

## Estudi preliminar: La seguretat com a sistema al servei de la ciutadania i reptes globals de la seguretat urbana<sup>1</sup>

VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ  
Professor titular de Dret administratiu  
Universitat de Barcelona

11

### 1. NOUS REPTES, NOUS ESCENARIS: CAP A UNA GLOBALITZACIÓ DEL FENOMEN DE LA SEGURETAT

Els albars del segle XXI s'han caracteritzat per una sèrie de fenòmens que han posat en primera línia les polítiques de seguretat. Així, cal al·ludir al procés de construcció d'un espai europeu de llibertat, seguretat i justícia sorgit dels acords de cooperació intergovernamental de Schengen que s'han incorporat al Dret comunitari a través del Tractat d'Amsterdam.<sup>1</sup> La creació d'aquest espai ha comportat un desplaçament dels controls cap a les fronteres exteriors de la Unió Europea. D'aquesta manera, s'ha evidenciat la necessitat d'una major coordinació entre els diversos cossos policials en el marc de l'espai europeu de llibertat, seguretat i justícia. La incidència o impacte d'aquests models en la prestació d'un servei de seguretat als ciutadans comporta la necessitat de reflexionar sobre el marc jurídic vigent.

L'anàlisi de les noves polítiques europees de seguretat és abordat en aquest llibre per C.A. Amoedo Souto. Aquest autor posa en relleu com a Espanya s'ha considerat el tema de la cooperació governamental en el pla europeu com una qüestió que només afecta els dos cossos que conformen les forces i cossos de seguretat de l'Estat: el Cos Nacional de Policia i la Guàrdia Civil. Això es justificaria en tant que les funcions policials que transcendeixen les fronteres afecten competències exclusives que la CE reserva a l'Estat. D'aquestes funcions fins ara han estat excloses les policies autonòmiques mitjançant reserves o autolimitacions en els propis preceptes dels Estatuts d'Autonomia.<sup>2</sup> No obstant això, la globalització

1. Vid. AA.VV.: *L'espai europeu de llibertat, seguretat i justícia*, Ed. Ministeri de l'Interior, Secretaria General Tècnica, Madrid, 2000.

2. En aquesta línia, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 advertia que: «Queden reservats, en tot cas, a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, sota la dependència del Govern, els serveis policials de caràcter extracomunitari i supracomunitari com la vigilància de ports, aeroports, costes i

de la delinqüència afecta les competències autonòmiques i requereix una col·laboració no tan sols entre policies estatals i autonòmiques, sinó entre totes aquestes i les policies d'altres estats de la Unió Europea. La necessitat d'aquesta col·laboració s'ha evidenciat amb l'alarma social generada pels denominats «delinqüents silenciosos», en alguns casos integrats per bandes procedents d'alguns països de l'Europa de l'Est, que va saltar als mitjans de comunicació a Catalunya a mitjan maig de 2006 amb el «saqueig» del Vilosell, un poblet de la comarca de les Garrigues (Lleida) amb a penes dos-cents habitants. Això posa sobre la taula la necessitat, si no la urgència, d'una col·laboració fluida entre les policies autonòmiques espanyoles i les policies d'altres estats. No obstant això, tal com posa de manifest l'estudi de C.A. Amoedo Souto, es revela un preocupant fenomen com és el fet que «la construcció europea s'utilitza en no poques ocasions com a trinxera de l'Estat central i les seves burocràcies davant les de les comunitats autònomes». Tal fenomen trenca qualsevol lògica, màximament quan les policies autonòmiques fins ara existents —la del País Basc, Navarra i Catalunya— actuen en zones properes als límits fronterers amb França. Però encara que no actuessin en les dites zones frontereres, aquesta necessitat de cooperació policial es posa en relleu davant la lliure circulació de persones dins la Unió Europea. La mobilitat de les persones, que ha de valorar-se com un fet altament positiu en si mateix, comporta també la possibilitat que els delinqüents puguin moure's amb més facilitats. Per això, la cooperació policial entre totes les policies resulta necessària perquè la dita mobilitat pugui realitzar-se en condicions de seguretat en tant que pressupòsit de l'exercici de la pròpia llibertat personal.

Davant aquesta necessària cooperació policial a Europa, la tesi sustentada per C.A. Amoedo Souto és la necessitat no solament d'una reforma estatutària sinó sobretot d'una reforma constitucional que suposi una «reformulació federal del repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes». D'acord amb aquesta tesi, cal apuntar que, al meu parer, les reformes estatutàries aprovades o en procés d'aprovar-se han constituït un avenç necessari, però al mateix temps molt escàs en aquest àmbit, tal com veurem més endavant. La Constitució constitueix, sens dubte, un necessari marc de convivència que ha de gaudir d'una estabilitat suficient per evitar els vaivens polítics, tal com va succeir en el segle XIX en la història del nostre constitucionalisme. Ara bé, això no implica que hagi d'erigir-se com una mena de «cotilla» que limiti l'evolució de les estructures públiques que han d'orientar-se a donar resposta a les necessitats de la ciutadania. No obstant

---

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 d'armes i explosius, protecció fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal i altres funcions encarregades directament per l'article 104 de la Constitució i les que els atribueixi la llei orgànica que el desenvolupi». Aquesta autolimitació ha estat eliminada en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Per la seva banda, els arts. 11 i 12 de la LOFCS atribueixen aquestes funcions a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. Ara bé, d'acord amb la disposició final 2a de la LOFCS, aquesta llei té caràcter supletori respecte a la policia autonòmica catalana, no estant els esmentats preceptes dins els que són d'aplicació directa.

això, la tendència sembla que limita una possible reforma constitucional cap a un altre tipus de temes que no incideixen tan directament en la seguretat i en el benestar dels ciutadans.

## 2. EL SISTEMA POLICIAL ESPANYOL: ENTRE LA TRADICIÓ CENTRALISTA I LA PROLIFERACIÓ DE DIVERSOS NIVELLS I MODELS POLICIALS

La creació de l'espai de llibertat, seguretat i justícia es produeix, per tant, en un àmbit on coexisteixen diversos models policials de caràcter més o menys descentralitzat.<sup>3</sup> En gran part del continent europeu els sistemes policials existents tenen com a referent històric el model francès creat per l'Administració napoleònica que es caracteritza per la seva forta centralització i per l'existència de cossos de naturalesa militar (la Gendarmeria Nacional francesa, els *Carabinieri* italians i la Guàrdia Civil espanyola). Es tracta d'un model que té les seves arrels en la Revolució francesa, en què la força pública es concebia des d'una doble perspectiva: com a garantia dels drets de l'home i del ciutadà i com a força instituïda en benefici de tots i no per al profit particular d'aquells a qui ha estat encomanada (art. 12 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà). Paradoxalment, en certs països que prenen aquest model com a referència s'accentuaran els aspectes de centralització i militarització, descuidant-se durant un gran temps l'aspecte de garantia de drets i llibertats. Això és conseqüència de la seva peculiar evolució històrica en què predominen llargs períodes regits per règims autocràtics i dictatorials (en aquest sentit els casos d'Espanya i Itàlia són paradigmàtics). Tal situació crearà una desconfiança en aquests països cap als poders policials i, per tant, un major èmfasi doctrinal en la garantia d'aquests drets i llibertats. Això provocarà, com veurem, el rebuig doctrinal a la nocions de policia administrativa i ordre públic, substituint-se en l'imaginari col·lectiu per la de seguretat, fet que tindrà la seva plasmació en els textos jurídics de major rang, com és la pròpia CE de 1978.<sup>4</sup>

En canvi, al Regne Unit estem davant un model clàssic descentralitzat (Policia de la Ciutat de Londres, Policia Metropolitana i policies de les diverses àrees policials que són d'un nivell equivalent al provincial), així com fortament dependent de l'autoritat judicial en comptes de l'administrativa. En l'actualitat, no obstant això, sembla que hi ha una certa tendència inversa a la centralització d'aquestes policies a Anglaterra i Gal·les.<sup>5</sup> Per la seva banda, l'existència d'Estats en què hi ha

3. Un examen panoràmic dels diferents models policials a Europa pot trobar-se a M. P. LAZÚEN ALCÓN: *Cuerpos de policía y seguridad ciudadana en España. Situación actual y perspectivas de futuro*, Ed. Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pp. 235-253. D'inexcusable referència és el volum col·lectiu AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms i Escola de Policia de Catalunya, Barcelona, 2000.

