trobar proves que demostrin que ho és. Si ho és, no ho sabrem del cert fins d'aquí uns anys. Els nois de Pujol han fet un treball net. No és fàcil trobar un motiu per linxar-los, maleït sia.”<sup>54</sup>(Mas,2014).

Potser aquest pòsit de rancúnia transversal entre certs sectors de la dreta i l'esquerra espanyola ens poden ajudar a comprendre les animadversions i recels atàvics que hores d'ara encara desperten algunes de les institucions troncales de l'autogovern català, emparades per la Constitució però considerades, a ulls d'aquests, com claudicacions o concessions excessives per part de l'Estat ; cas aquest del Cos de Mossos d'Esquadra.

#### **4.1.2 Miquel Sellarès: un emprenedor polític de pedra picada**

D'acord amb Kingdon (1995) i Palau-Roque, els emprenedors polítics són una figura necessària per a forçar canvis de paradigmes polítics “dedicant temps i recursos a la definició de noves idees i la creació de les condicions necessàries perquè aquestes siguin acceptades pels actors del subsistema polític” (Kingdon 1995, Palau-Roque, 2009:66).

Miquel Sellarès explicava, l'any 2008: “Vaig gastar molts diners en sopars, dinars i cafès per fer pedagogia sobre la qüestió policial. Uns em venien a veure amb molt de respecte , altres com si fos un somiatruites i uns tercers com si haguessin de tractar amb un il·luminat. Era fer això o desaparèixer. I tot plegat va donar molt bon resultat.” (Sellarès 2008:134)

I és que com explica Joan B. Culla en el pròleg a les memòries polítiques de Sellarés (2014:12) ens trobem davant d'un personatge “atípic, singular i controvertit”. L'historiador terrassenc destaca com Sellarès va aconseguir convèncer als mandataris catalans de que l'autogovern mai no seria efectiu sense disposar de poder coercitiu. Per això va aconseguir trenar una xarxa transversal de complicitats entre persones dels distints partits catalans de tradició democràtica que afavoriria el desenvolupament i el desplegament dels Mossos d'Esquadra, per tot el territori, sense oposicions significatives (Culla a Sellarès, 2014). Però el camí, com veurem, no va ser tant plàcid com estima Culla.

---

<sup>53</sup> "Lo digo con toda claridad. Quien juegue a que no haya mayoría suficiente creo que tira piedras contra los intereses de España". Aznar descalifica un posible Gobierno de coalición entre PSOE y nacionalistas. El País (23-12-1995)

<sup>54</sup> Els anys del peix al cove. El Punt Avui (13-12-2014). <http://www.elpuntavui.cat/article/59-especials/804123-els-anys-del-peix-al-cove.html>

Els trets personals i polítics d'en Sellarès són els següents:

**a) Una personalitat tenaç i incansable.**

Parlar de Sellarès es parlar de més cinc dècades d'activisme polític a Catalunya. Sellarès va ser detingut per primera vegada l'any 1966 quan participava en la creació del Sindicat Democràtic d'Estudiants de la Universitat de Barcelona. Des d'aleshores i fins a data d'avui, Sellarès continua formulant crítiques i propostes, en matèria de seguretat, des del Centre d'Estudis Estratègics de Catalunya, entitat de la qual n'és president.

Sellarès ha estat involucrat en alguns dels fets polítics més significatius de la història recent de Catalunya. Una biografia política que engega a l'oposició clandestina a la dictadura, on col·laboraria amb la Taula Rodona (1966)<sup>55</sup> i en la fundació de l'Assemblea de Catalunya (1971) de la qual acabaria formant part de la permanent fins a la seva dissolució.<sup>56</sup> Durant la Transició, Sellarès va ser una peça clau en l'organització de grans esdeveniments unitaris de caràcter massiu, encarregant-se del servei de seguretat d'aquests: el Mítting per l'Amnistia (1976), la primera Diada Nacional de Catalunya a Sant Boi de Llobregat (1976) o la històrica "manifestació del milió" del 11 de setembre de 1977 a Barcelona.

Al llarg de l'etapa democràtica, Sellarès va impulsar col·lectius i plataformes d'opinió com el Club Ramon Muntaner (1978), el Col·lectiu Un Pas Endavant (1984) el Col·lectiu d'opinió nacionalista Joan Fiveller (1986), Debat Nacionalista (1987) o l'Opinió Catalana (2001) i el Centre d'estudis Estratègics de Catalunya. L'any 2012 va ser un dels quatre fundadors de l'Assemblea Nacional Catalana.

A grans trets, la figura de Sellarès com a emprenedor polític presenta les següents constants.

**b) Acció política enfocada en la construcció d'un Estat català.**

Sellarès mai no ha ocultat el seu independentisme, definint-se a si mateix com un patriota català. El seu referent polític va ser Josep Benet amb qui va establir una relació "*de mestratge i de respecte*" i de qui va aprendre la necessitat de consens en la reconstrucció i redreçament nacional de Catalunya: "d'ell em ve l'obsessió per la construcció d'un Estat"(Sellarès, 2014:52). Una obsessió que en el cas de Sellarès s'encaminaria cap a la construcció de la Policia de Catalunya i d'un exercit propi. Sellarès és deutor també del pensament del Coronel Frederic

---

<sup>55</sup> La Taula Rodona (1966-1973). Fou la primera plataforma unitària d'oposició antifranquista que va aplegar totes les forces polítiques catalanes des de 1939. Va funcionar entre 1966 i 1973 dissolent-se finalment en el funcionament de l'Assemblea de Catalunya. Estava integrada, entre d'altres pel PSUC, ERC, els independentistes del Front Nacional de Catalunya, Moviment Socialista de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya.

<sup>56</sup> Sellarès va ser detingut i empresonat amb altres membres de la permanent el 28 d'octubre de 1973 en la que es coneix com a "caiguda dels 113".

Escofet<sup>57</sup> en considerar que “sense disposar de l’ordre públic no pot haver-hi govern autònom”. (Escofet citat per Bosch, 2018:51)

Altra dels principis que van guiar l’acció de Sellarès va ser la idea de Benet, compartida també per Jordi Pujol, de “Catalunya un sol poble”. O el que era el mateix: evitar una fractura social del país entre la població autòctona i la població originària d’altres indrets de l’Estat.

Sellarès reconeix a les seves memòries que la seva personalitat política era “la suma de Josep Pallach i el seu ideal de país; de Josep Benet, el seu referent polític; de Jordi Pujol amb el qual va descobrir el funcionament de la política i de Jordi Carbonell de qui li meravellaven la seva fermesa i valentia (Sellarès, 2014). La idea de transversalitat política i de cooperació entre les forces polítiques catalanes és un dels principis rectors de l’activitat política de Sellarès.

### **c) Preocupació pels temes de seguretat pública i de defensa**

Sellarès remunta el seu interès pels temes de seguretat a la infància. Sellarès mantenia estrets lligams amb la seva família materna mallorquina on dos dels seus parents treballaven a la milícia; un de Comandant de l’Exercit de Terra i l’altre de Coronel de la Policia Armada. Sellarès coneixia de prop l’esperit castrense. Un esperit que el conduiria als 17 anys a fer una estada en un kibbutz israelià situat a la riba del llac Tiberíades on rebria formació militar bàsica.

Pocs anys després, a les darreries de la dictadura, Sellarès va “flirtejar” amb la lluita armada revolucionària, entrevistant-se amb responsables de l’aparell militar d’ETA com Domingo Iturbe Abasolo (“Txomin”), o Jaume Martínez Vendrell cap militar de l’organització EPOCA (Exercit Popular Català), sense arribar a consumir el seu ingrés en aquestes organitzacions. Segons Sellarès, la incompatibilitat entre el model de nacionalisme revolucionari basc i la realitat catalana és la que el va persuadir de plantejar tossudament la necessitat d’avançar cap a la construcció un model policial propi. Així mateix els contactes amb membres del Partit Nacionalista Basc, el van convèncer que el camí per dotar a Catalunya d’una força coercitiva passava per la creació de la seva pròpia policia dins del futur marc legal democràtic (Sellarès, 2008:30).

Molts anys després, Sellarès crearia el Centre d’Estudis Estratègics de Catalunya (CEEC) una organització no governamental dedicada a l’anàlisi de temes de seguretat i defensa, des d’una perspectiva catalana. El CEEC es va constituir, també, amb la vocació d’esdevenir un centre de producció d’idees sobre aquestes matèries.

---

<sup>57</sup> Frederic Escofet (1898-1987) va ser comissari d’Ordre Públic de la Generalitat republicana. L’any 1986 va ser anomenat comandant honorari dels Mossos d’esquadra. L’any 1973 va publicar l’obra “Al servei de Catalunya i la República”.

#### **d) Nedador a contracorrent**

La idea de crear un poder coercitiu català no va ser ben rebuda per la classe política sorgida de la clandestinitat. Sellarès considerava que aquests polítics no tenien sentit d'Estat, sentien aprensió pels uniformes i els feia molta por d'afrontar qualsevol qüestió que sonés a sistema de defensa o seguretat. L'afany de Sellarès per aquestes qüestions el situaven en el terreny de la incorrecció política i del "friquisme".

Unes sensacions que Sellarès percebia en molts dels seus interlocutors: "durant els últims anys de franquisme i els primers de la democràcia em vaig moure per aquí i per allà i vaig parlar amb dirigents polítics com ara Joan Reventós i Raimon Obiols, amb els d'Unió Democràtica de Catalunya...Recordo que em miraven-almenys aquesta és la sensació que tinc anys després- com si fos un personatge estrambòtic. El mateix Jordi Pujol que em coneixia bé, va arribar a preguntar-me: 'vols dir, Sellarès, que els catalans servim per això?'" (Sellarès, 2008:32).

Alguns dels adversaris polítics de Sellarès van caricaturitzar la singularitat del seu pensament fent córrer brames, mai provades, per ridiculitzar la seva persona i les seves idees. Algunes hagiografies autoritzades de Jordi Pujol han contribuït també a la seva difusió.<sup>58</sup>

#### **e) Capacitat per establir contactes en entorns polítics heterogenis.**

Durant els anys de la clandestinitat, Sellarès va saber construir una variada agenda de contactes que li permetrien teixir xarxes de suport i confiança per als seus futurs projectes d'emprenedoria política; entre ells, i com ja s'ha dit, el de la Policia de Catalunya. Segons explica Sellarès, "la clandestinitat tenia vasos comunicant, per això coneixia tanta gent...Si tenies un mínim de personalitat eres una peça útil. Allà volien gent que representés diferents coses" (Sellarès, 2014:52). I Sellarès era un emprenedor jove i inquiet que es movia en l'entorn de Pujol però que tenia amistats al Partit Socialista d'Alliberament Nacional (PSAN) i en el Front Nacional de Catalunya (FNC); que anava a reunions a casa, Joan Reventós, líder del Moviment Socialista de Catalunya (MSC); que col·laborava amb el moviment del "Català a l'Escola" i que se'l veia, sovint, amb Josep Benet" (Sellarès, 2014:52)

#### **f) Inadaptació a la cultura partidista i a la gestió institucional.**

A l'emprenedor Sellarès, li passava el mateix que al bròker Pujol: no li agradaven ni les cotilles ni la burocràcia partidista. Tot i ser un dels membres fundadors de Convergència no volia

---

<sup>58</sup> El periodista José Antich, afirma en la seva obra *el Virrei* (1994:50) que Sellarès, aleshores Director General de Seguretat Ciutadana, va entrar en un bordell vestit de dona i empuyant una pistola. Antich ubica aquesta suposada intervenció policial en el context "*d'una policia que vorejava el ridícul*".



dependre professionalment de la política<sup>59</sup>, fet que segons Sellarès va provocar sempre un “relatiu distanciament” de Pujol cap a la seva persona. (Sellarès, 2008). L’any 1990 va ser expulsat de Convergència, a petició de Jordi Pujol, per les reiterades crítiques a l’anomenat “sectors negocis de convergència”,<sup>60</sup> un àmbit del partit integrat per destacades personalitats convergents com Lluís Prenafeta, una de les mans dretes de Jordi Pujol, Macià Alavedra i alguns empresaris situats en l’òrbita de la formació política, com el fill del propi president, Jordi Pujol Ferrusola.

Sellarès va col·laborar també en la creació d’altres partits. Poc abans d’incorporar-se a la Direcció general de Seguretat Ciutadana va donar suport a la creació de Nacionalistes d’Esquerra (1979-1980) fet que va aixecar crítiques i suspicàcies entre les files convergents. Suspiciàcies que encara es van fer més fortes quan va incorporar al seu equip -com ja hem vist-homes i dones procedents del PSUC del PSC i també de Nacionalistes d’Esquerra, cas de l’advocada Carme Bertran. Sellarès no va durar ni un any en el càrrec. L’any 2003 recalcaria en l’entorn de Josep Lluís Carod-Rovira i d’Esquerra Republicana de Catalunya on protagonitzaria un pas polèmic i efímer per la Secretaria de Comunicació del primer govern tripartit.

Com assenyala Joan B. Culla, Sellarès no ha estat mai un home de partit, ni ha tingut una “cultura de partit”. Aquest fet “li ha ocasionat molts maldecaps i problemes, expedients disciplinaris, expulsions, sospites, acusacions, campanyes hostils, destitucions...” (Culla a Sellarès, 2014:9-10).

#### **g) Pressionant a Pujol “des de dins”.**

Però el camí no va ser tant plàcid com estima Culla. I convèncer a Jordi Pujol no va ser cosa d’un tres i no res. La construcció de la policia catalana no ocupava un lloc preeminent en l’agenda pujoliana de principis dels 80. “Algunes persones<sup>61</sup> em deien l’any 1980 o 1981: ‘Hem de tirar endavant de seguida el cos policial dels Mossos d’Esquadra’...en aquell moment no ho

---

<sup>59</sup> Sellarès va treballar durant 30 anys al Centre de Documentació Política (CDP), una empresa creada i dirigida per ell mateix que posteriorment es convertiria en una Fundació participada per la Generalitat i la Diputació de Barcelona (1999). El CDP elaborava dossiers de informació política per a empreses i institucions, entre elles la Generalitat de Catalunya i els seus distints organismes. La Sindicatura de Comptes, el Tribunal de Cuentas estatal i alguns mitjans de comunicació van responsabilitzar Sellarès d’irregularitats en la gestió del CDP.  
[https://cat.elpais.com/cat/2017/01/08/catalunya/1483903562\\_539074.html](https://cat.elpais.com/cat/2017/01/08/catalunya/1483903562_539074.html)

<sup>60</sup> Seria el propi Sellarès qui des de les pàgines de la Revista Debat Nacionalista encunyaria aquest concepte

<sup>61</sup> Es significatiu l’eufemisme “algunes persones” utilitzat per Pujol per referir-se a Miquel Sellarès. En el segon volum de les memòries de Jordi Pujol (1980) no apareix cap referència al que fora cofundador de CDC i primer Director General de Seguretat Ciutadana. Sellarès va ser expulsat del partit a proposta de ta de Pujol, l’any 1990, per les seves crítiques al denominat “sector negocis de Convergència”.

vaig trobar prioritari i vaig fer passar al davant les escoles , els hospitals i també TV3”(Pujol i Cuyàs, 2009:286).

Sellarés va haver de picar pedra durant alguns anys per estovar la tossuderia del Pujol. Després del cop d'estat del 23 F de 1981, Sellarès –com veurem en el pròxim apartat- va aconseguir amorosir la intransigència del president. Però no massa.

Com ja s'ha dit, Sellarés va ser designat, l'any 1983, Director de Seguretat Ciutadana per Jordi Pujol. Una direcció que, tres anys després de l'arribada al poder del líder convergent, restava encara vacant. El dinamisme i la determinació de Sellarès i del seu equip de col·laboradors topaven sovint amb el ritme somort que Pujol i altres prohoms convergents volien imprimir al procés de desenvolupament de la policia catalana: “Imagino que li feia il·lusió que poséssim en marxa la Policia , però no volia que empenyéssim gaire. Pretenia que ens anéssim adaptant , però no que d'entrada fóssim ambiciosos. Volia gestió però ni exigències ni lideratge, al capdavant de la policia de Catalunya. I aquest va ser el gran drama ”. (Sellarès, 2008:60).

A banda de les reticències de Pujol, Sellarès va haver d'afrontar el sectarisme de persones integrades en la Direcció General que treballaven en sentit contrari al model policial, de base local, proposat per Curbet , Bosch i el propi Sellarès. Com recordava Jaume Curbet: dins de la mateixa Direcció General, hi havia gent que treballava en una altra direcció i que venia a dir: “Els ajuntaments són d'esquerres, no els governem ni tenim perspectiva de fer-ho. El nostre poder, la nostra institució, és la Generalitat. La policia ha de ser la policia de la Generalitat” (Bosch,2009:101)

Sellarès va ser destituït de manera fulminat per Pujol onze mesos després del seu nomenament. En aquest breu espai de temps, Sellarès va protagonitzar enconats enfrontaments – en el marc de la junta de Seguretat de Catalunya- amb el Governador Civil de Barcelona, Ferran Cardenal. Però serien unes declaracions de Sellarès referides a l'expresident de la Generalitat, Josep Tarradellas,<sup>62</sup> les que van fer vessar el got de la paciència presidencial. Tarradellas havia qualificat -davant la premsa- de “luxe asiàtic” els Mossos d'Esquadra i es demanava perquè s'havien de tenir 300 mossos nous si ja hi havia 1.200 guàrdies civils. La resposta de Sellarès va ser contundent ”crec que els avis han d'estar-se a casa. Amb tot el respecte, no m'agrada parlar d'avis. Tarradellas sembla oblidar que a les seves ordres hi havia 1.000 mossos i que ara només en tenim 380”. (Sellarès, 2008: 95)

---

<sup>62</sup> Tarradellas mai no va veure amb bons ulls la construcció d'una policia pròpia de la Generalitat. Aquest era partidari de posar a disposició de les autoritats catalanes els serveis de policia i de guàrdia civil destinats a Catalunya dedicats a la seguretat ciutadana i l'ordre públic; una reedició del model de l'Estatut del 1932 (Abad, 2012).