4. Sobre aquest procés d'evolució de la doctrina espanyola respecte a la noció de policia administrativa *vid.* C. A. AMOEDO SOUTO: *Poder policial i Derecho administrativo*, Ed. Universidade da Coruña, A Coruña, 2000.

5. Sobre el model policial anglès i gal·lès *vid.* M. KING: «El sistema policial de Inglaterra y Gales: tendencias de cambio» a AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Generalitat de Catalunya i

una àmplia descentralització, com és el cas de la República Federal Alemanya, trobem una organització policial dependent de cada *land* o estat federat, coexistent amb la Policia Federal de Fronteres i l'especialitzada Policia Criminal Federal.<sup>6</sup>

L'àmbit d'aquest llibre se centra en el Dret espanyol. El cas espanyol se situa d'una banda en la tradició heretada del model francès; i d'una altra, en canvi, en el marc d'un Estat compost que reconeix la possibilitat de creació de policies autonòmiques. Les dites policies no són tampoc de recent creació, sinó que en alguns casos tenen les seves arrels històriques en l'Antic Règim.<sup>7</sup> En l'àmbit estatal trobem que, per raons essencialment històriques i corporatives, es mantenen dos grans cossos policials de naturalesa distinta, civil i militar. Tradició històrica i corporativa que no acaba de quadrar amb la separació constitucional entre Forces Armades (art. 8 de la CE) i Forces i Cossos de Seguretat (art. 104 de la CE). Això malgrat que la pròpia CE estableix singularitats a les «Forces o Instituts armats o als altres Cossos sotmesos a disciplina militar» (art. 28.1 i 29.2 de la CE). Com ha assenyalat J. Barcelona Llop, el Constituent en redactar aquests articles «es van limitar a deixar intacte un estat de coses la subsistència ulterior de les quals van preferir no prejutjar».<sup>8</sup>

El TC considera que l'existència de Cossos sotmesos a disciplina militar, com la Guàrdia Civil, és una qüestió de mera legalitat ordinària (STC 31/1985, de 5 de març; STC 93/1986, de 7 de juliol). Per tant, l'al·lusió que realitza el Constituent permet l'existència d'aquest model però no l'imposa de forma necessària, per la qual cosa correspondrà al legislador optar o no per aquest model. Segons el TC aquests Cossos serien «un *tertium genus* o una “figura intermèdia” entre aquelles (les Forces Armades) i les Forces i Cossos de Seguretat no sotmeses a disciplina militar» (STC 194/1989).

La jurisprudència constitucional ha estat criticada per alguns autors en considerar que en un *tertium genus* és difícil de conciliar la nítida separació entre Forces Armades i Forces i Cossos de Seguretat amb l'existència d'aquests cossos.<sup>9</sup> A

---

Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000, pp. 83-94. Així també pot trobar-se normalment una exposició en els principals manuals generals de Dret constitucional i administratiu. Per exemple *vid.* A. W. BRADLEY; K. D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*, Ed. Longman, Essex, 2003, pp. 456-492; o J. ALDER: *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4a ed., Ed. Palgrave MacMillan, Bristol, 2002, pp. 344-355. Entre obres més especialitzades pot trobar-se LUSTGARTEN: *The Governance of Police*; Walker: *Policing in a Changing Constitutional Order*.

6. Una exposició del model alemany pot trobar-se a V. GÖTZ: «El modelo policial del Estado federal alemán ante los retos de la cooperación europea» a AA.VV: *El modelo policial... op. cit.*, pp. 83-94. També *vid.* J. R. FUENTES i GASSÓ: *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Ed. Dillex, Madrid, 2002.

7. Les Esquadres que van donar lloc a l'actual cos de Mossos d'Esquadra van ser creades al principi del segle XVIII després de la Guerra de Successió, concretament el 1719, sent una de les forces de policia civil més antiga d'Europa. *Vid.* per tots Mossos d'Esquadra: *Història i present*, Ed. Departament d'Interior, Barcelona, 2005. Per la seva banda, els antecedents de la policia autonòmica basca daten de la primera guerra Carlina, quan els *Mikeletes* de Biscaia i de Guipúscoa i els *Miñones* d'Àlaba van començar les seves activitats.

8. *Vid.* J. BARCELONA LLOP: *Policia y Constitución*, Ed. Technos, Col. «Temas clave de la Constitución Española», Madrid, 1997, p. 43 i 44.

9. *Vid.* E. LINDE PANIAGUA: «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Constitución» a E. LINDE

més a més, s'ha assenyalat que no cal identificar «disciplina militar» amb «naturalesa militar». Al seu entendre, per a l'existència de Cossos sotmesos a disciplina militar no basta simplement que la CE admeti la dita possibilitat, sinó que a més a més resulta necessari que estigui objectivament justificat. Així, seria quan «complís, naturalment en temps de pau, missions *pròximes o relacionades* amb allò militar».<sup>10</sup> Concloent que no té justificació constitucional l'existència d'un cos de policia de naturalesa militar mancat, precisament, de missions militars. Amb tot, alguns autors mantenen la necessitat de la naturalesa militar de la Guàrdia Civil per atendre determinats tipus de situacions com el terrorisme o greus alteracions de l'ordre públic.<sup>11</sup>

Sembla que l'existència d'«instituts armats de naturalesa militar» ve avalada per normes que integren el propi bloc de la constitucionalitat, com és la pròpia LOFCS, a la qual la pròpia CE es remet en un sentit molt ampli. Així, el propi art. 104.2 de la CE estableix que una llei orgànica determinarà les funcions, principis bàsics d'actuació i estatuts de les Forces i Cossos de Seguretat. La definició de la naturalesa dels cossos policials ve realitzada pels seus estatuts. No obstant això, aquesta àmplia remissió, l'existència de cossos policials de naturalesa militar respon més aviat a raons històriques i corporatives<sup>12</sup> que a una justificació objectiva basada en les funcions que exerceixen aquests cossos policials.<sup>13</sup> Per això, hauria de plantejar-se un adequat encaixament d'aquests cossos en un sistema on el criteri essencial hauria de ser la nítida separació entre Forces Armades i Policia.

La singularitat d'aquests cossos híbrids policials-militars hauria de quedar justificada per les missions encomanades i no per meres raons històriques o corporatives. No obstant això, la LO 5/2005, de 17 de novembre, de la Defensa Nacional, ha consagrat un vegada el caràcter d'«institut armat de naturalesa militar» de la Guàrdia Civil (art. 23) amb doble dependència funcional del Ministeri de Defensa i del Ministeri de l'Interior. La incorporació d'aquesta previsió en una llei orgànica

PANIAGUA i J. PÉREZ VAQUERO (Ed.): *La coordinación de las policías*, Ed. UNED, CCOO i Colex, Madrid, 2003, p. 22.

10. Vid. J. BARCELONA LLOP: *Policia y Constitución...* op. cit. p. 73 i 74.

11. Així, J. R. Parada Vázquez considera: «l és que per enfrontar el terrorisme i les alteracions profundes de l'orden públic només hi ha dos sistemes: el d'una policia de règim militar, com és el cas de la gendarmeria francesa, els carrabiners italians i els guàrdies civils espanyols, o l'ocupació directa de l'exèrcit [...]». Vid. d'aquest autor «Pròleg» a AA.VV.: *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas...* op. cit. p. 18.

12. D'aquesta manera J. M. Castells Arteché assenyalava que: «És des del reconeixement de la dificultat de partició funcional, que no territorial, basada en la tradicional separació urbs - àmbit rural, com es planteja la resposta a l'interrogant d'aquest epígraf: té no obstant això sentit la supervivència de dos grans cossos estatals, en el qual un d'ells, per raó de llargs històrics, es diferencia, no per competències o funcions pròpies, sinó pel seu desplegament territorial rural, i sobretot i en primer lloc, per la seva naturalesa militar?». Vid. d'aquest autor «Informe sobre el modelo policial en el Estado español» a AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2000, p. 41.

13. En aquest sentit, J. M. Castells Arteché assenyalava que: «es 'residuals i testimonials' missions de caràcter militar de la Guàrdia Civil difícilment admeten una bifurcació funcional entre els dos instituts armats estatals, sent, d'altra banda, clara la delimitació entre la missió de mantenir l'ordre públic i la defensa de la sobirania, independència, integritat territorial i l'ordenament constitucional». Vid. d'aquest autor «Informe sobre el modelo policial en el Estado español»... op. cit., p. 41.

estableix, en requerir majoria absoluta a les Corts, una major rigidesa per a una eventual alteració d'aquest règim en el futur.

En el que sí s'ha avançat és cap a la unificació de l'estructura de comandaments per a la Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia. Aquestes mesures organitzatives podrien ser un gran avenç cap a aquesta major coordinació policial en l'àmbit de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.<sup>14</sup> No obstant això, aquesta unificació de comandaments no altera l'estructura diferenciada d'ambdós cossos així com de les funcions que presten a la ciutadania.<sup>15</sup>

Dels diversos capítols d'aquest llibre es pot advertir com els nous escenaris i nous reptes en què es troba la seguretat a l'inici del segle XXI comporten una progressiva configuració d'uns nous models de protecció de persones i béns en els quals es planteja la possibilitat d'oferir una major proximitat a la ciutadania. El marc constitucional permet diversos models en què és possible que les CCAA i els Ens Locals adquireixin un major protagonisme en matèria de seguretat.

Fins aquests moments, el model policial espanyol es caracteritza formalment per un notable grau de descentralització pel fet que possibilita l'existència, almenys en algunes CCAA, de tres esglaons de cossos policials, coincidint amb les tres grans administracions d'estil territorial, a les quals tradicionalment s'ha associat la plenitud de les potestats administratives i, consegüentment, l'exercici d'autoritat pública.

La possibilitat de creació de policies autonòmiques s'ha dut a terme, de moment, en tres CCAA: País Basc, Catalunya i Navarra. Les policies autonòmiques de les dues primeres CCAA vénen a configurar-se com a policies integrals i ordinàries en el territori de la seva Comunitat Autònoma, ja que ostenten la generalitat de les funcions policials.<sup>16</sup> Als voltants d'aquest nivell però amb menor abast es troba el règim policial foral de Navarra.<sup>17</sup>

Hi ha altres CCAA que han previst la creació de tals policies en els estatuts d'autonomia però que encara no l'han dut a terme (Galícia, Andalusia, Illes Ca-

14. En aquesta línia, el RD 991/2006, de 8 de setembre, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de l'Interior. Aquesta normativa procedeix a la creació d'una nova Direcció General de la Policia i de la Guàrdia Civil, que refon, mitjançant la seva supressió, les fins ara existents Direcció General de la Policia i Direcció General de la Guàrdia Civil.

15. Com adverteix el Preàmbul del RD 991/2006, de 8 de setembre: «La creació d'aquesta Direcció General única no implica, no obstant això, alteracions orgàniques ni funcionals en els Cossos que conformen les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. El Cos Nacional de Policia i el de la Guàrdia Civil conserven, doncs, les seves respectives estructures organitzatives, les seves competències, el seu diferent règim jurídic, la qual cosa permetrà avançar en la seva especialització i en l'adopció de les mesures específiques que assegurin l'increment de la professionalització en el desenvolupament de la seva activitat respectiva i la millora de les condicions dels seus membres».

16. Així, A. Recasens Brunet assenyala que: «[...] si per integral entenem una única policia operant en un únic territori, això sembla impossible per ara i per al futur immediat [...]. Si, al contrari, entenem per integral una policia que és coherent en si mateixa i constitueix una unitat sistemàtica, llavors el concepte d'integralitat es converteix en requisit d'existència i element necessari per desenvolupar correctament la seva funció complint totes les missions que té encomanades». *Vid.* d'aquest autor «Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de las policías» a AA.VV.: *El modelo policial y sus retos de futuro*, Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000, p. 217.

17. *Vid.* J. M. CASTELLS ARTECHE: «Informe sobre el modelo policial español» a AA.VV.: *El modelo policial...*, *op. cit.* p. 27.

nàries i Comunitat Valenciana). Algunes d'elles tenen assignades funcionalment, mantenint la seva dependència orgànica del Ministeri, unitats del Cos Nacional de Policia. Ha de tenir-se en compte, no obstant això, que les funcions que realitzen queden limitades a la vigilància i custòdia d'edificis institucionals i d'autoritats. En canvi, d'altres CCAA no fan cap esment en les seves normes institucionals bàsiques a aquesta possibilitat. Per tant, la configuració actual del bloc de la constitucionalitat permet una pluralitat de models policials en l'àmbit autonòmic.

Un examen més atent del model policial espanyol posa en relleu com aquesta descentralització resulta més aparent que real. En efecte, les policies locals, que són el segon efectiu policial més important després de la Guàrdia Civil, exerceixen funcions que són més aviat de trànsit i policia administrativa general que específicament de policia de seguretat, concentrant-se en les zones més poblades del territori espanyol. O en el cas que realitzin funcions de seguretat ho fan sense un clar suport legal, existint una dicotomia entre «les funcions legals i les reals de la policia local».<sup>18</sup>

La pregunta que ens podem formular és si podem permetre'ns el luxe que la policia local, que és el segon col·lectiu policial en importància quantitativa, es dediqui a funcions menors<sup>19</sup> o bé realitzi funcions de seguretat sense una cobertura legal precisa. Per tant, sembla necessari que l'Estat abordi una reforma del sistema policial fent ús de les seves competències normatives, aprofitant al màxim els efectius policials existents i aprofundint en aquest model descentralitzat, però al mateix temps donant-li la màxima coherència i eficàcia. Es tracta de complir, sense més, el mandat que la Disposició Addicional 10a de la LBRL dóna al Govern central per a l'elaboració d'una norma que defineixi i concreti l'àmbit material de la participació dels Cossos de policia local en el manteniment de la seguretat ciutadana, com a policia de proximitat, així com en l'exercici de les funcions de policia judicial. Les policies locals estan cridades, en tot cas, a exercir també un rellevant paper en la convivència ciutadana i aconseguir l'eradicació de comportaments incívics que deterioren profundament els espais públics o en la clàssica formulació la tranquil·litat i la seguretat dels seus habitants.