## **h) La pressió “des de fora”**

Després d'assegurar-se la continuïtat del seu equip de col·laboradors, Sellarès va plegar. Però la seva creuada a favor del desenvolupament de la policia catalana va continuar des de fora de les institucions. Durant l'any 1984 i 1985 va crear el Col·lectiu Un Pas Endavant, integrat per un grup de mossos i per antics col·laboradors, adscrits encara a la Direcció general de Seguretat Ciutadana. També va crear la revista “Policia de Catalunya” on des de les seves pàgines va seguir defensant la vigència del model policial creat pels seus col·laboradors, el desplegament dels Mossos en substitució de les forces de seguretat l'Estat i també la creació d'un Departament de Justícia i Interior i d'una Direcció General de la Policia; institucions que posteriorment acabarien implantant els successius governs Pujol.

Sellarès continuaria, fins a data d'avui, alimentant una prolífica successió d'articles de premsa relacionats amb la qüestió policial. Articles que serien recollits en el llibre “Catalunya i policia: situació límit” publicat l'any 1988 . No hi hauria cap contesa electoral al Parlament de les dècades dels 80 i els 90 on no aparegués l'article “de torn” d'en Sellarès criticant les mancances de les polítiques policials i de seguretat pública. El Pujolisme va haver de suportar el rau-rau de Sellarès durant tota la seva existència política.

Després de publicar el llibre abans esmentat -i aconsellat per Josep Benet – Sellarès va reservar dos cents exemplars i va elaborar un llistat de persones de tots els àmbits (inclosa la banca). Durant 3 anys, Sellarés va visitar, pacientment, a aquestes persones i els regalava el llibre, un exemplar de la Policia de Catalunya i el manifest d'Un Pas Endavant. Els regals anaven acompanyats d'un discurs sobre la seva concepció de la Policia de Catalunya, advertint-los .tal com deia el llibre, de la situació límit en que aquesta es trobava: “No sé quina importància van arribar a tenir aquelles visites, però vull pensar que van ser d'utilitat perquè vaig convèncer gent de l'àmbit socialista, dels moviments alternatius, de sectors independentistes. L'èxit no va ser generalitzat , però si que puc dir que en la meitat de les visites vaig aconseguir el meu objectiu; i quan m'envaïa el desànim , que era sovint, afortunadament podia comptar amb Benet.”(Sellarès, 2008:135-136)

## **4.2. LA GÈNESI DEL MODEL: DE L'IMPULS A LA PARALITZACIÓ ( 1979-1985).**

En aquesta secció repassarem els fets més significatius d'aquest període, tot observant com malgrat disposar, a priori, d'idees alternatives, d'un context constitucional favorable, d'un notable consens, entre els actors del sistema polític català i de registrar-se alguns fets disruptius de l'estabilitat institucional, no es va produir un canvi efectiu de paradigma de les polítiques policials i de seguretat pública, fins a ben entrats els anys 90. Un canvi que d'acord amb Peter

Hall<sup>63</sup> i la seva teoria dels Policy paradigms no va poder passar del segon al tercer nivell d'implantació. El motiu no va ser un altre que la negativa de les autoritats de l'Estat a reconèixer la naturalesa mixta del model policial previst per la CE. Una oposició que es trencaria, l'any 1994, quan el govern de l'Estat per un "accident" de l'aritmètica electoral<sup>64</sup> es va veure obligat a fer una lectura de la Constitució més respectuosa amb el principi d'autonomia contemplat per la Carta Magna. Un fet que serà analitzat a l'apartat 4.3

#### **4.2.1. Un context endimoniat**

Els anys 80 van ser una època difícil per a Catalunya i la resta de l'Estat. Els actors involucrats en el procés de construcció del model policial català van operar en uns anys de severes turbulències, econòmiques, polítiques i socials. La construcció d'idees, l'acció política i la vida institucional no podien abstrèure's del que passava als carrers. Aquest context va marcar decisivament els primers anys de vida del model i de les persones que el van impulsar. Aquestes són alguns elements que defineixen el període:

##### **a) Crisi econòmica:**

Com a conseqüència de la successiva pujada dels preus del petroli, els anys 1973 i 1979, i del trencament del sistema de paritats fixes establert en els acords de Bretton Woods (1944), el món va viure, durant la dècada dels 70 i part dels 80, una crisi d'abast internacional. La incidència d'aquests factors es va traduir en un procés inflacionista a escala planetària i en el desencadenament d'un panorama d'incertesa i d'inestabilitat en el flux internacional d'intercanvis comercials i financers.

Com explica, Gonzalez Moreno, Espanya va ser el país occidental on la crisi més s'acarnissaria com a conseqüència de les polítiques econòmiques de l'anomenat "desarrollismo" espanyol dels anys 60 i 70. Aquestes polítiques van configurar una economia protegida, burocratitzada i amb nombroses ineficiències productives que comportarien una alta dependència del factor energètic i del treball. (Gonzalez Moreno citat per Domínguez, 2018).

Ni les autoritats polítiques de la dictadura, ni les de la Transició van engegar mesures de reestructuració, atès l'elevat cost social que aquestes comportaven. Les primeres, per por a una revolta definitiva que s'emportés al règim per endavant. I les segones, per por a enfangar el procés de Transició i de reforma política iniciats després de la mort del dictador (Marin 2006). Aquell mal no volia soroll.

---

<sup>63</sup> Vegeu els tres nivells de canvi de paradigmes a la Taula 5, pag.78, de l'apart d'annexes.

<sup>64</sup> Pèrdua de la majoria absoluta del PSOE a les eleccions generals del 6-6-1983

Això va fer que a l'any 1980 la taxa d'atur a Catalunya arribés al 15% i que la inflació anual es situés per damunt del 20%. La destrucció de treball progressava a un ritme vertiginós: entre 1975 i 1980 el nombre d'aturats a Catalunya s'havia triplicat (De Riquer, 1996).

Les mesures econòmiques i els ajustos dràstics del sector industrial no es produïren fins a 1983, l'any de l'inici de l'anomenada reconversió industrial impulsada pel govern del PSOE. El tancament d'empreses públiques dels sectors siderúrgic, de la construcció naval, automoció, fertilitzants, electrodomèstics i bens d'equip va provocar importants mobilitzacions obreres i aguts episodis de violència policial (Marin, 2006)

#### **b) Delinqüència juvenil i heroïna.**

Entre els anys 1976 i 1980 el nombre de detencions policials es va disparar. La majoria dels casos es corresponien amb joves aturats, de l'extraradi de les grans ciutats, detinguts per presumptes delictes contra la propietat.<sup>65</sup> Entre 1979 i 1981 la població reclusa espanyola va créixer més d'un 50% (Gamella, citat per Uso, 1995).

La nova delinqüència juvenil sorgida a Espanya, durant la Transició<sup>66</sup> presentava, segons Gamella, tres característiques definitòries: a) participació de joves de famílies obreres no marginals. b) Utilització de formes més `productives d'apropiació (atracaments a mà armada de bancs, joieres, centres comercials...). c) Consum de drogues desconegudes com la heroïna i la cocaïna que afavoririen l'escalada delictiva. A principis dels 80, un gram d'heroïna costava entre 16 i 20 mil pessetes de l'època. (Usó, 1995)

La heroïna va fer estralls entre el més joves. Un informe de la Conselleria de Sanitat, publicat l'any 1982, estimava que un 2% dels joves catalans entre els 16 i els 24 anys eren consumidors d'aquesta droga. Es calculava que uns 15.000 joves de l'àrea metropolitana de Barcelona eren heroïnòmans (Aguilar, 2009). Entre els anys 1983 i 1985 l'opinió pública parlava ja d'epidèmia. Només entre 1980 i 1990, es van registrar 2.332 morts oficials per sobredosi d'heroïna a tot l'Estat (Usó, 1995). A més cal afegir les morts indirectes de molts addictes degudes a complicacions amb altres patologies o per l'aparició, l'any 1982, d'una inesperada malaltia d'efectes devastadors: la Síndrome d'Immunodeficiència Adquirida (SIDA).

#### **c) Inseguretat ciutadana.**

El mesos de gener i de febrer de 1984 seran recordats, entre d'altres fets, pel moviment de "persianes baixades" del sector del comerç a alguns barris de la ciutat de Barcelona i a algunes

---

<sup>65</sup> L'any 1980, Joaquín Sabina va escriure la cançó "Qué demasiao", popularitzada pel cantant Luis Rodríguez, "Pulgarcito". La seva lletra mostra el perfil dels joves al qual fem referència. [https://www.youtube.com/watch?v=a1u6mpC-zGI&list=RDal1u6mpC-zGI&start\\_radio=1](https://www.youtube.com/watch?v=a1u6mpC-zGI&list=RDal1u6mpC-zGI&start_radio=1)

<sup>66</sup> *Generación Vaquilla*. RTVE (09-03-2018) <http://www.rtve.es/alicarta/videos/ochentame-otra-vez/ochentame-otra-vez-generacion-vaquilla/4511458/>

ciutats catalanes. L'onada d'atracaments i robatoris a bancs, joieries, farmàcies i petits comerços va desencadenar diverses campanyes de tancament d'establiments en protesta per aquesta febrada de la criminalitat. Les greu ferides provocades a un cambrer en l'assalt d'un local de la Plaça Reial de Barcelona, l'assassinat d'un guarda de pàrquing al Barri de Sant Gervasi o la mort per apunyalament, a mans d'una banda de delinqüents, d'una jove a Badalona van precipitar les mobilitzacions dels comerciants i les manifestacions de la ciutadania per la manca de seguretat als carrers.<sup>67</sup>

Alguns sectors de l'opinió pública i els mitjans de comunicació demanaven més "mà dura" i més eficàcia policial: "Hace muy pocos años entraba uno con cierta tranquilidad en los bancos porque en la puerta de cada uno de ellos había una pareja de la Policia Nacional. Ahora esta vigilancia se ha confiado a entidades privadas —con lo que aumenta todavía más la cifra de quienes tienen que protegernos a nosotros o a nuestras propiedades— que posiblemente son muy efectivas, pero que no nos ofrecen aquella sensación de seguridad tan necesaria para una existencia normal."<sup>68</sup>. Així s'expressava el diari La Vanguardia en una de les seves editorials.

Les pàgines del rotatiu dels Godó - tradicionalment sensibilitzat pels assumptes d'inseguretat ciutadana- van ser testimonis de les picabaralles polítiques, a l'interior del ple consistorial barceloní, al voltant de l'efectivitat de la Guàrdia Urbana i de la indefinició de competències tant d'aquesta institució com de la resta de cossos policials. Una indefinició competencial, traduïda en la manca de coordinació dels distints serveis de policia. Un fet que seria denunciat pel president de la Federació Catalana de Municipis, Francesc Baltasar (PSUC) i per alcaldes de ciutats importants com Joan Blanch (PSC), batlle de Badalona, que reivindicaven la presència dels ajuntaments en la Junta de Seguretat de Catalunya i la potenciació de la figura dels alcaldes en la gestió de la seguretat pública.<sup>69</sup>

També es faria ressò de la publicació de "Informe Socias" (1985), elaborat per la Comissió Tècnica de Seguretat Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona. L'anàlisi de les dades registrades per les primeres enquestes públiques i pels registres oficials de criminalitat conclouïen que la percepció d'inseguretat de la ciutadania era superior a la taxes reals de criminalitat i de victimització: "Los comentarios que circulan de boca en boca causan más sensación de inseguridad que la posibilidad real de ser víctima de la delincuencia."<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> " *Persianas bajadas* " en protesta por los atracos. La Vanguardia ( 09-02-1984), p.15.

<sup>68</sup> *La invisible policia*. La Vanguardia (26-02-1984), p.5

<sup>69</sup> *El estado de la seguridad ciudadana en Barcelona origina polémica entre las diversas Instituciones*. La Vanguardia ( 09-02-1984), p.15.

<sup>70</sup> *El 60 % de los barceloneses siente temor de su propia Ciudad*. La Vanguardia (24-03-1985), p.23

#### **4.2.2. La CE de 1978 i L'EAC de 1979: Entre l'ambigüitat, els anhels competencials i la pulsó centralista.**

Amb la promulgació de la Constitució Espanyola de 1978 i de l'entrada en vigor dels seus articles 148.1.22 i 149.1.29 Catalunya recuperava les competències perdudes per la Generalitat republicana en matèria de seguretat pública i policial. El primer dels dos articles (148.1.22) va permetre la Generalitat fer-se càrrec de la vigilància i la protecció d'edificis i instal·lacions de la seva titularitat. També li atorgava, en els termes establerts per una llei futura orgànica, la capacitat de coordinació i altres facultats en relació a les policies locals. El segon (149.1.29) habilitava a la Generalitat per crear el seu propi cos de policia autonòmica, igualment, en el marc d'una llei orgànica.

L'article 149.1.29<sup>71</sup> va ser redactat emprant la utilització d'una "tècnica constituent confusa" que consistia en barrejar en un mateix llistat matèries i facultats de l'Estat. Això explica -segons el jurista Alex Bas- com la participació i competència de nacionalitats com Catalunya i el País Basc es varen establir "mitjançant una excepció de natura més instrumental que substantiva; més administrativa que pròpia del reconeixement d'una autonomia política. Això comportarà un punt de partida normatiu que condicionarà, juntament amb d'altres factors probablement més determinants, la dificultat en la delimitació i precisió del règim de distribució de competències entre la Generalitat i l'Estat i, en definitiva, la configuració de l'autogovern"(Bas, 2009:59).

Donat el clima de les negociacions de les ponències constitucionals i del text estatutari, entre els diputats catalans i els seus homòlegs estatals, els "factors probablement més determinants", al·ludits per Bas, podrien ser més de naturalesa política que no pas jurídica. I fins hi tot, estar relacionats amb l'anomenat "soroll de sabres" de l'època que dos anys després produirien el cop d'Estat del 23F.<sup>72</sup>

Probablement en aquests moments fundacionals del nou règim constitucional espanyol es va generar (o reactivar) la dialèctica institucional entre l'Estat i Generalitat. Una dialèctica latent en les distintes variables de les nostres hipòtesis d'investigació. Una "tensió" bilateral també en matèria policial i de seguretat pública que com apunta Jaume Bosch (2018) s'ha mantingut, des de l'inici de la democràcia, fins als nostres dies.

---

<sup>71</sup> C.E. Art. 149.1.29a: " L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: Seguretat pública, sens perjudici que les Comunitats Autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius Estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica".

<sup>72</sup> El fracassat cop d'Estat de febrer de 1981 va projectar un influx centralitzador, sobre els successius governs de l'Estat i els principals partits polítics espanyols, que alentiria el procés de traspàs de competències a la Generalitat. Aquest ascendent es projectaria també sobre el contingut de moltes de les lleis orgàniques de l'època; cas aquest, de la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat de 1986.

I com a mostra, només cal recordar les negociacions de l'Estatut de 1979. Les diferències entre el text del Projecte d'Estatut elaborat per l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya i la redacció definitiva del text estatutari -una vegada passat pel sedàs de la comissió constitucional estatal- són prou eloqüents.<sup>73</sup> Si bé la petició catalana inicial es podia considerar de “màxims” – en termes de Bas- el text definiu obeïa a una concepció de “mínims”. Potser les 59 esmenes del text presentades per la UCD al text català (que abastaven 3/4 parts del document) i l'interès del PSOE perquè aquest no vulnerés la Constitució ni el principi de solidaritat interterritorial van tenir alguna cosa a veure.<sup>74</sup>

La lògica expansiva i de màxims continguda en la proposta catalana va ser cauteritzada per l'Estat en els articles 13 i 14 de l'EAC. Malgrat definir-se com un òrgan paritari i de coordinació bilateral, Estat- Generalitat, la Junta de Seguretat de Catalunya atorgaria la capacitat de bloqueig i tutela de la primera administració respecte a la segona (Art.13.7.EAC). Una severa tutela que l'Estat exerciria, també amb l'article 14, tot ampliant -respecte a l'antic EAC de 1932- els supòsits, discrecionals, de les seves hipotètiques intervencions.

Així mateix, la remissió continua de certs articles (13.1, 13.2.c, 13.4 i 13.7 EAC) a una futura llei orgànica - que no arribaria fins a 7 anys després- actuava com una norma interposada; com “una falca” que va impedir que l'Estatut no pogués completar la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat. D'aquesta forma, el model restava obert i posposat a les futures previsions i potencials restriccions que acabaria incorporant la futura Llei orgànica de forces i Cossos de Seguretat”. (Bas, 2009:59-60).

#### **4.2.3. De les eleccions de 1980 al traspàs dels “Mossos de la Diputació”**

En aquesta secció s'analitzaran les visions polítiques de Pujol -en la seva condició de màxim mandatari de l'autogovern català- i dels partits de l'època sobre les qüestions policials i de seguretat pública. Què deien, què en pensaven i quin model policial propugnaven a principis dels anys 80. Es valorarà també fins a quin punt algunes d'aquestes propostes van contribuir a la gestació del model de consens presentat per Macià Alavedra, l'any 1985.