Les bases d'aquest model complex es van posar essencialment l'any 1986, amb la Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCS). Gairebé vint anys després resulta necessari repensar el model vigent per adaptar-lo als nous escenaris i les noves necessitats de la societat de l'inici del segle XXI. En aquest sentit, fins avui s'han plantejat algunes modificacions legislatives d'interès com la creació

18. Vid. J. BARCELONA LLOP: «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto» a J. BARCELONA LLOP (Ed.): *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal i autonómico*, Ed. Bosch, Barcelona, 2003, pp. 42-48.

19. Segons s'ha destacat: «Malgrat la progressiva pèrdua d'efectius policials en els últims anys en el Cos Nacional de Policia i en la Guàrdia Civil, als quals cal sumar el gran nombre d'efectius destinats a tasques burocràtiques o no policials, hem assistit paral·lelament a un augment significatiu de les policies locals entorn d'un 7% entre 1993 i 2000». Vid. F. CARRILLO CORDERO: «El modelo policial español y la des-coordinación policial» a E. LINDE PANIGUA; J. PÉREZ VAQUERO (Eds.): *La coordinación de las policías*, Ed. UNED, CCOO i Colex, Madrid, 2003, p. 244 i J. CONESA: «Policia local. Evolución y perspectivas de futuro» a *Revista Àgora* 5, 2000.

de cossos de policia supramunicipal.<sup>20</sup> Aquestes modificacions, donat que s'arribin a aprovar, són sens dubte parcials per donar respostes concretes. Resulta necessari replantejar el model o els models policials en general, donant-los un marc normatiu adaptat als nous reptes que planteja la globalització del fenomen de la seguretat.

### **3. LA REFORMA DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA: CONSTITUEIX REALMENT UN AVENÇ CAP A LA FEDERALITZACIÓ DEL MODEL POLICIAL ESPANYOL?**

18

A l'horitzó de les reformes estatutàries se situa el suggeridor capítol d'I. Agirreazkuenaga Zigorraga. Aquest autor es planteja fins a quin punt la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya el 2006 ha suposat un vertader avenç en un major nivell competencial en matèria de seguretat o, al contrari, ha suposat una autolimitació que condicionarà el futur autonòmic en aquest àmbit. Realment constitueix un avenç cap a la federalització del model policial espanyol o, en canvi, és una reforma que s'ha quedat a mig camí? Cal tenir en compte que s'ha assenyalat que aquesta reforma estatutària probablement sigui la referència com a «sostre» competencial, almenys en aquest moment, en les altres reformes estatutàries que puguin produir-se a hores d'ara.

En matèria de seguretat pública l'assumpció de competències per l'Estatut català gira entorn de «la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals». L'al·lusió a un «sistema» de seguretat pública va, al meu parer, més enllà d'una mera referència competencial sinó que posa en evidència la necessitat que la seguretat pública no sigui concebuda com un compartiment estanc, segons l'Administració que actui en cada moment, sinó que es configuri com una resposta global i coordinada a les demandes de la ciutadania i compleixi amb les comeses constitucionals que marca l'art. 104 de la CE.

Què s'ha d'entendre per «sistema de seguretat»? Cal advertir que amb anterioritat a la reforma estatutària es va aprovar la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya. D'acord amb aquesta llei, aquest sistema «té com a objecte contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaç en l'assegurament dels drets i llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social». Així mateix es disposa que ha de ser «entès com un sistema integral, ha de garantir el dret dels ciutadans a una prestació homogènia dels serveis de seguretat en qualsevol lloc de Catalunya».

El Diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola defineix «sistema» com un «conjunt de regles o principis sobre una matèria racionalment enllaçats entre si». El concepte de sistema implica l'existència d'un conjunt d'activitats diverses, l'ele-

20. *Vid.* la Proposició de Llei 125/000020, de modificació de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat (orgànica), presentada per les Corts d'Aragó a BOCG Congrés dels Diputats VIII legislatura. Sèrie B: Proposicions de Llei 29 d'abril de 2005. Núm. 182-1.



ment essencial del qual és que estiguin enllaçades racionalment. És a dir, implica un tractament integrat que inclou la planificació, com també segons la nova competència estatutària a la regulació i, per tant, l'establiment de regles i principis.

Els elements que han d'incloure aquest sistema tenen naturalesa diversa, no limitant-se a un mer pla o aspecte organitzatiu. La regulació i planificació del sistema de seguretat hauria d'incloure, en tot cas, els aspectes següents: a) l'element estructural; b) les relacions entre les diverses administracions que conformen el sistema; c) els serveis policials la responsabilitat dels quals assumeix el sistema; d) els instruments necessaris per a la delimitació de les tasques que corresponen als diversos cossos policials; e) la garantia del dret dels ciutadans a una prestació homogènia dels serveis en tot el territori; f) les relacions amb els ciutadans possibilitant la seva participació i informació sobre el funcionament del sistema.

En aquest sistema es planteja la possibilitat que la CA assumeixi el comandament de tots els cossos policials en el seu àmbit territorial. Per tant, no solament sobre la policia autònoma, sinó també sobre les policies locals i, sobretot, sobre els cossos policials estatals. Ara bé, el contingut possible d'aquest comandament difereix notablement en funció del cos de policia concret de què es tracti. En el cas de la policia local, a part d'excedir les facultats de coordinació i regulació que té la CA, trobem clarament el límit de l'autonomia reconeguda als ens locals per la CE, sent necessari reconèixer una determinada capacitat de decisió en matèria de seguretat. Pel que fa a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, d'acord amb el que disposa l'art. 152.1 de la Constitució, correspon al president de la Generalitat la «representació ordinària» de l'Estat a Catalunya. Una manera de dotar de contingut aquesta funció en l'àmbit de la seguretat seria la d'atribuir al president de la Comunitat Autònoma el comandament sobre els cossos policials de l'Estat.<sup>21</sup> Altrament, això requeriria probablement una transferència o delegació de funcions per mitjà de la via de l'art. 150.2 de la CE o, si més no, la modificació de la legislació estatal vigent.

Cal assenyalar que la reforma estatutària catalana ha optat en la seva fórmula final per restringir el comandament suprem a la seva pròpia policia. En efecte, s'assenyala que: «Correspon a la Generalitat el comandament suprem de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i la coordinació de l'actuació de les policies locals». En canvi, on sí es realitza un avenç és pel que fa a l'articulació d'una Junta

21. En aquesta línia podem citar alguns preceptes de la legislació estatal que podrien anar en aquesta línia. Així, l'art. 22.1 de la LOFAGE, que atribueix als delegats del Govern a les Comunitats Autònomes la representació del Govern al territori autonòmic, però sense perjudici de la representació ordinària de l'Estat per mitjà del president autonòmic. Així mateix, podem citar l'art. 1.2 de la LOFCS, segons el qual «les comunitats autònomes participaran en el manteniment de la seguretat pública en els termes que estableixin els seus respectius estatuts i en el marc d'aquesta llei». També l'art. 10.1 de la LOFAGE, que atribueix el comandament superior de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat al ministre de l'Interior, però en el seu apartat segon permet que aquest comandament sigui exercitat per un òrgan diferent. Aquest òrgan, segons el precepte legal citat, és el director de Seguretat de l'Estat, i segons l'art. 2.3 de la LOFAGE és el delegat del Govern a la Comunitat Autònoma. Aquest últim precepte, no obstant això, disposa que els delegats del Govern exerciran les seves funcions sense perjudici de la representació ordinària que correspon al president autonòmic.