També s'efectuarà una aproximació al cop d'Estat del 23 de febrer de 1981 des de la perspectiva de la construcció del model policial català. El cop d'Estat és el primer dels quatre “episodis disruptius de l'estabilitat político-institucional”<sup>75</sup> que alimenten la segona de les nostres hipòtesis d'investigació. Des d'aquest punt de vista, observarem el cop sense entrar en altres aspectes

---

<sup>73</sup> Vegeu les taules 7, 8, 9 i 10 a l'apartat d'annexos.

<sup>74</sup> L'Estatut del 79, l'oportunitat perduda. (09-12-14) <http://www.elpuntavui.cat/article/59-especials/802825-lestatut-del-1979-loportunitat-perduda.html>

<sup>75</sup> Vegeu les hipòtesis d'investigació a la pàgina 5 d'aquest treball



d'aquesta pàgina de la història recent sobre la qual encara planen ombres i s'ha fet córrer rius de tinta. Aquest subperíode estaria marcat per dos aspectes:

**a) La indolència del President.**

Com ja hem assenyalat anteriorment, les qüestions relacionades amb la seguretat pública i la construcció de la policia catalana no formaven part de les prioritats en l'agenda de Jordi Pujol. Una realitat que es pot corroborar en el contingut del discurs d'investidura pronunciat davant del ple del Parlament el 22 d'abril de 1980. Pujol va despatxar aquestes qüestions en dos paràgrafs (27 línies) d'un discurs que ocupa 11 pàgines del Diari de Sessions del Parlament.

En un mateix paquet el candidat relligava els greus problemes de la inseguretat ciutadana i la delinqüència juvenil; una problemàtica que calia resoldre "sigui com sigui", amb la ràpida constitució de la Junta de Seguretat<sup>76</sup>, participada per l'Estat i la Generalitat, i la creació d'una "Direcció General d'Ordre públic". Finalment s'apuntava el propòsit de crear una policia "autònoma" de la Generalitat "per a tenir una acció en la protecció de persones i béns i en el manteniment de l'ordre públic".<sup>77</sup> La policia autonòmica no es crearia, però, fins a l'any 1983.

En la ronda de respostes dels representants de l'oposició es van produir diverses intervencions crítiques centrades, totes elles, a subratllar la vaguetat i la manca de concreció de les propostes presentades pel candidat a la presidència. En aquesta línia es van manifestar Victor Torres d'ERC, Antoni Gutiérrez Diaz del PSUC i Joan Reventós del PSC. El cap de files socialista es demanava "de quina manera, de quina forma, amb quins mitjans i amb quins finançaments es vol crear, per exemple, aquesta policia autònoma". Afirmant també: "i, sobretot, s'hauria de definir la política a fer a la Junta de Seguretat que és una de les polítiques essencials per a afrontar la seguretat ciutadana en el pròxim futur."<sup>78</sup>

**b) La indefinició dels partits polítics**

Però les propostes, en matèria policial i de seguretat, de les forces polítiques que van obtenir representació parlamentària en les primeres eleccions al Parlament de Catalunya de 1980 van ser més aviat escasses i poc treballades. Així ho reflecteixen alguns dels programes de govern d'aquestes formacions polítiques. I diem "alguns" perquè formacions com el Partido Socialista

---

<sup>76</sup> Ni Pujol ni els governs de l'UCD i el PSOE van tenir cap pressa per posar en marxa i desenvolupar aquest organisme. La Junta es va constituir el 13 de gener de 1981. El diputat del PSC, Francesc Casares, denunciaria, tres anys després, en seu parlamentària, el retard i la desídia mostrada pel govern en la seva posada en marxa. Una Junta que, segons el diputat del PSC, va actuar molt de temps amb reunions escasses i una parsimònia lamentable. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. P-Núm. 140. Sessió Plenària Núm.73.30 de juny de 1983. Pg. 4405

<sup>77</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm.4. Sessió Plenària Núm. 2. 22 d'abril de 1980. Pags.27-28.Intervenció Jordi Pujol.

<sup>78</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm.4. Sessió Plenària Núm. 2. 22 d'abril de 1980. Pag.45.Intervenció Joan Reventós.

de Andalusia, que obtindria 2 diputats, no van editar cap programa electoral, limitant-se únicament a publicar uns díptics en els quals no apareixia cap proposta relacionada amb aquesta qüestió. En tot cas la seva línia d'acció la marcava el seu màxim dirigent Alejandro Rojas Marcos des d'Andalusia, estant.<sup>79</sup>

Altres partits com ERC o el PSUC, malgrat editar programes electorals, no van incloure propostes relacionades amb la qüestions policials i de seguretat. Els Centristes de Catalunya (partit d'Adolfo Suárez a Catalunya) ventilaven la qüestió en una sola línia del seu programa: "per un ordre públic democràtic amb extirpació de la violència"<sup>80</sup>.

Per la seva part CiU, dedicava una de les 145 pàgines del seu programa a fer un eixut diagnòstic de la inseguretat ciutadana i la delinqüència juvenil. Per als convergents, les causes d'aquests fenòmens eren l'exaltació de la violència en els mitjans de comunicació, la pèrdua de valors morals, la manca de treball i de centres culturals i esportius per al jovent. També s'assenyalava com a causa "l'escassa col·laboració ciutadana" en el combat contra els delictes. Com a resposta a aquests fenòmens CiU proposava, sobre tot, l'adopció de mesures socials dirigides a la joventut per corregir els factors esmentats. Així mateix advocava per "*una reestructuració del sistemes policials , tot i que es considera més convenient la creació d'una policia autònoma amb especial atenció als anomenats guàrdies de barri*". De la laconica proposta es desprèn que el redactor del programa apostava per un model policial de proximitat.<sup>81</sup>

El programa del PSC seria, amb escreix, el document més elaborat al voltant d'aquesta matèria.

<sup>82</sup> El text arrencava constatant la manca de claredat competencial de la Generalitat present en la Constitució i l'EAC de 1979 i advertint dels condicionaments que l'Estat, mitjançant la futura Junta de Seguretat, podria exercir sobre l'autogovern català.

La proposta socialista continguda en 7 pàgines apostava per la instauració d'una seguretat ciutadana democràtica de naturalesa preventiva, més que repressiva, capaç de protegir el normal funcionament de les institucions democràtiques i de la ciutadania davant la criminalitat comuna i de la corrupció exercida sobre les institucions públiques.

Per altra banda plantejaven un abordatge de la inseguretat ciutadana des de tres àmbits. Un àmbit polític encaminat a revertir les desigualtats socials i la marginalitat; un àmbit estructural orientat a corregir fenòmens com la degradació urbanística o la manca d'oferta educativa entre

---

<sup>79</sup> *El PSA-Partido Andaluz en Cataluña: razones y tareas* . El Periódico de Catalunya (15-03-1980) pg. 1

<sup>80</sup> *Qui som , Que pensem : els centristes de Catalunya UCD,UCC,UDCA us presenten el seu programa*. Barcelona 1980, pg.2.

<sup>81</sup> *Un programa de govern català per la Catalunya dels 80: CiU davant les eleccions al Parlament de Catalunya*. Barcelona 1980. Pg.35.

<sup>82</sup> *Programa de govern socialista per a la Catalunya nova*. Sant Vicenç dels Horts.1980. Pgs. 115-122

els joves de 14 a 16 anys; i un tercer àmbit de “control social” adequant la praxi i les polítiques dels cossos policials a la nova societat democràtica.

Finalment es feien diferents propostes en el terreny policial i institucional. En primer lloc es presentava un diagnòstic de la situació policial a l'Estat Espanyol descrivint la proliferació de cossos, la descoordinació entre aquests i la seva manca d'adequació a la nova societat democràtica: “no s'ha partit d'una nova definició i organització del model policial; com a conseqüència d'això tots els canvis que s'estan realitzant són superficials, no van a les arrels”<sup>83</sup>

En el cas de les policies locals es propugnava la creació de centres de formació bàsica i d'actualització repartits dins del futur mapa administratiu de Catalunya; la creació d'una escola superior per a comandaments a partir del grau de sergent; la creació d'una comissió per a la unificació de criteris funcionals (pautes de reclutament, graduacions, uniformitat, mitjans tècnics.); la creació d'un pla de coordinació entre distintes poblacions i la “metropolització” de certes policies locals en sectors considerats necessaris.

Pel que fa a les denominades “Policies de la Generalitat”, els socialistes apostaven per la creació d'un cos que tingués com a finalitat última la d'integrar “quan arribi el dia” a les policies locals. En conseqüència s'apostava per “crear un nou cos amb la suficient entitat per al compliment de les funcions que se li assignin”, funcions que passaven per seleccionar i formar a guàrdies i comandaments intermedis i per donar protecció a manifestacions culturals i grans concentracions de caràcter pacífic: curses de braus, camps de futbol i d'altres esdeveniments esportius.

Malgrat presentar ostensibles contradiccions en les seves formulacions <sup>84</sup> i de no definir les competències de seguretat pública i policial dels ajuntaments, ni d'atribuir funcions de policia integral a la policia de la Generalitat (ordre públic i seguretat ciutadana) els socialistes esbossàvem -en opinió nostra- un protomodel policial per a Catalunya.

Després de repassar el posicionament dels distintes partits polítics es pot afirmar, resseguint la línia irònica de Bosch, Curbet i Sellarès, que l'interès per aquestes qüestions era cosa de quatre

---

<sup>83</sup> Tot i que no poden confirmar documentalment la participació de Curbet en l'elaboració del programa electoral socialista de 1980, cal constatar la similitud d'aquestes reflexions amb el pensament del autor gironí. Així mateix, alguns paràgrafs del text ens recorden l'estil literari punyent i directe de Curbet.

<sup>84</sup> Com ho demostra el fet de propugnar a l'hora dinàmiques metropolitzants de les policies locals, per una banda, i per altra defensar la dissolució d'aquestes en la policia autonòmica. Potser en aquest text programàtic emergien ja les dues ànimes, en matèria de seguretat, del PSC descrites per Jaume Bosch (2018:59). Totes dues es corresponien amb visions distintes de l'autogovern català: una propera al PSOE i representada per exmembres de la Unió militar Democràtic, situats en el comandament de certes policies locals, i l'altra més institucional i catalanista representada per alguns regidors de seguretat com Jaume Curbet.

gats i encara quedaven alguns anys perquè les forces polítiques catalanes s'apleguessin sota les bases d'un nou paradigma policial.

#### **4.2.4 . El Cop d'Estat del 23-F.**

A la tardor de 1980 el govern espanyol materialitzava el traspàs del Cos de Mossos d'Esquadra de la Diputació de Barcelona a la Generalitat amb el Reial Decret 2579/1980, de 24 d'octubre. El règim franquista havia desballestat la vella institució policial catalana reduint la seva naturalesa policial al terreny merament testimonial i de guarniment protocol·lari (Bas, 2009). Un reduït nombre de mossos s'encarregava bàsicament de la vigilància dels edificis de la Diputació, entre ells el vell Palau de Generalitat de la Plaça de Sant Jaume.

El contingent de Mossos traspassats a la Generalitat estava integrat per 103 homes: un capità, dos tinentes, vuit sergents, 18 caporals i 74 mossos. La majoria d'aquest homes procedien de la Policia Armada, la Guàrdia Civil i l'exèrcit. Aquesta va ser la tònica general de la política de reclutament des de 1950, any de la refundació del cos per part del franquisme.

Sense anar més lluny, el seu cap, Beltrán Gómez Alba procedia de l'exèrcit on seria destinat ,entre 1970 i 1973, a l'agrupació de tropes nòmades del Sàhara. Posteriorment va servir a una secció d'antidisturbis de la Policia Armada fins a recalar, l'any 1975, als Mossos d'Esquadra on va ser anomenat capità. Com assenyala Jose Antich "el seu expedient no era el més indicat per dirigir una policia que aspirava a ser modèlica i a imitar els bobbies britànics". (Antich, 1994:75).

La tarda del 23 de febrer es va produir el cop d'Estat a Madrid i a València simultàniament. Antonio Tejero , tinent coronel de la Guàrdia Civil, assaltava a punta de pistola el Congrés dels Diputats, mentre blindats de la División Acorazada Brunete, dirigits pel coronel d'Artilleria José Ignacio San Martín, prenen posicions en punts estratègics de la capital d'Espanya. A València, per ordre del capità general de l'Exèrcit a la plaça, Jaime Milans del Bosch, es decretava l'estat d'excepció i la sortida de tropes i de tancs als carrers. Durant les següents 18 hores els presidents del Congrés i del govern, els seus ministres i els diputats romandrien segrestats.

En el moment de l'inici del cop, Pujol era a Palau. Des d'aquell moment i fins a la fi de la crisi, el President de la Generalitat es tancaria al seu despatx, mantenint una activitat frenètica: convoca a tots els seus consellers, realitza trucades a tort i dret (entre elles al Rei Joan Carles i al cap de la Casa Reial, Sabino Fernández Campo) i compareix davant la ciutadania, a través de la ràdio, per enviar un missatge de serenitat i confiança.

Durant tota la nit es mantindrà en contacte amb el conseller de governació, Vidal i Gayolà, i un reduït grup de col·laboradors per conèixer els moviments i les accions dels estaments militars i policials de l'Estat destacats a Barcelona. En aquell moments d'incertesa, Pujol i els seus homes “marcaven” de prop al Capità General de l'Exèrcit a Barcelona, Pasqual Galmés i al capità dels Mossos, Gómez Alba. (Farràs i Cullell, (2010:56)

En assabentar-se del cop Pujol va trucar immediatament a Galmés per demanar-li que estava succeint. Aquesta va ser la primera de les nombroses trucades que van mantenir el polític i el militar. En una d'elles, el president va notar cert trasbals en el seu interlocutor: “Em va trucar Pasqual Galmés se'l notava confós, atabalat i va dir ‘alguns militars em diuen que per superar la situació podria sortir la proposta de formar un govern d'unitat presidit per un militar de tendència democràtica’” (Pujol i Cuyàs, 2009:56). Pujol recorda, en la mateixa pàgina de les seves memòries, que uns mesos abans ja havia estat sondejat sobre la mateixa qüestió pel dirigent del PSOE, Enrique Múgica.

Com assenyalava l'aleshores conseller de treball, Joan Rigol, l'actitud del Capità General es va anar transformant “ a mesura que evolucionaven les múltiples converses telefòniques ” (Rigol a Farràs i Cullell, 2010:56). Però la inquietud va arribar quan Galmés comunicava a Pujol : “la decisió que prenguem la prendrem tots junts. L'exèrcit no es pot dividir” (Pujol i Cuyàs, 2009:58-59).

Finalment a les tres de la matinada, dues hores després d'un discurs televisat del rei Joan Carles on el monarca s'abraçava a la Constitució, Galmés va trucar a Pujol per comunicar-li que havia estat nomenat Capità General de l'Exèrcit a València, en substitució de Jaime Milans del Bosch i que marxava aquella mateixa matinada cap a la capital del Túria. Pujol respirava alleugerit. Sembla que el president no les tenia totes amb el militar mallorquí.

Pujol tampoc se'n refiava del Mossos, ni del seu cap. Com relata l'aleshores cap de gabinet de la Conselleria de Governació, Jaume Gonzalez-Agapito un dels confidents dels serveis d'informació de la Generalitat a Capitania l'havia advertit que els Mossos tenien ordres de vigilar al govern català i d'obrir foc, donat el cas. Aquesta informació coincidia amb la sorpresa que el conseller Vidal Gayolà va tenir en comprovar que Gómez Alba havia armat i municionat als seus homes sense el seu consentiment (Farràs i Cullell, (2010).

En una entrevista concedida a Cullell i Farràs, Gonzalez-Alba negava que hagués rebut aquestes ordres i acusava d'haver escampat el rumor a un militar de Capitania interessat en ocupar el seu càrrec. Segons l'entrevistat tampoc va rebre ordres dels responsables polítics de Palau que “només corrien amunt i a vall ‘como pollos sin cabeza’”. I respecte a la sorpresa del Conseller en veure als agents armats, Gomez Alba admetia que aquest s'havia contrariat però afirmava: “i

què volia que féssim? Què ens vestíssim de rosa? Nosaltres no estàvem allà per repartir magdalenes” (Farràs i Cullell, (2010:49-52).

Pujol de seguida va ser conscient de la feblesa i del desemparament del seu govern, en matèria de seguretat: “llavors la Generalitat tenia un cos de Mossos d’Esquadra molt reduït. Alguns dels seus efectius no eren gaire fiables vull dir que ràpidament s’haurien posat del bàndol dels sediciosos, però no tenia cap força de seguretat on agafar-me”<sup>85</sup> (Pujol i Cuyàs, 2009:57-58).

Tot i que el cop no va prosperar, des d’aquella nit Pujol, en veure compromesa la seva pròpia seguretat, es faria més permeable a la idea de tenir una policia pròpia: “El 23-F va ser la pedra de toc, l’espoleta que va posar en marxa la Policia de Catalunya. En l’entorn del president Pujol, del conseller Vidal Gayolà i d’influents personalitats de Convergència com Francesc Gordo, mà dreta del president en qüestions financeres, es va començar a gestar la idea de que s’havia de fer una Policia de Catalunya...amb el 23F es van generar, també, en les diferents formacions polítiques corrents a favor d’una policia pròpia” (Sellarès, 2008:48). Sellarès va aprofitar aquesta finestra d’oportunitat per estendre i intensificar el seu apostolat policial.

#### **4.2.5. La Direcció General de Seguretat Ciutadana de 1983-1986:**

Si bé ja ens hem referit anteriorment a la Direcció General de Seguretat Ciutadana, en la seva vessant de centre de producció de idees del nou paradigma policial, ara tornem a ella per analitzar el paper que va jugar en la creació dels primers instruments destinats a la posada en marxa del nou sistema policial. Veurem també els entrebancs que va haver de superar per esmunyir-se del marcatge ferri de l’Estat a través de la Junta de Seguretat de Catalunya.

##### **a) Noves Lleis, l’Escola de Policia de Catalunya i primeres promocions d Mossos.**

Com ja hem explicat en pàgines anteriors d’aquests treball<sup>86</sup> la Direcció General de Seguretat Ciutadana va tenir un paper decisiu en la configuració teòrica del nou model policial de Catalunya. L’equip transversal dirigit per Sellarès<sup>87</sup> no només deixaria enllestides les bases teòriques de la policia catalana. A més, començaria a col·locar els primers maons de l’edifici policial català. De manera progressiva es van començar a construir els instruments- en termes de

---

<sup>85</sup> L’únic suport explícit mostrat a Pujol per defensar el Palau de la Generalitat va ser el d’alguns veterans lluitadors antifranquistes -molts d’ells armats- i la del secretari General de Comissions Obreres de Catalunya, Josep Lluís López Bulla, que va oferir al conseller de Treball, Joan Rigol, la possibilitat de reforçar la protecció del Palau amb 500 afiliats de CC.OO (Farràs i Cullell:2010).

<sup>86</sup> Pàgina 21

<sup>87</sup> Com ja hem explicat Sellarès va ser destituït del seu càrrec dies abans de complir-se el primer aniversari del seu nomenament. Però com assenyalava ell mateix, a la Direcció General quedarien els seus companys i el projecte. Aquests van tirar endavant moltes de les iniciatives legislatives i polítiques durant bona part de la dècada dels 80. (Sellarès, 2008)

Hall (1993) per endegar el canvi de les polítiques policials i de seguretat pública, impulsant les primeres lleis que serien aprovades -totes per unanimitat -del Parlament de Catalunya:

- Llei 19/1983, de 14 de juliol de creació la Policia Autònoma de Catalunya. Es tracta d'una llei d'article únic, per la qual es creava es creava la policia de la Generalitat d'acord amb les previsions de l'article 13 de l'EAC. Així mateix una disposició addicional establia que el Cos de Mossos d'Esquadra es convertia en el nucli inicial de la Policia Autònoma.
- Llei 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals de Catalunya . la llei establia les condicions d'accés, formació i promoció de la professió policial, deixant la porta oberta a una futura escola de policia. Es creaven també dos organismes de coordinació: la Comissió de Coordinació de les Polícies de Catalunya i una Comissió tècnica assessora. La llei va ser aprovada amb el consens de les associacions municipalistes de Catalunya. El projecte de llei va ser elaborat per la Subdirecció General de Coordinació de les Polícies Locals de la Generalitat; Jaume Bosch , al front d'aquest organisme, aconseguiria consensuar l'esborrany del text amb les dues associacions municipalistes de Catalunya: la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació de Municipis de Catalunya (Bosch, 2018)
- Llei 27/1985 de l'Escola de Policia de Catalunya. Es creava d'aquesta manera a Mollet del Vallés el centre de formació dels futurs agents dels Mossos d'Esquadra i de les policies locals. L'antic Centre de Formació de l'avinguda Pearson de Barcelona es va traslladar uns mesos abans a les noves instal·lacions.

Sellarés i el seu equip varen possibilitar també la creació de les dues primeres promocions del Mossos d'Esquadra. La primera, al més de juny de 1983, amb un contingent de 266 homes i la segona l'octubre de 1985 integrada per 194 homes i 43 dones. La tercera promoció restaria bloquejada per la Junta de Seguretat de Catalunya fins a 1989.

#### **a) La Junta de Seguretat com a metàfora de la dialèctica Estat-Generalitat.**

Si algun organisme institucional de naturalesa mixta i paritària va definir , diàfanament, la tensió sostinguda entre l'Estat i la Generalitat aquest va ser és la Junta de Seguretat de Catalunya (Art 13.7 EAC). Com assenyala, el jurista Àlex Bas: “els articles 13 i 14 EAC són tributaris de la dificultat de desbrossar el camí de l'autogovern català davant les inèrcies centrípètes de les estructures del poder central.” (Bas, 2009:61).

El que havia de ser un mer instrument de coordinació policial entre la Generalitat i els representants de l'Estat a Catalunya atorgava als segons la capacitat d'intervenció en l'organització i composició de la futura policia catalana.

El desembarcament socialista a les institucions i organismes de l'Estat,<sup>88</sup> situaria, a finals de 1982, a Francesc Martí Jusmet al capdavant de la Delegació del Govern a Catalunya i a Ferran Cardenal com a Governador Civil de Barcelona. En aquells moments Sellarès ultimava la seva incorporació a la Direcció General de Seguretat Ciutadana que es produiria el mes de febrer de 1983. A la delicada arquitectura de la Junta de Seguretat (5 representants per administració) i als previsibles focus de confrontació d'interessos calia afegir el tarannà polític i personal dels dos personatges. Tant Cardenal com Sellarès eren homes de caràcter fort i de solides posicions polítiques. La tempesta perfecta estava servida.

En menys d'un any es registrarien distintes topades i polèmiques entre Sellarés i Cardenal. El primer tenia clar que els socialistes convertirien la Junta de Seguretat en un arma en contra Catalunya i la seva persona (Sellaes, 2008:102), el segon pensava que Sellarés pretenia anar més enllà de les competències estatutàries i crear un clima de desconfiança cap els seus.<sup>89</sup> Com explica Jaume Bosch: "Cardenal vivia amb desconfiança i hostilitat l'inici del Mossos i posava impediments constantment."(Bosch, 2018:65-66).

Les primeres friccions començarien , abans de la incorporació de Sellarés. Els representants estatals de la Junta va començar ,des d'un principi, a no veure clara la convocatòria de la nova promoció de 280 agents dels Mossos. Aquesta situació es va prolongar uns mesos i el propi Sellarès va comparèixer en una reunió de la Junta acompanyat del el Director del Centre de Formació, Ildefons Valls, per informar sobre les proves de selecció. Cardenal va posar més inconvenients i va continuar alentint el procés amb tota mena justificacions. Finalment Sellarès, (2008:104) explica que aquell primer desplegament i els successius mai no es van resoldre en reunions d'aquest organisme, sinó en converses polítiques de més alt nivell.

El primer enfrontament greu va tenir lloc el 12 de Juliol de 1983, data de la inauguració del Centre de Formació Policial de l'avinguda Pearson de Barcelona. En l'acte institucional, presidit per Pujol, es van aplegar membres del govern, representants de tots els partits polítics del Parlament i representants dels cossos policials estatals. Ni Martí Jusmet ni els governadors civils provincials van assistir-hi ,deixant plantats a organitzadors i convidats. La Vanguardia se'n feia ressò<sup>90</sup> amb un lacònic subtítol: "Ausencia", sense donar més detalls. Sellarès (2008) explica que el motiu de la plantada obeïa al fet de que la Junta no havia aprovat el programa de formació, ni tan sols la obertura del centre.

---

<sup>88</sup> El PSOE de Felipe González va guanyar les eleccions generals celebrades el 28 d'octubre de 1982, obtenint una ampla majoria absoluta que precipitaria la futura desintegració de la UCD.

<sup>89</sup> *Los representantes de la Administración central abandonan la Junta de Seguridad de Catalunya. Alegan falta de confianza por parte de la delegación de la Generalitat.* La Vanguardia (28-10-1983),pg.14

<sup>90</sup> *Para Pujol, la acción en materia policial revela el liderazgo catalán en el Estado de las autonomías.* La Vanguardia (13-07-1983), pg.14



El segon enfrontament greu es va produir el 27 d'octubre de 1983 quan els representants de l'Estat a la Junta de Seguretat, celebrada a Palau, es van aixecar de la taula de coordinació abans d'iniciar la discussió del tercer punt de l'ordre del dia, referit a l'ampliació dels Mossos en 220 places. La crispació dels representants estatals de la Junta traspassava les parets de les sales de reunions en un nou episodi de gesticulació dirigit cap a l'opinió pública i publicada.

Hores després de la sortida de la reunió, Cardenal i els tres governadors civils van publicar un comunicat denunciant la falta de confiança de la delegació catalana en les forces i cossos de seguretat de l'Estat. La escenificació del malestar estatal representava una acusació directa a Sellarés per unes declaracions d'aquest en un dinar celebrat a Lleida amb representants dels cossos estatals de seguretat. Sellarés (2008) reconeix que va fer afirmacions molt dures en referència a la militarització del serveis policials i a la manca de cultura democràtica d'aquests; fet que li valdrien els retrets de Jaume Bosch que l'havia acompanyat en aquell viatge a la capital del Segre. Les declaracions de Sellarés van ser reportades pel Governador Civil de Lleida, Antoni Pallarés als representants de la Generalitat abans del trencament de la reunió. Pallarés seria conegut anys després com el “ Pinochet de Reinosa”<sup>91</sup>.

Com ja es sabut, Sellarés va ser destituït uns mesos després, però la dialèctica institucional i l'acció fèrria de la Junta de Seguretat seguiria fent el seu camí.

#### **4.2.6. La repressió policial de la Diada Sant Jordi 1985.**

La tarda del 24 d'abril de 1985, diada de Sant Jordi, agents de la 10a i de 18a companyies de Reserva General de la Policia Nacional,<sup>92</sup> amb seu a Barcelona, carregaven contundentment, a la Rambla de Canaletes, contra un reduït grup de manifestants independentistes i una cinquantena de feministes en defensa de l'avortament lliure. En l'acció també van resultar ferits i contusionats alguns dels vianants que passejaven per la popular artèria barcelonina. Les càmeres d'Euskal Telebista van enregistrar unes imatges que colprien a l'opinió pública

---

<sup>91</sup> Antoni Pallarés seria nomenat Delegat del Govern a Cantabria, el 21 de novembre de 1986. El seu mandat és recordat pels “Successos de Reinosa” un dels episodis més sagnants de la repressió policial a l'Espanya dels 80, on resultaria morta una persona i es produirien desenes de ferits. Les protestes pel tancament d'una fàbrica de la localitat van acabar en una batalla campal i l'assalt de la ciutat per unitats especialitzades de la Guàrdia Civil. En un documental produït per TV3 apareixia Pallarés justificant aquesta actuació. <https://www.ccma.cat/tv3/alacarta/30-minuts/Reinosa-de-la-calma-a-la-tensio/video/1476069/>

<sup>92</sup> Les companyies de Reserva General de la Policia Armada es van crear el 15 de desembre de 1969 a conseqüència del deteriorament de l'ordre públic provocat pels grups d'opositors a la dictadura. L'any 1978 les forces antidisturbis van passar a formar part del nou cos de la policia Nacional i l'any 1986 es dissoldrien dins de les Unidades de Intervencion Policial del Cuerpo Nacional de Policia. <https://es-es.facebook.com/Compa%C3%B1ias-de-Reserva-General-155182878014479/>

catalana quan aquestes van ser emeses pels noticiaris i programes dels serveis informatius de TV3.<sup>93</sup>

Els dies precedents a l'acció policial van estar marcats per diverses accions pacífiques dels activistes de la Crida a la Solidaritat demanant la normalització lingüística del català. A conseqüència d'aquestes actuacions reivindicatives en estacions de Renfe, quatre manifestants van ser detinguts a l'estació de Sants ,el diumenge 20, per desordre públic. Al dia següent, tres d'ells ingressaven a la presó de menors de la Trinitat i el quart a la presó Model. La Crida va engegar una campanya per demanar la llibertat del presos. La mateixa matinada del 20 al 21 un incendi provocat i reivindicat per l'organització Terra Lliure destruïa part de les instal·lacions de Televisió Espanyola situades al Palau de Miramar de Montjuic.

Però l'opinió pública catalana va reaccionar de seguida contra la desproporcionada intervenció dels antidisturbis. I com assenyala, Jaume Bosch (2018:67) *“aquell fet puntual i inesperat va desencadenar , tal com de vegades passa en política, els esdeveniments”*. Esdeveniments que van precipitar manifestacions de repulsa de tots els partits polítics catalans. Un jove Jorge Fernández Diaz, portaveu de Coalició Popular al Parlament de Catalunya, manifestava que “si la policia va actuar ahir de males maneres és culpa dels que van donar les ordres”.<sup>94</sup> El PSUC va anar més enllà, demanant la dimissió del Governador Civil de Barcelona ,Ferran Cardenal. Un Ferran Cardenal que el dia 25 d'abril cessava a dos comandaments i arrestava cinc agents participants en l'operatiu policial de la Rambla.<sup>95</sup> .

Així mateix, tant el PSUC com ERC van presentar dues “proposicions no de llei ”<sup>96</sup> : una sobre l'actuació de la policia el dia de Sant Jordi i l'altra sobre la Policia Autònoma catalana. Aquestes mocions serien debatudes en la sessió plenària del 9 de maig. També seria dins d'aquest històric ple on el conseller Macià Alavedra va presentar –tal i com hem explicat anteriorment- la proposta de model policial per a Catalunya elaborada, des de la Direcció General de Seguretat Ciutadana, per Curbet i Bosch. Finalment les formacions polítiques de la cambra van aprovar les dues mocions: la d'ERC -amb l'abstenció del PSC i de Coalició Popular- i la del PSUC per unanimitat de totes els partits.

Per a Sellarès (2008:145) aquesta sessió del Parlament va ser històrica perquè per primera vegada en l'etapa moderna, després de la Transició, es va plantejar d'una manera contundent

---

<sup>93</sup> <https://www.ccma.cat/tv3/alacarta/programes/sant-jordi-incidentes-injustificats/video/1472819/>

<sup>94</sup> *El Gobierno Civil ordena abrir un expediente para esclarecer los incidentes ocurridos en la Rambla.* La Vanguardia (25-04-1985) pg. 19

<sup>95</sup> *El Gobierno Civil cesa a dos mandos y arresta cinco policías, tras los incidentes en la Rambla.* La Vanguardia (26-04-1986) pg.20

<sup>96</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1261. Sumari

que calia fer amb la seguretat a Catalunya. Per a Bosch suposa la configuració “d’una majoria política que coincidís en el que és essencial del sistema de policia i que s’ha anat mantenint al llarg dels anys, tot i trencaments puntuals” (Bosch, 2018:67). I per nosaltres -d’acord amb Baumgardner i Jones (1993) representa un dels moments més crucials del canvi de paradigma entre els actors del subsistema polític català respecte al model policial i de seguretat pública estatal. El moment en el qual, el grup promotor del nou model policial català va aconseguir el consens de la major part d’actors polítics catalans al voltant de les seves propostes.

La moció d’ERC, d’acord amb Gil (2012:116), donaria lloc a la Resolució 39/II del Parlament de Catalunya que instava al Govern de la Generalitat a demanar al Govern de l’Estat que prengué les següents mesures:

- 1- “Promoure el ràpid desenvolupament de la Policia Autònoma i de les policies locals de Catalunya de manera que aquestes puguin substituir totalment als cossos i forces de seguretat de l’Estat, d’acord amb les previsions estatutàries.
- 2- Preveure en els Pressupostos Generals de l’Estat del 1.986 els recursos econòmics necessaris.
- 3- Crear les condicions institucionals perquè la Generalitat de Catalunya, per mitjà de la Policia Autònoma i les coordinació de les policies locals, pugui assumir sense retard la responsabilitat del manteniment de l’ordre públic”

Per la seva banda, la moció del PSUC demanava l’esclariment dels fets de la Rambla en el marc de la Junta de Seguretat de Catalunya, la incorporació d’entitats de representació del món local dins d’aquest òrgan i l’assumpció de les competències d’ordre públic per part de la Generalitat.<sup>97</sup>

En aquest darrer punt, el portaveu dels comunistes catalans, Rafael Ribó, criticava amb duresa la política d’ordre públic exercida pel govern central socialista i pel seu Ministre de l’Interior José Barrionuevo. Ribó va parafrasejar algunes frases del ministre pronunciades, dos anys abans, recordant com aquest es comprometia a unificar els dos cossos de policia estatal (Policia Nacional i Cuerpo Superior de Policia) respectant les competències en matèria de policia de les comunitats autònomes i corporacions municipals. Segons Ribó, Barrionuevo també explicava que s’estava treballant en dues lleis, una d’ordenació de les policies locals i altre d’orgànica referida a les forces de seguretat. Ribó s’expressava amb contundència: “no hi ha res de res de

---

<sup>97</sup> Ribó incorporava en la moció els principals eixos de la proposta del PSUC, en matèria de d’ordre públic i seguretat ciutadana, continguts, en el programa electoral de la formació per a les eleccions al Parlament de 1984. L’anomenat “Programa de Govern: Catalunya 84”

tot això. I fa dos anys i mesos que aquest programa va ser presentat per aquell Govern. És un model policíac de seguretat inexistent, o, millor dit, el que existeix és el del passat.<sup>98</sup>

I és que els fets de la Rambla no constituïen per si sols un cas aïllat de contundència policial, avalada des d'instàncies governamentals. El procés de reconversió industrial iniciat pel govern socialista es va traduir en un esclat de mobilitzacions contra les mesures de tancament de grans empreses, amb les consegüents alteracions de l'ordre públic. Episodis com el del tancament de la IV Planta de la factoria d' Altos Hornos del Mediterraneo a Sagunt (1983)<sup>99</sup> o dels Astilleros Euskalduna a Bilbao (1984)<sup>100</sup> van fer que les Companyies de Reserva General de la Policia Nacional treballessin de valent.