de Seguretat. Així, la reforma estatutària de Catalunya estableix que: «La Generalitat participa, mitjançant una Junta de Seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida pel president de la Generalitat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policials de l'Estat i de Catalunya, així com en l'intercanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policials d'altres països. La Generalitat, d'acord amb l'Estat, estarà present en els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat». Aquesta composició paritària i presidència de la CA està establerta en la reforma de l'EA de la Comunitat Valenciana, si bé no es parla de l'intercanvi d'informació, així com de les relacions de col·laboració i auxili. Per la seva banda, les propostes de reforma de toros EEAA com Andalusia i les illes Canàries no preveuen la presidència de la CA en aquesta Junta. Específicament, en l'EA de les illes Canàries, a causa del seu caràcter de frontera marítima a través de la qual entra la immigració africana, es preveu l'«intercanvi d'informació en afers d'immigració amb les autoritats policials d'altres països pròxims a Canàries».

Les facultats normatives que integrarien el sistema de seguretat podrien incloure el desenvolupament de la legislació de l'Estat. L'art. 104.2 de la CE reserva a la Llei orgànica, aprovada per les Corts Generals, les funcions i principis bàsics d'actuació així com les disposicions estatutàries comunes que són establertes per la Llei orgànica 2/1986, de forces i cossos de seguretat. Això no obsta que en el marc de tals previsions la legislació autonòmica pogués regular la matèria. S'arribaria d'aquesta manera a confirmar les competències sobre seguretat pública com unes competències *de facto* concurrents en les quals es produeix el concurs sobre una mateixa matèria en l'exercici de la potestat normativa que es configuraria a través de la reserva a l'Estat bé d'unes funcions i principis bàsics bé d'unes disposicions comunes. Això comportaria assegurar l'existència d'una regulació normativa uniforme en tot el territori espanyol, que en virtut d'uns interessos generals superiors establís una mena de mínim comú denominador a partir del qual la Comunitat Autònoma podria establir les particularitats pròpies per regular les especificitats que planteja el seu propi servei policial.

Les esmentades competències haurien d'incloure també el desenvolupament reglamentari de la LOPSC, en àmbits, per exemple, com el de les mesures de seguretat i control que poden ser imposades a entitats i establiments. Això permetria una major coherència entre aquests establiments i els serveis policials. En aquest sentit, la DF 2a de la LOFCS, que es refereix al Govern central, podria ser modificada en la línia de permetre a les CCAA amb competències en l'àmbit de la seguretat pública que poguessin dictar les mencionades normes.

La justificació per incrementar les competències legislatives de les CCAA en l'àmbit de la seguretat pública rau en el fet que aquestes no exclouen l'existència d'una regulació uniforme en tot l'Estat a través de la seva configuració com una mena de competències concurrents, en què l'Estat es reserva l'establiment d'unes funcions i principis bàsics d'actuació així com unes disposicions estatutàries comunes. Aquesta possibilitat de transferir potestats normatives permetria una adaptació millor de la prestació dels serveis de seguretat a les exigències concre-

tes que en aquest àmbit planteja la societat catalana. En el marc d'aquests principis bàsics d'actuació, el legislador autonòmic podria concretar-los per mitjà d'una regulació específica orientada a dotar d'una major eficàcia el servei de seguretat pública.

En fi, cal recordar que les CCAA poden disposar de competències que inclouen no sols funcions executives sinó també normatives, segons li permet en l'actualitat la legislació estatal, en àmbits com, per exemple, la utilització de videocàmeres per cossos policials, concretament en la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les Forces i Cossos de Seguretat en llocs públics. Aquesta competència sobre «videovigilància i control de so i enregistraments» ha estat assumida en l'EA de Catalunya de 2006. En aquest sentit, s'estableix que: «Correspon a la Generalitat la competència sobre l'ús de la videovigilància i el control de so i enregistraments o altres mitjans anàlegs, en l'àmbit públic, efectuats per la policia de Catalunya o per empreses i establiments privats. La Generalitat ha d'exercir aquesta competència respectant els drets fonamentals».<sup>22</sup>

Pel que fa a competències executives, les reformes estatutàries inclouen funcions que directament s'assignen directament als cossos policials com un altre tipus de facultats més àmplies. En aquest sentit, l'EA de Catalunya de 2006 estableix que correspon a la Generalitat, en el marc de la legislació estatal sobre seguretat, les facultats executives que li atribueixi l'Estat i, en tot cas: a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació; b) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.

Pel que fa referència a l'àmbit funcional de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les funcions pròpies d'un cos de policia, en els àmbits següents: a) La seguretat ciutadana i l'ordre públic; b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal; c) La policia judicial i la investigació criminal, incloses les diverses formes de crim organitzat i terrorisme, en els termes establits per les lleis.

En quina mesura aquest tipus de precepte implica una elevació competencial? Pel que fa a la «seguretat ciutadana i l'ordre públic», l'anterior redacció estatutària parlava de «protecció de persones i béns i el manteniment de l'ordre públic» i de la «vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat». Com hem vist anteriorment, el concepte de seguretat ciutadana fa referència a l'activitat dirigida a la «protecció de persones i béns i al manteniment de la tranquil·litat i l'ordre ciutadà». Per tant, sembla que en aquest punt no hi ha un avenç important en relació amb la regulació anterior.

En relació amb la «policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal» tampoc no sembla un avenç rellevant. En efecte, malgrat els amplis termes fins al punt d'incloure la derivada de la normativa estatal, en la pràctica pot

22. En el mateix sentit, trobem l'art. 86 de la Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Canàries. Les altres reformes i propostes de reforma no han inclòs aquesta funció.

quedar reduïda a aquells àmbits on la CA té competències compartides o concurrents amb l'Estat i, per tant, les funcions executives són ja autonòmiques.

Pel que fa a «la policia judicial i la investigació criminal, incloses les diverses formes de crim organitzat i terrorisme, en els termes establerts per les lleis», l'anterior regulació estatutària ja preveia la possibilitat d'actuar en l'àmbit de la policia judicial. L'únic que es realitza és posar èmfasi en «les diverses formes de crim organitzat i terrorisme», a causa del considerable auge que han adquirit en l'actualitat aquestes noves formes de delinqüència.

El que sí pot considerar-se una línia d'avenç cap a una major descentralització és l'eliminació de les autolimitacions estatutàries que es realitzaven en matèria de seguretat pública atès que reserven normalment 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 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 d'armes i explosius, protecció fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal així com les altres funcions que els encarrega directament l'article 104 de la Constitució i les que els atribueixi la Llei orgànica que el desenvoluparà. L'esmentada eliminació pot ser un pas endavant perquè algunes d'aquestes funcions siguin assumides per les CCAA.