La intensitat dels antdisturbis, a principis dels vuitanta, contrastava amb les iròniques paraules de Felipe González adreçades al ministre de l'Interior del govern de la UCD, Rodolfo Martín Villa, l'any 1977: en l'exercici de drets fonamentals com el de manifestació, l'actuació de les Forces d'Ordre Públic han estat de protecció i defensa d'aquest dret, per la qual cosa s'han guanyat amb freqüència l'aplaudiment dels pacífics manifestants: o de repressió dura contra aquests, per la qual cosa s'han produït enfrontaments i insults. I això no depèn de les Forces d'Ordre Públic, sinó de les autoritats que decideixen si una manifestació ha de seguir-se segons el model anglès... (Riures) o segons el 'model més castís' encunyat durant quaranta anys de dictadura."<sup>101</sup>

El model policíac de 1985- qualificat per Ribó com a model "del passat"- es regia encara per la Llei de policia 55/1978, de 4 de desembre. Una llei que segons Julian Delgado (1994)<sup>102</sup> a banda del canvi de nom – de Policia armada a Policia Nacional- i d'uniformitat- del gris al

---

<sup>98</sup> Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1263. Intervenció Ribó.

<sup>99</sup> *Lucha de los trabajadores en el Puerto de Sagunto*. Recuerdos del Puerto de Sagunto (17-03-2017) <https://www.youtube.com/watch?v=MernjJQuKsg>

<sup>100</sup> *Los astilleros Euskalduna: Una guerra contra el Estado*. ETB (28-10-2010) <https://www.youtube.com/watch?v=txeCkWhQuNA>

<sup>101</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1977 .Nº8. Sesión del 14-09- 1977. Pag.168. Intervenció Felipe Gonzalez.

<sup>102</sup> Julián Delgado va ser el màxim responsable policíac (Inspector en cap i Superintendent) de la Guàrdia Urbana de Barcelona entre 1982 i 1995. També ostentava el grau de comandant de cavalleria de l'exèrcit on va servir en el cos de la Policia Armada fins a 1982. L'any 1975 va ser apartat, durant 5 anys del servei, al ser relacionat amb la Unió Militar Democràtica (UMD) de la qual va ser uns dels fundadors. Delgado i altres membres de la UMD, com Gabriel Cardona, cap de la policia local de Badalona, es van mostrar poc partidaris, a principis del 80, del model policíac propugnat des de la Direcció General de Seguretat Ciutadana tot proposant altres fórmules d'organització policíac. Delgado proposava un model conformat pels cossos de policia estatals i una Policia Orgànica de Catalunya dependent funcionalment dels alcaldes. Aquest cossos haurien de conviure també amb un servei de policia metropolitana propi de la conurbació de Barcelona (Delgado:1994).

marró- no var aconseguir avenços destacables donat que la Constitució va deixar part de la seva normativa sense vigència i es va quedar a l'expectativa d'una nova llei orgànica.

Per altra banda el PSOE havia heretat de l'UCD molts dels vells comandaments de la Brigada politico-social franquista que van passar, com assenyala Alcántara, de la “cacera de rojos” a la “cacera de l'ETA” degut al seu coneixement sobre els grups polítics, de tàctiques d'infiltració i de mètodes de tortura criticats pels partits de l'esquerra. En paraules de Martin Villa: “Se'm va criticar per haver utilitzat a alguns dels homes, excel·lents professionals, que procedien de les antigues brigades socials. Però en la difícil etapa dels segrestos d'Oriol i Villaescusa, que va coincidir, a més, amb múltiples problemes d'ordre polític i amb actuacions terroristes, l'actuació del Comissari Conesa, per exemple, va resultar de gran eficàcia” (Martin Villa citat per Alcántara 2018:253)

Com referia Fernando Jauregui en una de les seves cròniques parlamentàries publicades al diari El País, l'any 1983: “La sessió informativa sobre el terrorisme celebrada ahir en el Congrés dels Diputats, va estar plena de sobreentesos que, d'alguna manera, evidenciaven un consens gairebé generalitzat entorn de les mesures antiterroristes insinuades, però no precisades, pel president Felipe González”.<sup>103</sup>

Probablement els PSOE de Felipe Gonzalez no només va heretar del govern d'Adolfo Suárez un bon grapat de comandaments i d'agents policials del franquisme. L'executiu socialista va heretar també el problema del terrorisme basc i el reajustament pendent i sever d'una economia que feia aigües. Amb tots aquest antecedents no resulta massa agosarat de pensar – en termes de real politik- que el vell model policial cobria amb escreix aquestes necessitats puntuals de l'Estat. I aquestes necessitats no contemplaven, ni en el curt i mig termini, el sorgiment d'un nou model policial alternatiu en la seva perifèria territorial.

#### **4.3 LA IMPLANTACIÓ DEL MODEL: DE LA PARÀLISI A LES COMPETÈNCIES DE TRÀNSIT 1985-1997**

Si bé l'any 1985 pot ser qualificat com l'any fundacional del nou model policial català, també pot ser considerat com l'any de la seva frenada i congelació. El model no reeixirà fins a 1994, any de l'inici de les negociacions entre CIU i el PSOE que marcarien l'inici del desplegament territorial que culminaria l'any 2008.

---

<sup>103</sup> *Una sesión llena de sobreentendidos*. El País (04-01-1983). Sobre la mateixa compareixença de Felipe Gonzalez en fa referència l'article del mateix diari “*El silencio espeso de 1983*” (24-09-1995). El suposat consens del qual parla Jauregui no va ser unànime. Juan Maria Bandrés, de Euskadiko Ezquerria, i Santiago Carrillo del PCE varen advertir a González sobre les possibles conseqüències de l'inici d'una “guerra bruta” de l'Estat contra el terrorisme. No seria aquesta la posició dels convergents, amb un Miquel Roca estenent la seva mà al govern: “No podrem fer ús de qualsevol errada que pugui produir-se en l'acció del Govern, des del punt de vista de la capitalització partidista”.

L'ambivalència d'aquesta data ens demostra, d'acord amb Kingdom (1995) i Baumgardner i Jones (1993) que malgrat existir un escenari propici per al canvi de model policial amb instruments de cobertura legal (C.E. 1978/ EAC 1979); de disposar d'idees alternatives al model vigent, impulsades per emprenedors polítics; de produir-se alguns fets disruptius de l'estabilitat institucional -com el cop d'estat del 23-F de 1981 i els fets de la Rambla de 1995- i d'existir una acceptació del paradigma per part de la majoria d'actors del subsistema polític català, el canvi de les polítiques públiques policials no es va poder consumir l'any 1985. Faltava encara una peça clau, per assolir el tercer nivell de canvi descrit per Hall (1993): calia que l'Estat estovés la intensitat de la seva pulsio centralista, modificant la seva posicio política. I això no succeiria fins als anys 1993 i 1996 quan els sistema polític espanyol -com a conseqüència de la casuística electoral- va veure seriosament compromesa la seva estabilitat institucional i parlamentària.

#### **4.3.1. La paràlisi de procés: 1985-1993**

Si els fets de la Rambla van ser inesperats, també ho serien els pactes que el grup parlamentari de CIU, encapçalat per Miquel Roca, va establir amb el PSOE durant la tramitació en el Congrés de la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCSE).

En llegir l'esborrany de l'esmentada llei, Bosch i Curbet van elaborar ,des de la Direcció General de seguretat Ciutadana, un paquet d'esmenes que van distribuir entre tots els grups parlamentaris catalans. Aquestes només van ser presentades pel PSUC i com explica Jaume Bosch de "manera sorprenent" CIU no en va presentar cap. "Segurament condicionants polítics generals van condicionar que CIU acceptés un tractament per sota del que el Partit Nacionalista Basc havia aconseguit, però nosaltres no ho vàrem entendre. Alguna cosa es va trencar i poc després abandonàrem la Generalitat"(Bosch, 2018:79).

Que Roca, igual que en Pujol, no tenia massa entusiasme per crear una policia pròpia no era un secret. Com explica Sellarès, després del 23-F va entrevistar-se amb Roca per explicar-li el seu projecte policial: "vaig tenir una conversa llarga però amb ell mirant-s'ho sempre des de la distància. Era víctima del gran problema de la nostra classe política , la manca de sentit d'Estat envers Catalunya". (Sellarès, 2008:49-50).

En un apartat de les seves memòries Sellarès (2014:102) qüestionava l'optimisme procrastinador de Roca i d'altres polítics catalans: "la filosofia del 'això ja ho arreglarem' del Solé Tura, de Miquel Roca i companyia dient-nos que nosaltres seriem capaços de canviar l'Estat, que nosaltres seriem el motor del canvi d'aquesta nova Espanya , ens ha fet perdre molt de temps. "

Sigui com sigui, el pactes de CIU amb el PSOE van admetre una disposició final de la llei que, a diferència de la disposició contemplada per a la policia basca,<sup>104</sup> feia directament aplicables els articles 38 sobre les funcions de les policies autonòmiques; l'article 43 que obliga a les comunitats autònomes a designar els comandaments de les seves policies entre caps, oficials i comandaments de les forces armades i dels i cossos de seguretat de l'Estat; i l'article 43 on s'especifica que en cas d'operacions conjuntes entre les policies autonòmiques i els cossos de seguretat de l'Estat, el comandament dels operatius recaurà sobre els segons. D'aquesta manera es segellava la naturalesa auxiliar dels Mossos d'Esquadra respecte als cossos policials estatals.

Però a banda dels pactes entre CIU i el PSOE sobre les polítiques policials i de seguretat el període vindria caracteritzat per altres factors:

**a) Vulneració de la garantia institucional.**

D'acord amb Manuel Ballbé (1990) la situació de la policia catalana, sense gairebé competències ni plantilla, veia vulnerada, com a "*institució constitucionalitzada*" la seva garantia institucional. Una sentència del Tribunal Constitucional definia la garantia institucional com aquella que reconeix "la preservació d'una institució en termes recognoscibles per la imatge que en té la consciència social en cada temps i lloc" (STC 28-07-1981. Aquesta desfiguració de la idea general del que ha de ser un cos policial, en el cas català, contrastava amb el tracte desigual que l'Estat va dispensar a la policia autònoma basca.

Ballbé assenyalava que malgrat que ambdues policies partien d'un bloc normatiu constitucional pràcticament idèntic (amb l'excepció de les competències de trànsit contingudes en l'Estatut base) el resultat, quan a desenvolupament i activitats, no eren coincidents. Les estimacions fetes per l'autor en relació a una comparativa de la població, de l'àmbit territorial i de les competències d'ambdues policies, conclouien que la plantilla de la policia catalana, per equiparar-se a la basca, havia de multiplicar-se per cinc.

Ballbé reblava el clau afirmant que "la conversió d'un cos de policia d'una comunitat autònoma en una pura entelèquia conculca, a la pràctica, el principi constitucional de distribució de competències".

**b) Incapacitat de desenvolupament efectiu de la policia: el llast de la Junta de Seguretat de Catalunya.**

Descabdellant el fil de les consideracions establertes per Ballbé, cal subratllar -com ja hem fet en anteriors paràgrafs- novament el paper jugat per la Junta de Seguretat de Catalunya. Segons l'autor aquest òrgan mixt transformat en òrgan de decisió i fiscalització confirmava la teoria

---

<sup>104</sup>El PNB va aconseguir una disposició final que lligava a la policia basca només als principis bàsics d'actuació i a les disposicions estatutàries comunes, eximint-la del compliment d'altres obligacions derivades de l'articulat de la llei.

d'alguns experts<sup>105</sup> que identifiquen aquests òrgans de decisió conjunta com un “parany” “perquè condueixen al manteniment de l'estatus quo i no al desenvolupament de les previsions legals que per previsió haurien de dur a terme”. (Ballbé,1990:116). La Junta de Seguretat actuava com un mecanisme estatal de bloqueig de les iniciatives de la Generalitat en un àmbit organitzatiu i competencial que li corresponia aquesta.

Bona mostra d'aquesta actitud, es reflecteix en una entrevista del periodista de la Vanguardia, Gómez Melenchón, a un suposat “representant” de l'administració central de la Junta de Seguretat (presumiblement Ferran Cardenal). Preguntat per si la LOFCSE comportava una retallada de les competències policials atorgades per l'Estatut a la Generalitat , la resposta va ser: “això preguntí-li a Minoria Catalana (CIU) que va pactar amb el PSOE l'articulat d'aquesta llei”. I davant de la qüestió, “perquè no li agrada la Junta de Seguretat a la Generalitat?” la resposta era ben clara. “perquè els interessa seguir incomplint el que disposa l'Estatut”.<sup>106</sup>

Sense anar més lluny , haurien de transcórrer gaire bé cinc anys i tres consellers de Governació-Interior per a que s'autoritzés la tercera promoció dels Mossos d'Esquadra (1989-1990) integrada per 350 agents.

**c) Incapacitat per a desenvolupar producció legislativa en matèria policia i de seguretat.**

Una de les característiques del període de 1986-1993 és segons Àlex Bas (2009) el contrast entre la frenètica producció legislativa, en matèria policial, per part de l'Estat i la migrada elaboració de normativa per part de la Generalitat.

Mentre que l'Estat enllestia la LOFSE, la Llei orgànica 1/1992, de protecció de la seguretat ciutadana i la Llei 23/1992, de seguretat privada “completant l'entramat del règim constitucional de la seguretat pública amb un marc jurídic extens i expansiu” la Generalitat es va mantenir pràcticament instal·lada en la inactivitat (Bas 2009:133).

El “pareu màquines!” pujolià , derivat dels pactes de la LOFCSE amb el PSOE, encetava una època de sequera legislativa en un Parlament marcat per les tres majories absolutes consecutives de CIU (1984,1988,1992). La producció legislativa d'aquest període es va reduir a l'elaboració de la Llei 16/1991, de les policies locals, “emparada en el règim comú del 148.1.22 CE, i no pas encara en l'exploració de la potencialitat de l'excepció del 149.1.29 CE, que podria donar lloc a un tractament singular”.(Bas 2009:133). Per a Bosch (2018) un des punts importants d'aquesta llei va ser el que establia l'obligatorietat de superar un curs bàsic de formació a

---

<sup>105</sup> Ballbé es referia a Scharpf i a la seva obra “The Joint Decision Trap:Lessons from German Federalism and European Integration” (1988)

<sup>106</sup> *La Junta no se junta. La Generalitat incumple l'Estatut segon el Gobierno.* La Vanguardia (15-03-1987), pg.30



l'Escola de Policia de Catalunya per accedir a la plaça de policia municipal. L'acció executiva i governamental, tal com explica Bas, es va caracteritzar per una paràlisi de desenvolupament de l'autogovern català que no s'activaria fins l'any 1994.

#### **d) Les dificultats dels Mossos per esdevenir policia judicial.**

El període d'estancament va coincidir també amb les vicissituds que els Mossos d'Esquadra haurien de driblar per esdevenir una policia judicial de ple dret. Un temps que queda reflectit en la novel·la "Wad-Ras"(2018) de Joan Miquel Capell,<sup>107</sup> centrada en la que va ser la primera investigació encarregada per un jutge, l'any 1991, a la policia de la Generalitat. El relat narra les peripècies dels dos agents que van investigar la mort ,per sobredosis, d'una reclusa de la presó de Wad Ras. La falta de personal, l'actitud hostil d'alguns membres dels cossos de seguretat estatal i les interrupcions de la investigació, motivades per la participació dels agents en altres serveis habituals del cos (vigilància de fires i actes institucionals), reflecteixen l'esperit i la cultura del cos en aquella època.

Manuel Ballbé considera que l'activitat de la policia judicial autonòmica és inherent a l'exercici efectiu, per part de la comunitat autònoma ,de qualsevol de les seves competències. Si la policia pròpia no disposa d'aquesta dimensió judicial, els infractors i transgressors de les normes autonòmiques no poden ser coaccionats per aquesta i aleshores la comunitat ha de demanar l'ajut d'una altra administració o d'una altra policia. La manca de competència judicial de policia de la Generalitat va afectar directament a l'autogovern -diluïnt totes les altres competències atribuïdes a la Generalitat per la Constitució- i de manera directa als propis Mossos d'Esquadra que veurien llastrada la seva vocació de policia integral. (Ballbé, 1990)

#### **e) El desànim dels mossos**

"No es tracta només d'un retard, sinó que ja s'havien fet un parell de promocions de Mossos i s'havia generat una expectativa. Això va ser terrorífic perquè va crear una cultura del cos absolutament viciada. Passar-se 10 o 12 anys amb uniforme, amb placa, vigilant una porta, amb un parc mòbil podrint-se als soterranis... S'havia comprat tota un flota que l'havien de treure a passeig i només servia per desplaçar-se a la porta de TV3 o vigilar l'antena del Tibidabo" (Bosch:2009,103). Amb aquesta contundència s'expressava Jaume Curbet en una "entrevista/conversa" amb Jaume Bosch i Carlos González amb motiu dels 25 anys de la creació de la policia autonòmica catalana.

---

<sup>107</sup> Joan Miquel Capell és Comissari del cos de Mossos d'Esquadra . Actualment és cap del Gabinet de Previsió i Seguretat de la Diputació de Barcelona. És llicenciat en Dret per l'UAB i Doctor en Dret per l'UB. La novel·la "Wad Rass" conté elements biogràfics del propi Capell que va estar involucrat en la investigació dels fets. La narració va guanyar el IX Premi Crims de Tinta atorgats per l'editorial La Magrana.

Per la seva banda, Sellarès entonava, davant del gran parèntesis de la policia catalana, un “mea culpa” dedicat a tots els joves als que havia engrescat : “no puc oblidar que d’aquell centenar de mossos que van entrar al cos amb ganes i il·lusió n’hi ha que van perdre el tren de la seva vida professional. També és veritat que d’altres, com alguns coneguts comandaments, van aprofitar aquells anys d’espera per formar-se”. (Sellarès, 2008: 98).

Aquest va ser el cas de Joan Miquel Capell, un dels joves mossos de la primera promoció, format a les universitats catalanes i també als Estat Units en l’entorn de cossos policials com la DEA o l’FBI. Altres del seus companys farien estades a Alemanya, Baden-Württemberg per formar-se en Policia Científica.

Les condicions laborals de les primeres promocions van ser especialment dures, sobre tot, per la manca d’efectius per tal de cobrir els distints serveis. El mosso de la primera promoció , Àngel Gómez Quintero, recorda que en aquells temps: “la tasca era engrescadora, però ahora difícil per les dificultats entre els Governos implicats. No teníem horaris...encara tinc unes nòmines en les que consta que treballaven 56 hores setmanals, era una burrada, però érem joves i amb ganes de fer coses, de participar en la creació de la nostra policia i, crec que ho puc dir, amb un gran sentit de patriotisme”<sup>108</sup>

Però, amb els anys, l’abnegació es va convertir en malestar. El 24 d’octubre de 1988 es va produir la primera manifestació de Mossos davant de les portes de la Conselleria de Governació, convocada per la Unió de Policia de Catalunya; la UPC va ser amb el Sindicat Unificat de Mossos d’Esquadra un dels primers sindicats policials de l’època. La manifestació d’un centenar de mossos, va acabar amb un tancament d’aquests a les dependències de la Conselleria.

Les reivindicacions del sindicat es centraven fonamentalment en la demanda d’equiparació amb l’augment salarial aprovat pel govern a la resta de funcionaris de la Generalitat. Aquests obtenien un augment salarial del 21,9%, mentre que als mossos no se’ls hi volia augmentar més enllà del 7%. També demanàvem la celebració d’eleccions sindicals, l’elaboració d’una llei de policia, l’aprovació de l’estatut del cos i la clarificació de les destinacions.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> 30 anys de la primera promoció. Associació per la integració de Mossos d’Esquadra amb discapacitats. ( 26-05-2013). <https://ailmed.wordpress.com/2013/05/26/30-anys-de-la-primera-promocio/>

<sup>109</sup> *Manifestación de mossos para pedir más salario*. La Vanguardia (25-10-1988). L’augment del 21,9 % era el resultat de les noves valoracions salarials aprovades pel govern.

### 4.3.2 La pèrdua de la majoria absoluta del PSOE (1993), les negociacions amb CIU i els acords de desplegament de 1994.

La dècada dels 90 va estar marcada per la celebració dels Jocs Olímpics de Barcelona 1992, un esdeveniment que situaria la capital catalana a la palestra mundial. La preparació d'aquest esdeveniment donaria, de retruc, més contingut i visualització a la policia de la Generalitat.

Serà en aquest període preo-olímpic -i sota el mandat del conseller de Governació, Josep Gomis- quan es produirà la creació de l'Àrea Penitenciària ,dedicada a la vigilància de presons (1989), i d'unitats (en aquell moment, escamots) com els GEI -Grups Especials d'Intervenció- (1990), la unitat del subsòl (1991), la unitat canina (1991) o la Brigada Mòbil (1992).

De la mateixa algunes unitats com la Brigada de Menors (1985) anaven fent els seu camí. Com recordava el comissari Capell: "els Mossos en 1991 vigilaven els edificis de la Generalitat: el Palau, el Parlament... Com es diu en argot, "vigilàvem pedres". I després custodiàvem algunes instal·lacions de la Generalitat, com a unitats mòbils de TV3 o els Ferrocarrils Catalans; al mateix temps fèiem els serveis d'escorta del Govern de la Generalitat. Des del punt de vista de la recerca criminal, només ens dedicàvem a qüestions de menors, de joc il·legal, de frau a la Seguretat Social. Només érem 900 mossos, faltava gent per a fer les funcions."<sup>110</sup>.

Després d'obtenir, pràcticament, tres victòries electorals per majoria absoluta, El PSOE perdia a les eleccions del 6 de juny de 1993 la seva hegemonia aclaparadora a la Cambra baixa de les Corts Generals espanyoles. El desgast electoral de la formació liderada per Felipe González s'havia accelerat després de la implicació de membres d'aquest partit en nombrosos casos de corrupció<sup>111</sup> i de la irrupció del cas GAL amb la participació de destacats membres de la cúpula política i policial de l'Estat

Així les coses, els socialistes es veien obligats a establir pactes amb altres formacions polítiques per garantir la investidura de Felipe Gonzalez i dotar d'estabilitat a la legislatura en curs. Els contactes amb Convergència no es van fer esperar. Com explica Jordi Pujol : "a en Roca li fèiem molt la gara-gara, a Madrid. El veien bé, el consideraven un polític ambiciós i de molta qualitat. En Felipe González i el seu vicepresident Narcís Serra- del qual en Roca era amic de

---

<sup>110</sup> Joan Miquel Capell: "El Ministerio del Interior no ponía las cosas fáciles a los Mossos". El Punt Avui (17-03-2018)  
[https://www.elnacional.cat/es/cultura/joan-miquel-capell-wad-ras-novela-negra\\_248748\\_102.htm](https://www.elnacional.cat/es/cultura/joan-miquel-capell-wad-ras-novela-negra_248748_102.htm)

<sup>111</sup> Un del afers més significatius va ser el denominat "Caso Guerra". Un germà d'Alfonso Guerra (Juan) va ser acusat de ser el cervell d'una trama de corrupció política i de favors. Com a conseqüència d'aquests fets el Vicepresident del govern espanyol va presentar la seva dimissió el 12 de Gener de 1991.

jove- el festejaven . Pensaven en ell , i en CIU, per a quan perdessin la majoria absoluta ”. (Pujol i Cuyàs, 2009:390). Però Pujol volia conservar l’alt nivell jeràrquic de la política a Catalunya.

Una vegada iniciades les maniobres d’aproximació entre ambdues formacions, la Consellera de Governació , Maria Eugènia Cuenca va fer veure a Pujol que el Govern es trobava trobaven en un moment polític adequat per començar a desplegar els Mossos d’Esquadra per tot el territori amb funcions d’ordre públic. El president va demanar a la consellera si aquesta es veia amb cor de negociar-ho amb Madrid. Cuenca va respondre afirmativament i les negociacions es van iniciar (Pujol i Cuyàs, 2009).

La part estatal de la taula negociadora estava conformada pel ministre de l’Interior, Juan Alberto Belloch, per la seva Secretària d’Estat, Margarita Robles, i també per un jove Amadeu Recasens, aleshores director del Gabinet d’Estudis i Prospectiva i del Ministeri. La part catalana estava encapçalada per la Consellera Cuenca i un grup d’assessors entre el quals hi havia Àngel Abad.<sup>112</sup> Segons explica Abad (2012), els negociadors catalans van portar un paquet de propostes policials “respectuoses” amb “el compromís de 1983”; això és, que el nou Cos de Mossos d’Esquadra no havia de tocar les policies locals. Desconeixem l’abast d’aquest pacte però si que es pot constatar que els negociadors catalans van oferir diferents propostes de model; alguna d’elles superada pels acords majoritaris establerts en la sessió plenària del 9 de maig de 1985 del Parlament de Catalunya.

La proposta catalana proposava, d’acord amb Abad (2012:30) tres opcions:

- a) Posar a disposició de les autoritats catalanes els serveis de policia i guàrdia civil – dedicats a la seguretat i l’ordre públic- destinats a Catalunya .
- b) Transferir aquest mateixos recursos funcionaris i materials amb les dotacions pressupostàries corresponents, a l’Administració de la Generalitat .
- c) Crear *ex novo* un cos de policia propi sobre els ciments del “vell” Cos de Mossos d’Esquadra, refundat l’any 1983.

La proposta de Cuenca contemplava que les tres opcions havien de comptar amb la transferència de dotacions pressupostaries, de l’Estat a la Generalitat, iguals a les assignades anteriorment per a serveis i plantilles equivalents (Abad, 2012).

Com assenyala Bosch (2018) es tractava en realitat de dues opcions ja estudiades l’any 1983: l’opció “tarradellista” partidària d’assumir el comandament de les forces estatals a Catalunya i

---

<sup>112</sup> Àngel Abad va ser durant els anys 80 cap del servei de Policia Local de Sabadell i coordinador de l’Àrea de Protecció Ciutadana de l’Ajuntament de Barcelona. L’any 1993 va treballar com a assessor de la Conselleria de Governació de la Generalitat de Catalunya, càrrec al que tornaria l’any El 2008, després d’anys ja jubilat. Abad va ingressar a l’PSUC l’any 1962 on va formar part de l’oposició política i sindical al règim de Franco. L’any 1969 fou condemnat a 8 anys de presó pel Tribunal d’Ordre Públic .

l'opció de crear una policia integral pròpia que substituís progressivament a les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

Segons Abad (2012), tant en el govern com en les files de CIU no hi havia unanimitat entre quina era la millor de les tres opcions. Fins hi tot hi havia sectors que qüestionaven la conveniència de plantejar-se un repte d'aquesta magnitud. Havia arribat el moment de comprovar si l'aspiració era sincera o només un “wishful thinking”.

Robles va optar per la tercera opció. Aquest fet marcaria un abans i un després en la configuració del model policial català. Obligat per la necessitat d'obtenir suports parlamentaris, el PSOE es veia obligat a fer una lectura flexible de la Constitució i de l'Estatut que aconseguiria legitimar a la Generalitat com autoritat política en la matèria i que obriria un procés de substitució progressiu de la Policia Nacional i la Guàrdia Civil per part dels Mossos d'Esquadra. Es consumava ,d'acord amb Hall (1993), el pas al tercer nivell de canvi del paradigma.

Els acords entre la Generalitat i el govern de l'Estat van ser aprovats per la Junta de Seguretat del 17 d'octubre de 1994. En ells s'establia una delimitació de les funcions de les Forces i Cossos de Seguretat (FCSE) i de la policia de la Generalitat. Les FCSE mantenien, entre d'altres, les següents funcions:

- Vigilància de ports i aeroport.
- Vigilància i protecció d'edificis de l'administració estatal.
- Conducció de presos i detinguts d'àmbit supracomunitari.
- Control d'entrada i sortida del territori estatal, règim general d'estrangeria, extradició i expulsió; expedició del DNI i passaport
- Delictes relacionats amb l'activitat terrorista
- Falsificació de moneda
- Tràfic de drogues i estupefaents comès per grups organitzats i amb efectes fora del territori de Catalunya

La resta de funcions policials serien assumides per la Policia de la Generalitat –Mossos d'Esquadra. La seguretat ciutadana i l'ordre públic passaven a mans de la Generalitat. Els mossos es consolidaven com una policia d'obediència estrictament governativa i judicial.

Els acords de la Junta de Seguretat de Catalunya del 17 d'octubre de 1994 i la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat- Mossos d'Esquadra, que configurava expressament aquest cos com la policia ordinària i integral de Catalunya, esdevindrien dues peces claus en la consolidació del model policial català.

Per fer efectiu el desplegament es va tenir que negociar, també, el nombre d'agents necessaris. Mentre Robles tenia en ment entre 1.500 i 2.000 nous funcionaris, Cuenca en plantejava 10.000.

Com explica Abad, la delegació catalana sabia que el desplegament podia tenir problemes si s'establí una ràtio inferior a la de 3 agents per cada 1.000 habitants (Abad, 2012:). Des d'aquell moment la convocatòria de noves promocions es va produir de manera imparable.

Com recorda, Jordi Pujol: “ens vam marcar l'objectiu que entre el 2008 i 2010 el Mossos d'Esquadra donarien servei a tot el territori. Per complir-lo cada any sortien de l'Escola de Policia un contingent de 800 o 1.000 policies. Alguns anys van ser més.”(Pujol i Cuyàs, 2009:287).

Aquesta política “*d'ocupar el màxim territori possible en el menor temps possible* “ va ser , segons Abad- el resultat d'una valoració política sobre la millor manera d'aplicar les previsions estatutàries. L'autor recorda ,també, com aquesta lògica de superposar quantitat sobre qualitat va ser un fet que va “*consternar*” tant a Jaume Curbet com a Jesús Maria Rodés, director de l'Escola de Policia de Catalunya. Abad recordava que “el desideràtum” de Jaume Curbet proposava una substitució de les policies estatals basada en la consolidació i expansió de les policies locals i una policia de la Generalitat altament especialitzada i centralitzada com a reserva estratègica i clau de volta d'aquell sistema de seguretat interior de Catalunya. (Abad, 2012)

El desplegament dels Mossos d'Esquadra es va iniciar l'1 de desembre de 1994 a la comarca d'Osona, estenent-se per totes les comarques catalanes. L'1 de novembre de 2005 arribaria a la ciutat de Barcelona per finalitzar l'1 de novembre de 2008 a les terres de l'Ebre i el Camp de Tarragona. En aquell moment la policia de la Generalitat havia desplegat 14.150 agents per tot el territori.

### **4.3.3. Els pactes d'investidura de Jose Maria Aznar CIU/PP (1996) i el traspàs de les competències de trànsit (1997)**

Entre el 12 de setembre de 1995 i el 28 d'abril de 1996, la figura de bròker polític de Pujol arribaria a la seva apoteosi. En mig any, CIU faria caure el govern socialista de Felipe González i possibilitaria l'accés al poder de l'Esta al PP de Jose Maria Aznar. Aquest canvi aportaria alguns rèdits polítics per l'administració catalana, en general, i per als Mossos d'Esquadra en particular.

A La tardor de 1995, el PSOE estava contra les cordes. Felipe González acumulava un atapeït inventari de despropòsits sobre la taula: Sonats escàndols de corrupció que involucraven a altes personalitats de l'Estat com Luis Roldán, director de la Guàrdia Civil, o al Governador del Banc d'Espanya, Mariano Rubio; l'esclat del cas GAL que portaria a la presó a antics membres de la cúpula d'interior com el ministre Barrionuevo o el Secretari d'Estat per a la Seguretat, Rafael Vera; la dimissió del Vicepresident del Govern, Narcís Serra i del Ministre de Defensa, Julián

Garcia Vargas a conseqüència del descobriment d'una trama d'espionatge a polítics, empresaris periodistes i al Rei, orquestrada des del CESID (l'antic CNI de l'època).

Tota aquestes successos van ser rendibilitzats pel PP de Jose Maria Aznar, en una duríssima campanya de crítiques virulentes al govern, amplificada -fins a l'extenuació- per l'entorn mediàtic popular.

Pujol rebia pressions dels poders fàctics de l'Estat (presidents de bancs , grans empresaris...) i de la seva pròpia militància perquè fes caure al govern. Però el President va aguantar en el càrrec a Gonzalez perquè aquest pogués accedir, el mes de juliol de 1995, a la presidència de torn semestral de la Unió Europea. Un mes després, els vots dels diputats convergents impedièren l'apertura d'una comissió de investigació sobre el cas GAL, proposada pel PP. (Pujol i Cuyàs, 2011:31-33)

Finalment, davant d'aquest panorama insostenible, Pujol va a comunicar a González ,per carta, la decisió de CIU de no donar suport als pressupostos socialistes. Una comunicació que es faria efectiva al Congrés dels Diputats<sup>113</sup>

Gonzalez va convocar eleccions i les va perdre el 3 de març de 1996. El PP va guanyar els comicis però sense obtenir el marge suficient per a formar govern i garantir l'estabilitat de la legislatura. Aznar necessitava sumar els 16 diputats assolits per CIU als 156 diputats obtinguts pel PP. Una roda secreta de negociacions entre Pujol, Aznar i Eduardo Zaplana culminarien en els anomenats pactes del Majestic. (Pujol i Cuyàs, 2011)

Els pactes entre populars i convergents contemplaven una millora del finançament autonòmic (la Generalitat passaria a recaptar 33% de l'IRPF, el 35% de l'IVA i el 40% dels impostos especials), la supressió del governadors civils (que el PP bescanviaria per la figura dels Delegat del Govern a Catalunya), la supressió del servei militar obligatori, el increment de les inversions públiques (amb la construcció de la tercera pista de l'aeroport del Prat) i el traspàs de les competències de trànsit a la Generalitat . (Pujol i Cuyàs, 2011)

Com recorda Jaume Bosch (2018) el trànsit era una matèria reservada tant per la Constitució com per l'Estatut a l'Estat. Per dur a terme el traspàs es va utilitzar un mecanisme de la CE contingut en el seu article 150.2. Segons aquesta norma *“L'Estat podrà transferir o delegar a les Comunitats Autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació. La llei preveurà en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers”*.

---

<sup>113</sup> *CiU rechaza los Presupuestos para forzar elecciones*. El País (13-09-1995).

D'aquesta manera va entrar en vigor la llei la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya. La promulgació d'aquesta llei implicava que el Cos de Mossos d'Esquadra passava a ser el cos policial responsable a Catalunya de les funcions de vigilància, disciplina i regulació del trànsit a les carreteres catalanes. Aquesta llei vindria acompanyada de la creació del Servei Català de transit mitjançant la llei 14/1997, de 24 de desembre. El calendari de desplegament començaria a Girona l'any 1998, seguiria a Lleida l'any 1999 i es completaria a Barcelona i Tarragona l'any 2000.

Així es tancava, l'any 1997, una primera època de gestació, gènesi i consolidació del model i del sistema policial català. Per endavant quedaven anys on el model aniria persistent i evolucionant malgrat els vaivens de la política catalana i espanyola. Però això ja són figures d'un altre paner. O d'un altre estudi.