L'ampliació efectiva del nivell competencial de les CCAA passa per atribuir facultats d'execució en relació amb algunes d'aquestes competències com podrien ser fonamentalment: a) les previstes per als cossos policials en la legislació sobre estrangeria, refugi i asil, sobre el control de la immigració dins el territori de Catalunya; b) l'autorització d'armes i municions; b) l'adopció de les mesures de control necessàries per al compliment dels requisits i condicions de la utilització d'armes i explosius; c) les inspeccions i comprovacions que siguin necessàries en els diferents locals de les fàbriques, tallers, dipòsits, comerços i llocs d'utilització d'armes i explosius; d) l'adopció de les mesures de seguretat necessàries en establiments i instal·lacions industrials, comercials i de serveis, per prevenir la comissió dels actes delictius que es puguin cometre contra ells, quan generin riscos directes per a tercers o siguin especialment vulnerables; e) la tramitació i l'expedició del document nacional d'identitat i del passaport en la comunitat autònoma; f) les relatives a les facultats governatives de les funcions sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació; g) les d'investigació i persecució dels delictes relacionats amb la droga; h) les de participació en la vigilància i custòdia de vies de comunicació terrestre, costes, fronteres, ports, aeroports i centres i instal·lacions situats en la comunitat autònoma que pel seu interès ho requereixin; i) les de planificació, coordinació i control generals de la seguretat de les persones, edificis, instal·lacions, activitats i objectes d'especial interès, proposant o disposant l'adopció de les mesures o l'aprovació de les normes que siguin necessàries.

En aquest àmbit no solament estariem davant les competències en matèria de seguretat pública previstes en l'art. 149.1.29 de la CE, sinó també afectaria altres títols competencials que la CE reserva en exclusiva a l'Estat com serien els següents: a) immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil (art. 149.1.2); b) ports

d'interès general, aeroports d'interès general (art. 149.1.20); c) règim de producció, comerç, tinença i ús d'armes i explosius (art. 149.1.26).<sup>23</sup>

La possibilitat d'incrementar aquest àmbit funcional passa, per tant, per la Llei orgànica prevista en l'art. 150.2 de la Constitució segons la qual l'Estat podrà transferir o delegar en les Comunitats Autònomes facultats corresponents a matèries de titularitat estatal que per la seva mateixa naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació. En aquests casos la llei preveurà en cada cas la corresponent transferència de mitjans financers, així com les formes de control que es reservi l'Estat. Per a un major grau de descentralització seria preferible la fórmula de la transferència enfront de la delegació de les competències, ja que en aquest últim cas de la delegació s'entén que els poders de supervisió sobre l'activitat autonòmica poden ser més grans. En ambdós casos, l'Estat podria recuperar allò que hagi transferit o delegat mitjançant una nova llei orgànica.

La idoneïtat de la transferència de les facultats d'execució de la legislació de l'Estat en matèria de seguretat pública s'explica amb facilitat en el cas de les comunitats autònomes amb cossos de policia propi i que han assumit un nucli important de competències en matèria de seguretat. Es tracta de funcions d'execució relacionades amb la policia de seguretat que s'atribueixen normalment a les Forces i Cossos de Seguretat. L'existència en aquestes CCAA d'una policia pròpia que constitueix la infraestructura indispensable per a l'exercici de les funcions d'execució permet l'atribució de tals competències. Atès l'ampli grau de desenvolupament del procés de desplegament de la policia autònoma que està pràcticament culminat, es tractaria d'evitar duplicitats i aconseguir una major eficiència de la despesa pública. També és fàcil argumentar la necessitat que les competències siguin dutes a terme per aquelles administracions que per la seva posició en el territori estan en una situació de major proximitat a la ciutadania. En tot cas, la raó d'aquesta transferència seria cercar una execució més eficaç del servei policial, d'acord amb els principis d'actuació de l'Administració que estableix l'art. 103.1 de la CE.

23. Segons el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat núm. 269 d'1 de setembre de 2005, sobre la proposta de Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: «En la lletra d) s'han de distingir dos aspectes. La primera frase, per la qual la Generalitat assumeix competència sobre el règim de tinença i ús d'armes, municions i explosius, incideix plenament en la competència exclusiva de l'Estat sobre el règim de producció, comerç, tinença i ús d'armes i explosius, segons l'article 149.1.26 CE. És, aquest, un títol que la Constitució ha diferenciat del corresponent a la seguretat pública, per la qual cosa és impossible aplicar al precepte examinat l'argumentació que fem a l'inici. La contradicció amb el precepte constitucional és clara. En canvi, la resta de la lletra d) en la mesura que afecta exclusivament l'adquisició d'armes destinades als cossos policials de Catalunya, mereix un tractament diferent. En efecte, el reconeixement per la Constitució de la capacitat per crear la seva pròpia policia, que és un institut armat, ha de comportar també la conseqüent decisió sobre els mitjans tècnics i operatius necessaris, i no se li pot aplicar el mateix règim d'autorització i control que als particulars. És cert que la LO 2/1986, en referir-se al règim de les policies autonòmiques, imposa la competència estatal per atorgar les llicències d'armes corresponents (art. 41.4). No obstant això, la tantes vegades esmentada disposició final segona d'aquesta Llei orgànica, en el seu apartat 2, no inclou l'article 41 entre els que s'apliquen a la policia de Catalunya».

Pel que fa específicament a les policies locals, se'n va més enllà del que tradicionalment es considerava l'àmbit autonòmic com era el tema de la coordinació, plantejant-se de forma més ambiciosa la regulació. Amb això es pretén donar una nítida cobertura al que venia fent ja alguna legislació autonòmica.<sup>24</sup> Evidentment, l'exercici d'aquesta competència ha de realitzar-se en el marc d'allò que ha disposat la LOFCS i amb respecte a l'autonomia dels municipis garantida constitucionalment. Però també resulta clar que, segons com es configuri el bloc de la constitucionalitat, el marge de les CCAA sobre les policies locals que actuen al seu territori pot ser més o menys ampli. Principalment quan en algunes d'aquestes CCAA hi ha cossos propis de policia autonòmica.

La viabilitat de les mancomunitats policials es qüestiona, al meu parer, no solament en relació amb el règim jurídic establert per la LOFCS, sinó també basant-se en la mateixa naturalesa de tals entitats, que estan legalment concebudes per a l'execució d'obres o la prestació de serveis «determinats», no per a serveis permanents que, com succeeix amb el de Policia, siguin de la responsabilitat i competència municipal. Precisament per això, i perquè entre els requisits que s'exigeixen a les mancomunitats intermunicipals s'inclou el que consti el seu termini de durada (arts. 44.2 de la Llei de bases 7/1985, i 36.6 del Text refós de 18 d'abril de 1986), no té el més mínim sentit i resulta contrari a la legislació de règim local la previsió legal que en aquest recurs s'impugna i que, en els seus propis termes, implica una cosa tan insòlita com la prestació del servei municipal de policia durant un termini limitat de temps, com si l'ordre i la seguretat pública fossin finalitats i objectius a aconseguir en períodes temporalment tancats. La previsió que els municipis puguin constituir mancomunitats policials resulta igualment contrària a un altre dels principis bàsics en la matèria, que consisteix que els serveis que, com el policial, impliquin exercici d'autoritat no poden ser prestats sinó de manera directa pels Ajuntaments i, per tant, amb exclusió d'altres possibilitats, com la que suposen les mancomunitats intermunicipals.

En aquest sentit, s'hauria de plantejar la possibilitat, en una futura reforma legislativa, de crear cossos de policia municipals assignats a entitats territorials de caràcter intermedi com en comarques<sup>25</sup> o altres agrupacions de municipis com les

---

24. Segons adverteix J. Barcelona Llop: «cal indicar que, en una perspectiva general, les lleis autonòmiques més recents són d'una complexitat i densitat reguladora molt superior a les inicials. Aquestes eren, fonamentalment, de *coordinació* en sentit estricte i així es denominaven; les posteriors són més ambicioses i, encara que el seu títol conservi el terme *coordinació*, les seves pretensions són més àmplies i aspiren a convertir-se en l'ordenament comú i ordinari d'aquests cossos funcionaris dins l'àmbit de la respectiva comunitat autònoma, encara que tals aspiracions no poden prosperar jurídicament si es margina o desconeix la LOFCS i/o s'oblida que els municipis disposen de potestats reglamentàries en la matèria el retallament de la qual no és viable». *Vid.* d'aquest autor «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto»..., *op. cit.* p. 27.

25. En aquest sentit, *vid.* la Proposició de llei presentada per les Corts d'Aragó al Congrés dels Diputats de modificació de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat, BOCG Congrés dels Diputats, sèrie B, 29 d'abril de 2005, 182-1. Segons l'exposició de motius: «[...] procedeix el reconeixement legal de la possibilitat de creació de Cossos de Policia dependents d'aquestes entitats locals supramunicipals instituïdes per les comunitats autònomes, a fi que puguin participar també en el manteniment de la seguretat pública en els seus respectius àmbits territorials. L'oportunitat

àrees metropolitanes. En aquestes últimes, sobretot en les grans ciutats com Madrid i Barcelona, on el continu urbà en la seva expressió social fa molt difícil que els fenòmens rellevants per a la seguretat puguin fragmentar-se per termes municipals. Més discutible és que hagi d'assegurar-se la presència en tots els municipis espanyols d'un cos de policia local a través de fórmules mancomunades. Allò rellevant és que es presti el servei de seguretat en tots els municipis espanyols; una altra qüestió és que aquest servei l'hagi de prestar una policia local o bé pugui fer-ho un altre cos policial distint, per exemple la policia autonòmica, que funcionalment depengui de l'ens local.

Hem dit que segurament l'Estatut català serà, almenys de moment, el «sostre» competencial i, probablement, constitueixi el «patró» pel qual es configurin altres estatuts d'autonomia. Cal plantejar-se si el model català és generalitzable a les altres CCAA. Això dependrà en gran manera de la voluntat de les altres CCAA i en quina mesura creïn els seus propis cossos de policia autonòmica. De totes maneres, sembla que es tendeix que no existeixi un únic model de prestació de seguretat sinó una pluralitat de models, coherent en qualsevol cas amb el propi concepte d'autonomia.

#### 4. LA IRUPCOÓ DE LA NOCIÓ DE SEGURETAT PRIVADA EN ELS ESTATUTS D'AUTONOMIA

El ritme exponencial que ha adquirit el fenomen de la seguretat privada ha comportat que no solament sigui recollit en lleis autonòmiques, sinó que alguns estatuts d'autonomia hagin començat a incorporar aquesta noció. Segurament, la CE de 1978 no recull aquesta noció perquè, en el moment en què es va elaborar, aquest fenomen no havia adquirit les dimensions que té en l'actualitat. Es tracta d'una activitat empresarial que mou diàriament unes grans xifres de diners i que tracta de trobar el seu espai en un àmbit que ha estat considerat com propi de les Forces i Cossos de Seguretat. En un primer moment, la doctrina ha intentat frenar l'expansió d'aquesta activitat per evitar el que s'ha considerat per alguns autors com una clara privatització de funcions públiques que afavoreix el client que té capacitat adquisitiva per proveir-se d'aquests serveis de seguretat, i que, en canvi, desatén el ciutadà comú que no sempre pot proveir-se d'aquests serveis. No obstant això, el fenomen, ens agradi o no, sembla difícilment reversible. És, si se'm permet l'expressió, com «posar portes al camp». La creixent pressió d'un sector per legitimar-se davant l'opinió pública cerca el seu reconeixement a través de la professionalització de l'activitat i l'exigència d'uns requisits a totes les empreses i professionals del sector. Això ha portat a l'aprovació de lleis sobre seguretat privada en la majoria

---

d'aquesta mesura és especialment apreciable en el cas d'entitats supramunicipals integrades per municipis de reduïda dimensió que no disposen de recursos econòmics suficients per crear i mantenir Cossos de Policia municipal independents, però sí un Cos de Policia comarcal de forma conjunta. Per a això, és necessari introduir les modificacions pertinents en els articles que integren l'esmentat títol V de la Llei orgànica 2/1986, de manera que, al costat del municipi, s'incloguin les oportunes referències a les comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis instituïdes per les comunitats autònomes».

dels països europeus. El caràcter imparable del fenomen ha estat avalat també, segons veurem, per la pròpia jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia basant-se en les llibertats de circulació de treballadors, establiment i prestació de serveis. Per això, en l'actualitat, el jurista es veu inclinat a acceptar una realitat que s'ha consolidat plenament tant des d'un pla efectiu en la realitat social i econòmica, com en el marc jurídic existent. Això no obsta, malgrat tot, a la necessitat d'establir límits precisos en una activitat que ha de requerir una habilitació expressa i les suficients garanties en aquelles actuacions que incideixin en els drets i llibertats dels ciutadans.

La importància i l'extraordinari desenvolupament que han tingut els serveis de seguretat privada són posats en relleu en l'estudi de M. Izquierdo Carrasco. Això és fins al punt que la seguretat privada presta els seus serveis en àmbits que abans s'haguessin considerat impensables, com són els edificis i instal·lacions de les administracions públiques, i fins i tot instal·lacions militars. En aquest sentit, l'autor, si bé es mostra crític amb aquesta possibilitat, posa al mateix temps de relleu com els problemes interpretatius de la LOFCS i el silenci de la LSP han permès que els tribunals s'hagin pronunciat a favor d'aquesta possibilitat.

En la delimitació de la noció i de serveis de seguretat privada cal ressaltar el suggeridor estudi realitzat per M. Casino Rubio. Per a aquest autor no resulta correcte, des d'una perspectiva constitucional, parlar de la «seguretat privada» com d'una activitat «amb entitat pròpia» o com «d'una cosa diferent» de la seguretat pública. Seria més correcte parlar de «la possibilitat que els subjectes privats participin en la seguretat pública» que de «seguretat privada». Des d'aquesta posició només hi hauria, en rigor, un tipus de seguretat, la denominada per la Constitució com «ciudadana» o «pública», que és, per tant, d'exclusiva responsabilitat de l'Estat. Tal afirmació no seria obstacle perquè els privats puguin participar de la seguretat. Ara bé, tal participació no seria el resultat d'una llibertat constitucionalment reconeguda, com la llibertat d'empresa, sinó que es tractaria d'una decisió política adoptada pel legislador. Seguint aquest raonament, el legislador podria optar per no permetre una seguretat privada i que tot el pes de la seguretat recaigués exclusivament a les mans de l'Administració. Cal advertir que la decisió política ha optat clarament per la regulació, i per tant, en certa manera, per la legitimitat de la seguretat privada, ja que és un fenomen que, des d'un punt de vista fàctic, sembla difícilment reversible i està en un procés de constant expansió quan convergeixen en l'actualitat unes necessitats de seguretat a què no sempre poden atendre els poders públics i uns interessos econòmics gaire rellevants.

L'apassionada defensa, per part de M. Casino Rubio, de la seguretat privada com una noció que s'insereix en la de seguretat pública posa, sens dubte, de relleu la necessitat d'afirmar la responsabilitat pública de l'Estat sobre un àmbit tan sensible per als drets de la ciutadania i, en definitiva, on es tracta d'afermar l'irrenunciable missió que tenen les administracions públiques de protecció dels drets fonamentals i llibertats públiques i del manteniment de la seguretat ciutadana (art. 104 de la CE).