## **5. CONCLUSIONS**

La pretensió d'aquest treball final de grau ha estat la d'esbrinar, des del marc analític dels processos de continuïtat i canvi de les polítiques públiques, els factors que van produir un canvi de paradigma entre els actors del subsistema polític català respecte a les polítiques policials i de seguretat pública practicades per l'Estat entre 1979 i 1997. Un paradigma que acabaria configurant un model i un sistema policial propi de Catalunya

Així mateix s'ha estudiat l'evolució del model policial català, resultant del nou paradigma, en la seves etapes primigènies de gestació i d'implantació. Per això s'han consultat diverses fonts documentals relacionades amb el context, el procés i els actors involucrats en la configuració del nou model. L'anàlisi d'aquestes fonts s'ha efectuat a partir d'un marc teòric conformat per autors com Kingdom (1995) i Baungartner i Jones, entre d'altres. El treball és deutor dels marcs analítics dissenyats per Chaqués (2002), Palau-Roque (2008) i Muñoz Márquez (2013) a partir d'aquests i d'altres autors de referència en l'anàlisi de les polítiques públiques.

En aquest sentit cal dir que s'han pogut validar les dues hipòtesis sobre les quals es sustenta la present investigació. En la primera d'ells s'ha comprovat d'acord amb Kingdon (1985) que la mera existència de finestres d'oportunitat, com la propiciada per l'arribada del règim constitucional l'any 1978 i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, no van ser suficients per a materialitzar un canvi efectiu de les polítiques policials i de seguretat pública.

La segona de les hipòtesis, bastida des de la teoria de l'equilibri interromput de Baundgartner i Jones (1993) ens ha permès de demostrar com la conjuminació de les següents variables va fer possible, l'any 1994, un canvi radical de les polítiques policials i de seguretat pública:



- a) la disponibilitat d'idees alternatives al model policial estatal de 1978 contingudes en les propostes de Jaume Curbet i Jaume Bosch.
- b) La capacitat de persuasió dels promotors del nou paradigma policial ,com Miquel Sellarès, capaços de reconduir -l'any 1985- l'atenció dels partits catalans i de decisors polítics , com Jordi Pujol, cap els problemes de seguretat pública i policial.
- c) La successió de determinats fets disruptius de l'estabilitat política i institucional espanyola, com la pèrdua de la majoria parlamentaria del PSOE, l'any 1993, que possibilitaria el acord de desplegament del Cos de Mossos d'Esquadra en substitució dels cossos policials de l'Estat.

Dels desglossament de les variables associades a ambdues hipòtesis presentem els següents paquets de conclusions:

## I

L'arribada del règim constitucional espanyol de l'any 1978 no va comportar un canvi immediat de les polítiques policials i de seguretat pública de l'Estat. El governs de la UCD i el PSOE van demorar, gairebé una dècada, el mandat contingut en els l'article 104.2, de la Constitució on es preveia la creació d'una llei orgànica encarregada de determinar les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts de les Forces i els Cossos de Seguretat. D'aquesta manera, els cossos policials estatals van estar regits -durant gairebé una dècada- per una normativa preconstitucional: la llei de policia de 4 de desembre de 1978.

Per altra banda la negativa de les autoritats estatals a reconèixer la naturalesa mixta del model policial espanyol prevista pels articles 148.1.22 i 149.1.29 va impedir el desenvolupament del model policial català i de la seva policia autonòmica.

L'Estat va posposar les iniciatives de reforma del seu aparell policial tot reciclant algunes de les unitats, comandaments i efectius policials creats durant el franquisme – com la la Brigada d'Investigació Social o les Companyies de Reserva General de la Policia Armada- per combatre el terrorisme base d'ETA i afrontar els problemes d'ordre públic derivats de l'aplicació de mesures dràstiques d'ajustament de l'economia, com la reconversió industrial. La nova llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCS) no va entrar en vigor fins a 1986 (LOFCS).

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 no va possibilitar un bon desenvolupament inicial de la policia autonòmica catalana. Per una banda, La demora en la creació de la nova llei orgànica estatal sobre els cossos policials continguda també en els articles 148.1.22 i 149.1.29 de la C.E va afectar de ple als articles 13.1, 13.2.c, 13.4 i 13.7 de l'EAC impedit ,durant vuit anys, que aquest no pogués completar la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat. Paradoxalment, l'arribada de la LOFCS l'any 1986 afegiria encara més restriccions

competencials als Mossos d'Esquadra, accentuant la seva naturalesa auxiliar respecte als cossos policials estatals.

Per altra banda, el retard, per part del primer govern de Jordi Pujol (1980), en la convocatòria de la Junta de Seguretat de Catalunya, prevista per l'article 13. 7 de l'EAC, afegiria més dificultats al procés. La posterior instrumentalització, per part de l'Estat, d'aquest organisme mixt com a mecanisme control i decisió va comportar, fins entrats els anys 90, un afebliment material (manca de efectius i promocions) i competencial dels Mossos d'Esquadra. Privant-los, de facto, de les garanties institucionals que els atorgava la Constitució.

D'acord, amb Peter Hall (1993) i la seva teoria dels Policy Paradigms es poden distingir fins tres nivells de canvi en la implantació dels paradigmes de la política. Des d'aquest punt de vista, s'han identificat els tres nivells que es corresponen amb les etapes del procés de configuració del model policial descrites per aquest treball. Els canvis de primer i segon nivell es van produir entre 1979 i 1986. El primer nivell es correspon amb una primeríssima època (1979-1981) d'ajustament i tempteig i d'instruments primigenis del nou model policial; cas aquest del Cos de Mossos d'Esquadra de la Diputació de Barcelona, un destacament de 103 agents que passaria a encarregar-se de la seguretat presidencial i de la vigilància del Palau de la Generalitat.

El segon nivell de canvis es va produir entre 1983 i 1986, període en el qual es van crear importants instruments del nou paradigma policial com la Direcció General de Seguretat Ciutadana (1983) que impulsaria les primeres lleis policials del Parlament català: Llei de creació de la Policia Autonòmica de Catalunya (1983), Llei de coordinació de les policies locals de Catalunya (1984) i la Llei de l'Escola de Policia de Catalunya. També es crearien les dues primeres promocions dels Mossos d'Esquadra. I finalment el tercer nivell de canvis es va produir, entre els anys 1994 i 1997. En aquest període va ser quan el canvi del paradigma va assolir la seva màxima plenitud amb els acords de desplegament de la policia de la Generalitat, en substitució dels cossos de policia estatals (1994) i la transferència de les competències de trànsit l'any 1997. També dins d'aquest tercer s'han de contemplar la promulgació d'importants lleis com la Llei de les policies locals de Catalunya (1991) o la Llei de la Policia de la Generalitat. Mossos d'Esquadra (1994).

## II

Les bases teòriques del model policial català van ser establertes per joves polítics procedents de l'esquerra federalista i institucional del país. Principalment, Jaume Curbet del PSC i Jaume Bosch del PSUC, de formació pragmàtica i autodidacta en matèria policial i connectats amb grup epistèmic d'abast estatal interessat per la reforma democràtica de les institucions policials. En la tradicional línia propositiva del catalanisme polític progressista, van dissenyar un model reformista, democràtic, descentralitzat i possibilista d'acord amb el marc constitucional i

institucional de la jove democràcia espanyola. La proposta catalana, adreçada a les autoritats espanyoles, va ser una invitació a la reforma de les institucions policials i de seguretat de l'Estat, heretades del franquisme, alineant-les en la direcció dels preceptes constitucionals relacionats amb la matèria. El model va ser ofert a l'Estat com a model general per a tot espanya, tant pels seus autors intel·lectuals com pels els polítics catalans que el varen defensar. Els vivers d'idees del nou model van ser la Comissió de Seguretat Ciutadana de la Federació de Municipis de Catalunya i ,principalment, la Direcció General de Seguretat Ciutadana de la generalitat, comandada per Miquel Sellarès.

El model propugnava un sistema basat en la creació d'un mapa policial territorial basat en la gestió compartida de la seguretat pública per part dels ajuntaments, la Generalitat i l' l'Estat; atorgant als municipis i els alcaldes -amb capacitat per exercir-les-, les potestats en matèria de seguretat ciutadana i d'ordre públic; conformant una policia autonòmica professional, altament especialitzada i de vocació integral ireservant als cossos policials estatals la especialització en matèries supra i extracomunitàries.

El model establia una definició expressa de la "Policia de Catalunya" ( Mossos d'Esquadra i policies locals) com aquella depenent de les institucions catalanes (Ajuntaments i Generalitat). Proposava, també la creació d'una Escola de Policia de Catalunya per garantir la formació de mossos i policies locals. Així mateix es propugnava un impuls de les polítiques de coordinació , per part de la Generalitat. Si bé el model no es va poder aplicar en el seu conjunt -cas del mapa policial, superat pel desplegament del Mossos d'Esquadra de 1995- tant la definició de Policia de Catalunya, com l'Escola de Policia Catalunya i les lleis de coordinació de les policies locals han perdurat fins als nostres dies.

### III

La creació de la policia autonòmica catalana i l'impuls del model policial català es deutor, en una significativa part, de les accions d'emprenedoria política desenvolupades per Miquel Sellarès durant cinc dècades. La presència en llocs claus de la lluita clandestina antifranquista (Assemblea de Catalunya) i un treball incansable de proselitisme sobre les qüestions policials i de seguretat pública -engegat des d'abans de lla Transició van possibilitar a Sellarès la construcció d'una treballada xarxa transversal de complicitats entre persones dels distints partits catalans de tradició democràtica, que afavoririen els consensos necessaris pel desenvolupament dels Mossos d'Esquadra.

El fet d'haver estat un dels fundadors de Convergència Democràtica de Catalunya (1974) va possibilitar-li ,en un primer moment, certa proximitat a Jordi Pujol, poc motivat pels temes policials ,que aprofitaria per pressionar al màxim decisor polític català, sobre la necessitat de crear una policia pròpia d la Generalitat. Sellarès seria nomenat cap de la Direcció General de Seguretat ciutadania on crearia, gràcies al seus contactes, un equip transversal, dedicat a

treballar el model teòric i donar l'impuls de sortida amb la creació de noves lleis. D'aquesta manera Sellarès va aconseguir implicar en el projecte al PSUC i alguns importants sectors del PSC i del món independentista. El treball pacient i la capacitat negociadora d'un dels seus principals col·laboradors, Jaume Bosch, aconseguiria teixir els consensos en tots els municipis del territori i especialment en aquells, governats per forces d'esquerra refractàries a iniciatives conjuntes amb l'executiu convergent. Aquests consensos es van materialitzar en la creació de les primeres lleis i culminarien en l'històric ple del 9 de maig de 1985. Un consens en matèria policial i de seguretat pública que s'han mantingut, en línies generals, fins als nostres dies.

#### IV

El procés de configuració i de implantació del model policial català es va veure afavorit per la successió de quatre fenòmens disruptius de l'estabilitat politico-institucional de l'Estat. Tot ells van esdevenir veritables finestres d'oportunitat i moments claus del procés.

- El Cop d'estat del 23F de 1991 va possibilitar que Jordi Pujol, malgrat la seva desgana pels temes policials, s'adonés de la vulnerabilitat del sistema de seguretat presidencial i de la Generalitat. L'any 1983 seria aprovada la llei de creació de la Policia de la Generalitat de Catalunya i es posaria en marxa la Direcció General de Seguretat Ciutadana, comandada per Sellarès.
- Els fets de la Rambla de la diada de Sant Jordi de 1985, amb els episodis de repressió policial televisats per TV3, van produir una onada d'indignació social que culminarien amb el ple del parlament del dia 9 de maig. En la sessió es va presentar la proposta de model policial elaborada per la Direcció General de Seguretat Ciutadà i s'aprovaria una resolució del parlament on es demanaven per a la Generalitat les competències d'ordre públic i el ràpid desenvolupament dels Mossos d'Esquadra i les Polícies Locals amb l'objectiu substituir a les forces de seguretat de l'Estat. Aquest episodi certificava el trencament del subsistema polític català amb el model policial estatal de l'època i l'adscripció d'aquests al nou paradigma policial.
- La pèrdua de la majoria absoluta del PSOE a les eleccions generals del 6 de juny de 1993. La política del peix al cove pujoliana – bescanviant estabilitat parlamentària per recursos i traspassos - i una comissió negociadora encapçalada per la Consellera Maria Eugènia Cuenca va aconseguir que la representant de l'Estat, Margarita Robles acordés el desplegament dels Mossos d'Esquadra per tot el territori català en substitució dels cossos policials estatals. Aquests acords suposen la materialització del canvi radical de les polítiques policials i de seguretat pública de Catalunya. El procés engegat l'any 1983 ja no tindria aturador. En termes de Peter Hall es passava del segon al tercer nivell d'implantació del nou paradigma policial català

- La majoria insuficient assolida pel PP en les eleccions generals del 3 de març de 1996. Les negociacions entre CiU i el PP per possibilitar la investidura de Jose Maria Aznar culminarien amb els denominats Pactes del Majèstic amb els quals la Generalitat aconseguiria el traspàs de les competències de Transit mitjançant la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, promulgada a l'efecte. Amb aquest fet s'aconseguien les competències d'una matèria reservada a l'Estat per la Constitució i l'Estatut.

## 6. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Abad, Â. (2012). Sense nostalgia en la memòria. *Apunts de seguretat*. N°11, 27-34.
- Aguilar, D. (2 / 11 / 2009). La dècada que vam viure perillosament. *Document Barcelona. Blog.*, p. <http://documentbarcelona.blogspot.com/2009/11/la-decada-que-vam-viure-perillosament.html?m=1>.
- Alcantara, P. (2018). De la ley a la ley policial: sindicalismo en la policía y cambios en la legislación de las fuerzas de seguridad pública en la Transición y en democracia (1976-1986). *Revista Historia Autónoma 12 (2018)*, 243-260.
- Antich, J. (1994). *El Virrei. És Jordi Pujol un fidel aliat de la Corona o un cavall de Troia dins de la Zarzuela?* Barcelona : Planeta.
- Ballbé, M. (1983). *Orden público y milarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid : Alianza. Ballbé, M. (1990). deu anys de seguretat i policia autonòmiques. *Revista catalana de dret públic*. N°12, 111-118.
- Bas, A. (2009). *L'avantsala de l'Estatut. L'autogovern de Catalunya a la llum de la seguretat pública (1978-2006)*. Barcelona. : Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics,63. Generalitat de Catalunya.
- Bauböck, R., Della Porta, D., Lago, I., & Ungureanu, C. (2012). ¿De las "guerras" metodológicas al pluralismo metodológico? *Revista Española de Ciencia Política*. N°29. Julio 2012., 11-38.
- Borja, J. (2012). Jaume Curbet: amic, company d'idees i. *Apunts de seguretat*, 74-76.
- Bosch, J. (2009). 25 anys d'història de la policia autonòmica de Catalunya. Conversa entre Jaume Curbet, Carlos González i Jaume Bosch. *Nous Horitzons*, 98-109.
- Bosch, J. (2012). Jaume Curbet, més enllà del model de seguretat. *Apunts de seguretat*, n°11, 17-20.
- Bosch, J. (2 / 10 / 2017). Policia y democracia. *La Vanguardia*.
- Bosch, J. (2018). *La nostra policia*. Vic: Eumo.
- Chaqués, L. (2009). Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica. *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nueva Epoca. N°1. enero-junio, 65-86.
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social. Edición Revisada*. Madrid : McGraw-Hill /Interamericana de España. S.A.U.
- Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 20, septiembre-diciembre, 297-321.
- Curbet, J. (1983). *Democracia i Policia*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Curbet, J. (1987). *La policia del Quebec. Un model per a Catalunya?* Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- De la Hoz, R. (2016). Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas. *Justicia*, 30, 107-121.
- De Riquer, B. (1996). La configuración del sistema autonómico. El caso de Catalunya. A J. Tusell, & A. Soto, *Historia de la transición 1975-1986* (p. 465-492). Madrid : Alianza Editorial.
- Del Rio, J. (2015). *Política pública de seguridad: el Juego del poder entre la oferta y la demanda. Tesis Doctoral*. Barcelona: UB.
- Delgado, J. (1994). Un nuevo sistema de seguridad para Catalunya. *Prevenió. Quaderns d'Estudi i Documentació*.Nº10, 5-15.
- Della Porta, D. i. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales? Introducción epistemológica. A D. i. Della Porta, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- Dominguez, J. (2018). La crisis económica de los años 70 y los Pactos de la Moncloa. *eXtoicos*, 19-21.
- Farràs, A., & Cullel, P. (2010). *El 23-F a Catalunya*. Barcelona: Columna.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas : Conceptos, teorías y métodos;prologo de Joan Subirats*. Barcelona/ Quito: Antrophos Editorial/ FLACSO Ecuadior.
- Gil, T. (2004). *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978. Tesis Doctoral*. Barcelona: Universitat A.Oliva CEU.
- Gil, T. (2012). Una preocupación por la seguridad:Jaume Curbet, in memoriam. *Working Papers*. nº305, 5-21.
- Guillén. (2015). *Modelos de policia y de seguridad. Tesis Doctoral*. Bellaterra: UAB.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm; social learning and the state. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova York: Harper Collins Collage Publishers.
- Marin, J. (2006). La fase dura de la reconversión industrial: 1983-1986. *Historia del Presente*. Nº8, 61-101.
- Matas, J. (1995). Convergència Democrática de Catalunya: un de "gent" i nacionalista en l'etapa de "fer govern". *Papers*. Nº45, 129-138.
- Muñoz Marquez, L. (2013). Treinta años de cooperación al desarrollo en España:análisis de la continuidad y cambio en las políticas públicas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Universidad de Guanajuato. Volumen II, número 2, julio-diciembre*, 83-111.
- Muñoz, N., & Rocha, M. (2015). Estudiar las Políticas Públicas desde Múltiples Perspectivas: Ideas, Actores e Instituciones. *Revista Políticas Públicas.Usach*.Vol.8.Nº2., 1-10.
- Nadal, J. (2012). Jaume Curbet:una visió. *Revista de Girona*, 40-44.
- Palau Roque, A. (2009). Continuidad y cambio en las políticas en las políticas públicas:el caso de la política de seguridad alimentaria en España (1981-20019). *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 21, Octubre 2009, 47-68.

- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, 55, 7-32.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*. México: FLACSO, Sede académica de México.
- Puello-Socarrás, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Análisis politológico. *Ciencia Política*. N°3 enero-junio 2007, 30-57.
- Pujol, J., & Cuyàs, M. (2007). *Memòries : 1930-1980 / Jordi Pujol ; amb la col·laboració de Manuel Cuyàs*. Barcelona: Proa.
- Pujol, J., & Cuyàs, M. (2009). *Memòries: temps de construir: 1980-1993 / Jordi Pujol; amb la col·laboració de Manuel Cuyàs*. Barcelona: Proa.
- Pujol, J., & Cuyàs, M. (2012). *Memòries : de la bonança a un repte nou (1993-2011) / Jordi Pujol ; amb la col·laboració de Manuel Cuyàs*. Barcelona : Proa.
- Recasens, A. (1990). *Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social*. Tesis Doctoral. Barcelona: UB.
- Rhodes, R., & Marsh, D. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21: 181-205., 181-205.
- Rico, J. (1983). *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Dirección de la Seguridad del Estado.
- Rodríguez, F., & Fonseca, M. (2015). El estudio de los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas. Entrevista a Guillaume Fontaine. *Metapolítica*. N°91, 26-34.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33. Instituto de Estudios Políticos, julio -diciembre 2008. Universidad de Antioquia., 67-91.
- Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez Montijano, E. (2017). *El proceso de investigación social . Material docent del curs " Paradigmes d'investigació"*. Barcelona: Material docent del curs "Paradigmes d'investigació" del grau en Seguretat ISPC/UB.
- Sellarès, M. (2008). *Un pas endavant: la història dels Mossos que mai no s'ha explicat*. Barcelona: Mina.
- Sellarès, M. (2012). "El mestre" Jaume Curbet, referent del nostre model policial. *Apunts de Seguretat*, 20-25.
- Sellarès, M. (2014). *Construint un estat nou: memòries polítiques*. Barcelona: Angle.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, 33. Instituto de Estudios Políticos, julio -diciembre 2008. Universidad de Antioquia., 41-65.
- Trobat, A. (17 / 09 / 2017). Intel·lectuals del sobiranisme liberal: de la Fundació Acta al procés independentista. *Crític*.
- Usó, J. (1996). *Drogas y cultura de masas (España 1855-1993)*. Madrid : Santillana.Taurus.
- Vázquez, J. (2006). Maritain-Mounier y la acción política personalista. *Ars Brevis* N°12, 242-254.

## 7. ANNEXOS

**Taula.1. Ontologies, Epistemologies i metodologies de les ciències socials**

<b>Qüestions</b>	<b>Positivista</b>	<b>Post Positivista</b>	<b>Interpretativista</b>	<b>Humanista</b>
<b>Ontològiques</b>				
<i>Existeix la realitat social?</i>	Objectiva. Realisme	Objectiva, Realisme crític	Objectiva i subjectiva, intrínsecament associades.	Subjectiva. Ciència.
<i>Podem conèixer la realitat?</i>	Si. És fàcil de captar.	Si però de manera difícil.	Parcialment. Depèn de la subjectivitat humana.	No. Impera la subjectivitat humana.
<b>Epistemològiques</b>				
<i>Relació investigador i l'objecte d'investigació.</i>	Separació entre investigador i l'objecte. Procediments inductius,	El coneixement és influenciat per l'investigador. Procediments deductius.	L'objectiu és el coneixement subjectiu.	No és possible cap coneixement objectiu.
<i>Forma de coneixement</i>	Lleis naturals (causals)	Lleis de probabilitats	Coneixement contextual	Coneixement empàtic
<b>Metodològiques</b>				
<i>Quina metodologia?</i>	Empírica. Aspira conèixer la realitat	Empírica, reconeixent el context.	Atenció centrada en el significat del context.	Interès en valors, significats i objectius.
<i>Quins mètodes?</i>	Mètode natural: Experiments, matemàtica, estadística.	Aproximació al mètode natural: estadística, entrevistes quantitatives.	Recerca de significats: anàlisi textual, anàlisi del discurs.	Interaccions empàtiques entre l'investigador i l'objecte.

Font: reelaboració i traducció al català de Della Porta i Keating (2013: 36 i 45)



**Taula 2. La classificació de “les tres is” de Palier i Surel**

IDEES	INSTITUCIONS	INTERESSOS
Model dels referencials globals: Pierre Muller i Bruno Jobert	Neoinstitucionalisme històric: Theda Skocpol	Positivisme: Harold Laswell
Model de coalicions de causa: Paul A. Sabatier i Hank.C. Jenkins-Smith	Neoinstitucionalisme de l'elecció racional: Elinor Ostrom	Escola de l'elecció Pública: Gordon Tullock , William Niskanen.
Model de matrius sectorials: Yves Surel	Neoinstitucionalisme normatiu: James March i Johan Olsen	
Model del Paradigma de les polítiques: Peter Hall		
Model d'anàlisi del discurs: Frank Fischer, John Forrester, Vivien Schmidt, Emery Roe, André Roth		

Font: Adaptació pròpia a partir de Surel i Palier (2005), Fontaine (2015:143), Rodriguez i Fonseca, (2015:27-28) i De la Hoz, 2016:112-113)

**Taula.3. El marcs d'anàlisi de Roth**

MARC	DESCRIPCIÓ
<b>Seqüencial</b>	Influència del positivisme. Considera la política pública com un objecte d'estudi divisible en etapes: identificació del problema/ Incorporació del problema a l'agenda pública/formulació d'alternatives/Pressa de decisions/Implementació/ Avaluació) És el més aplicat i desenvolupat bibliogràficament. S'han desenvolupat teories parcials per a les etapes del model.
<b>Public Choice</b>	És el més difós des de la perspectiva neopositivista. La política pública és un problema d'acció col·lectiva. Utilitza l'individualisme metodològic i la modelització com a mitjà d'anàlisi. Per la interpretació es recolza en nocions claus com bé col·lectiu, joc estratègic, equilibri, solució i optimalitat.
<b>Institutional analysis and developement</b>	Pròxim al neopositivisme. Integra la dimensió cultural. Es presenta com un marc general però el seu fonament principal es en la teoria de l'elecció racional. Proposa una arena d'interacció entre actores individuals i col·lectius des de la perspectiva de l'elecció racional.
<b>Advocacy Coalitions</b>	Concep un subsistema polític on distintes coalicions promotores de sistemes de valors determinats interactuen o “lluiten” per imposar la seva visió del món.
<b>Anàlisi referencial</b>	Analitza les visions del món construïdes pels actors que influeixen en la formulació de les polítiques públiques .
<b>Anàlisi Narratiu</b>	Analitza la importància de la retòrica, en el posicionament de les idees i dels interessos en la formulació de las polítiques públiques.

Font: Readaptació i traducció al català d'una taula de Muñoz Gaviria (2011:127) sobre els marcs de Roth.

**Taula.4 Tipologies del canvi de les polítiques de “l’antiga ortodòxia”.**

<b>AUTORS, MODEL, TEORIA</b>	<b>DESCRIPCIÓ</b>
<b>Lindblom . 1965. Incrementalisme.</b>	L’incrementalisme com alternativa per explicar processos de presa de decisions (davant de la racionalitat de l’anàlisi de polítiques tradicional) basat en ajustos partidistes, de naturalesa gradual, en un model de l’individu de racionalitat limitada.
<b>Hogwood, Peters. 1980 Tipus ideals de dinàmiques basades en l’enfocament processal.</b>	Quatre tipus ideals de la dinàmica política sota l’enfocament processal: a) innovació política - l’aplicació d’una política nova b) manteniment; la modificació no substancial d’una política conservant les seves característiques distintives. c) successió - el reemplaçament d’una política per una altra. d) finalització – l’acabament d’una política.
<b>Ostrom et al. 1982 (IAD) Anàlisi Desenvolupament Institucional</b>	Tipus de canvi segons els nivells d’acció: a) operacional b) elecció col·lectiva c) constitucional. d) metaconstitucional.
<b>Kingdon. 1984. (MS) Finestres d’oportunitat</b>	No estableix una tipologia, però parla de grans i inesperats canvis a l’hora que hi ha finestres que s’obren periòdicament facilitant canvis esperats.

Font: Adaptació i traducció de Cruz-Rubio (2012:302-303)

**Taula. 5 Tipologies del canvi de la nova ortodòxia.**

<b>AUTORS, MODEL, TEORIA</b>	<b>DESCRIPCIÓ</b>
<b>Hall. 1989. Paradigmes de les polítiques.</b>	a) canvis de primer ordre: calibratges en els instruments de la política dins dels marges institucionals i instrumentals. b) canvis de segon ordre: alteracions en els tipus dominants d’instruments de política utilitzats c) els canvis de tercer ordre. Ajustos paradigmàtics en el conjunt de de totes les finalitats materials i abstractes de la política.
<b>Sabatier i Jenkins-Smith. 1988/ 1993. Coalicions promotores (ACF)</b>	Grans canvis en les creences profundes i petit en les creences secundàries. Quatre patrons crítics: a) Aprenentatge orientat. b) Pertorbacions externes. c) Xocs interns (2005) d) Acords negociats (2005).
<b>Baumgartner i Jones. 1993. Teoria de l’equilibri interromput</b>	Canvis incrementals primordialment, i ocasionalment canvis (o “puntuacions”) grans i abruptes associats a un canvi de paradigma.
<b>Marsh i Rhodes.1992. Anàlisi de xarxes polítiques</b>	Segons la naturalesa de la xarxa i la distribució del poder. a) ajustos ràpids (serials) b) canvis incrementals c) reforçament del status quo.

Font: Adaptació i traducció de Cruz-Rubio (2012:304)

**Taula. 6 . Mecanismes d'integració i coordinació policial .**

<b>ÀMBIT TERRITORIAL</b>	<b>ÀMBIT OPERATIU</b>	<b>ÀMBIT ADMINISTRATIU</b>
<p><b>Municipis que disposin de la base poblacional i els recursos financers necessaris:</b> assumirien directament la responsabilitat el servei policial bàsic mitjançant la seva policia local: Prevenició del delictes, intervenció en delictes i accidents, manteniment de l'ordre en manifestacions i esdeveniments multitudinaris, auxili a la població en casos d'emergències socials o naturals i accidents greus.</p>	<p><b>Implantació d'un sistema integrat d'informació policial</b> que permeti la connexió, per ràdio, entre tots els serveis de policia. Establiment també d'un sistema informàtic que faciliti l'intercanvi de informacions sobre la base d'un mateix banc de dades.</p>	<p><b>Creació de l'Escola de policia de Catalunya</b> com a centre de formació dels policies que treballin regularment a Catalunya.</p>
<p><b>Agrupacions de municipis que assoleixin la base poblacional i els recursos necessaris</b> per a la prestació dels servei policial bàsic mitjançant una policia d'àmbit supramunicipal.</p>	<p><b>Establiment d'un sistema informàtic comú</b> que faciliti als diferents cossos policials l'intercanvi de informacions sobre la base d'un mateix banc de dades.</p>	<p><b>Potenciació del servei d'assessorament tècnic de les policies locals</b> de la Subdirecció General de les Polícies Locals per donar suport a la renovació i professionalització dels cossos municipals</p>
<p><b>Municipis que no puguin ni directa ni mancomunadament oferir el servei policial bàsic</b> podran signar convenis de col·laboració amb la Generalitat per tal que la policia autonòmica pugui assumir-ne la seva prestació.</p>	<p><b>Creació d'un laboratori de policia científica</b> per a donar suport a les investigacions judicials. Creacions d'unitats d'intervenció especialitzada dins de la policia autonòmica amb la finalitat principal de donar suport a les policies locals.</p>	<p><b>Elaboració de bases normatives mínimes</b>, acordades amb els ajuntaments, per unificar els criteris de selecció del personal, formació , ascensos, uniformitat, normes deontològiques i mitjans tècnics</p>
<p><b>Les forces de policials estatals assumirien competències supra i extracomunitàries previstes en l'EAC:</b> control de fronteres i duanes, vigilància de ports i aeroports, control d'entrada i sortida de persones de l'estat, expedició del dni i passaports, etc.</p>	<p><b>Creació d'unitats d'intervenció especialitzada</b> dins de la policia autonòmica amb la finalitat principal de donar suport a les policies locals.</p>	

Font: Elaboració pròpia a partir d'una intervenció parlamentaria del conseller de Governació, Macià Alavedra Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-Núm. 27. Sessió Plenària Núm 25. 9 de maig de 1985. Pags. 1266-1269.

### **Taula 7. Assemblea de Parlamentaris Catalans. Article 13.**

1. En matèria de seguretat pública quedarà reservada a l'Estat la competència en relació amb tots els serveis que siguin de caràcter extracomunitari o supracomunitari, la policia de fronteres, immigració, emigració, estrangeria i règim d'extradició i expulsió.
2. Correspondrà a la Generalitat l'execució de tots els altres serveis de policia i ordre interior de Catalunya.
3. Li correspon també:
4. La vigilància i la protecció dels seus edificis i instal·lacions.
5. La coordinació de l'actuació de les policies locals.
6. Es crea a Catalunya una Junta de Seguretat formada per representants del govern de l'Estat i de la Generalitat.
7. La Generalitat podrà crear una policia pròpia en el marc d'allò que disposi sobre la matèria una llei orgànica.

Font: Àlex Bas 2009:52

### **Taula 8. Assemblea de Parlamentaris Catalans. Article 14.**

El Govern de l'Estat, en ús de les seves facultats i en exercici de les seves funcions constitucionals, podrà assumir la direcció dels serveis compresos en l'article anterior i intervenir en el manteniment de l'ordre interior de Catalunya en els casos següents:

1. A requeriment de la Generalitat.
2. Per pròpia iniciativa, quan consideri que l'interès general de l'Estat està greument compromès. En ambdós casos caldrà l'aprovació per majoria absoluta del Senat, un cop escoltada la Junta de Seguretat, i el requeriment previ al president de la Generalitat.

Font: Àlex Bas 2009:52

### **Taula. 9. Estatut d'Autonomia de Catalunya (1979). Article 13.**

1. La Generalitat podrà crear una Policia Autònoma en el marc del present Estatut, i, en allò que no hi estigui específicament regulat, en el de la Llei orgànica prevista a l'article 149, 1, 29 de la Constitució.

2. La Policia Autònoma de la Generalitat exercirà les funcions següents: a) La protecció de les persones i béns i el manteniment de l'ordre públic. b) La vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat. c) Les altres funcions previstes per la Llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article.

3. Pertoca a la Generalitat el comandament suprem de la Policia Autònoma i la coordinació de l'actuació de les policies locals.

4. Queden reservades, en tot cas, a les forces i cossos de seguretat de l'Estat sota la dependència del Govern els serveis policíacs de caràcter extracomunitari i supracomunitari com és ara la vigilància de ports, aeroports, costes i fronteres, duanes, control d'entrada i de sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, règim general d'estrangeria, extradició i expulsió, emigració i immigració, passaports, document nacional d'identitat, tràfic, armes i explosius, protecció fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal i les altres funcions que els encarrega directament l'article 104 de la Constitució i les que els atribueixi la Llei orgànica que el desenvoluparà.

5. La Policia Judicial i els cossos que actuïn amb aquesta funció dependran dels jutges, dels tribunals i del Ministeri Fiscal en les funcions especificades a l'article 126 de la Constitució i en els termes que disposen les lleis processals.

6. Es crea la Junta de Seguretat, formada per un nombre igual de representants del Govern i de la Generalitat, amb la missió de coordinar l'actuació de la policia de la Generalitat o de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

7. La Junta de Seguretat determinarà l'Estatut, reglament, dotacions, composició numèrica i estructura, el reclutament de la policia de la Generalitat, els comandaments de la qual seran designats entre caps i oficials de les Forces Armades i de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, que, mentre prestin servei en la policia de la Generalitat, passaran a la situació administrativa que prevegi la Llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article o a la que determini el Govern, i en aquest situació quedaran exclosos del fur militar. Les llicències d'armes correspondran, en tot cas, a l'Estat.

Font: EAC 1979

**Taula. 10. Estatut d'Autonomia de Catalunya (1979). Article 14.**

1. En ús de les facultats i en exercici de les competències que la Constitució atribueix al Govern, aquest assumirà la direcció de tots els serveis compresos en l'article anterior i les forces i cossos de seguretat de l'Estat podran intervenir en funcions atribuïdes a la policia de la Generalitat, en els casos següents:

a) A requeriment de la Generalitat, i la intervenció cessarà a instàncies d'aquesta.

b) Per pròpia iniciativa, quan consideri greument compromès l'interès de l'Estat, i amb l'aprovació de la Junta de Seguretat. En supòsits d'especial urgència, les forces i cossos de seguretat de l'Estat

podran intervenir sota la responsabilitat exclusiva del Govern, i aquest en donarà compte a les Corts Generals. Les Corts Generals, a través dels procediments constitucionals, podran exercir les competències que els corresponguin