La via per la qual opta M. Casino Rubio té conseqüències jurídiques de relleu sobre el repartiment de poder entre les diverses instàncies territorials que confor-



men l'Estat espanyol. La consideració de la seguretat privada com a part integrant de la seguretat pública comporta necessàriament que el repartiment de poder hagi de passar en l'actualitat per l'art. 149.1.29 de la CE. Això no significa que les CCAA no tinguin cap competència sobre la matèria, però aquesta ha de realitzar-se a través d'aquest precepte constitucional, tal com ha realitzat la jurisprudència constitucional fins avui.

No obstant això, el canvi que s'està produint en el bloc de la constitucionalitat amb les reformes estatutàries planteja en quina mesura hem de reconsiderar aquest tema. Al meu parer, haurà de reconsiderar-se la doctrina del TC sobre seguretat privada donada pel pronunciament de la STC de 9 de juny de 2005, que resol el conflicte positiu de competències entre l'Estat i la Generalitat sobre el Reglament de seguretat privada i l'ordre que el desenvolupa. En no esmentar fins ara la seguretat privada, les competències autonòmiques havien de passar necessàriament dins el marge de les competències estatals marcades per l'art. 149.1.29 de la CE. A partir d'ara, la incorporació d'aquesta noció als estatuts amb un contingut concret planteja un nou escenari.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 ha assumit competències específicament en matèria de «seguretat privada» (art. 163), distingint-les de la «seguretat pública» (art. 164), i ve a definir-les per evitar que l'Estat pugui deixar buides aquestes competències a través d'una regulació legal de l'esmentada matèria. En sentit semblant la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia, que en l'art. 66 distingeix en el seu primer apartat les competències d'execució en matèria de «seguretat ciutadana i ordre públic» i les competències exclusives en matèria de «seguretat privada». La proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears recull com a competència exclusiva la «seguretat privada» (art. 28.19). En canvi, no esmenta la matèria «seguretat privada» l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

La justificació que els estatuts comencin a utilitzar l'expressió «seguretat privada» en els llistats de competències que assumeixen vindria a justificar-se en el fet que es tracta d'una matèria o submatèria no assumida expressament per l'Estat en el llistat constitucional de l'art. 149.1, que actua com a límit infranquejable tret que es procedeixi a una eventual reforma constitucional. Des d'aquesta perspectiva podria pensar-se que, una vegada canviat el bloc de la constitucionalitat, el repartiment del poder sobre la denominada seguretat privada ha de ser necessàriament diferent de com s'ha efectuat fins ara. Cal tenir en compte que l'ancoratge de la intervenció de les CCAA en la seguretat privada s'havia sustentat fins ara en la creació de policies pròpies, en la disposició addicional quarta de la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada, i en la disposició addicional primera del Reglament de seguretat privada, aprovat per RD 2364/1994, de 9 de desembre (segons redacció donada per la modificació realitzada pel RD 1123/2001, de 19 d'octubre). És a dir, bàsicament aquest ancoratge es trobava fins ara en una llei ordinària, que no orgànica (recordi's la remissió que fa l'art. 149.1.29 de la CE).

Per tant, la consideració de la seguretat privada com una matèria autònoma, diferenciada de la seguretat pública, pot implicar un major nivell competencial de les CCAA. En aquest sentit, la reforma de l'EA de Catalunya de 2006 estableix que

el contingut de l'esmentada competència compondria els aspectes següents: a) L'autorització de les empreses de seguretat privada que tinguin el domicili social a Catalunya i l'àmbit d'actuació del qual estigui limitat al seu territori; b) La inspecció i sanció de les activitats de seguretat privada que es realitzin a Catalunya; c) L'autorització dels centres de formació del personal de seguretat privada; d) La coordinació dels serveis de seguretat i investigació privats amb la Policia de la Generalitat i les Polícies Locals de Catalunya.

La generalització d'aquest precepte a altres CCAA suposarà: a) d'una banda la singularització de la competència sobre seguretat privada en el bloc de la constitucionalitat, permetent una lectura diferent de la distribució de competències; b) que les competències autonòmiques en matèria de seguretat privada no tindran que fonamentar-se només en una llei ordinària de l'Estat, com succeïa fins ara, sinó que passaran a formar part del bloc de la constitucionalitat.

En matèria específica de seguretat privada cal advertir que els preceptes estatutaris suposen l'elevació al bloc de la constitucionalitat de regles que ja estaven recollides en la legislació ordinària, concretament en la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada. En aquest sentit, les facultats sobre les autoritzacions de les empreses de seguretat es limiten mitjançant dos punts de connexió que s'estableixen acumulativament: domicili social i àmbit d'actuació limitat al seu territori.

Potser on es produeix un major salt en matèria de seguretat privada és en el fet que l'esmentada competència inclourà la inspecció i la sanció de les activitats de seguretat privada que es compleixen a Catalunya. Fins ara aquestes activitats venien limitades només a les empreses de seguretat i amb les limitacions del domicili i àmbit d'actuació. Es pot pensar que a partir d'ara aquesta competència podrà exercir-se respecte a l'actuació en matèria de seguretat privada que es realitzi a Catalunya amb independència de si l'empresa està domiciliada o no i que el seu àmbit d'actuació resulti més gran. Així, les competències no queden limitades a les empreses de seguretat, sinó que s'estenen al personal de seguretat privada. Per això, en modificar-se el bloc de la constitucionalitat, haurà de replantejar-se la doctrina establerta per la jurisprudència constitucional a través de la STC 154/2005, de 9 de juny.

El criteri passa a ser a l'activitat en si mateixa considerada que es realitzi al territori de la CA. Això resulta també congruent amb la jurisprudència del TJCEE, que elimina per contraris al Dret europeu els rígids requisits per prestar l'activitat a través de la necessària constitució d'una empresa amb una forma societària determinada, un capital, unes determinades garanties i una plantilla mínima determinada.<sup>26</sup>

Això resulta congruent amb la tendència que marca el Tribunal Europeu de Justícia, en què no pot limitar-se, pel fet que és contrari a les llibertats comunitàries, la prestació de les activitats de seguretat privada a unes formes societàries o

---

26. Concretament, en la STJCEE, de 29 d'octubre de 1998, Comissió contra Regne d'Espanya (C-114/1997); STJCEE, de 9 de març de 2000, Comissió contra Regne de Bèlgica (C-355/1998); STJCEE, de 31 de maig de 2001, Comissió contra República Italiana (C-283/1999); STJCEE, de 29 d'abril de 2004, Comissió contra República Portuguesa (C-171/2002), i la STJCEE, de 26 de gener de 2006, Comissió contra Regne d'Espanya (C-514/03).

empresarials, que poden configurar-se fins i tot a través de la seva prestació com a presentació per empresaris individuals.

Per tant, aquest llibre es mou en l'anàlisi, en el pla espanyol, d'aquests nous models de protecció a la ciutadania, en els quals, d'una banda, es planteja l'existència de models descentralitzats en un nou espai europeu de llibertat, seguretat i justícia i, d'altra banda, la inevitable coexistència d'allò públic i allò privat en la prestació de serveis de seguretat.

## 5. ELS DRETS I LLIBERTATS PÚBLIQUES: ENTRE LA LIMITACIÓ I LA GARANTIA

En l'inici del segle XXI s'ha produït un punt d'inflexió en la percepció del fenomen de la seguretat que ha marcat un abans i un després. Els atemptats de l'11 de setembre de 2001 a Nova York, 11 de març de 2004 a Madrid i 7 de juliol de 2005 a Londres han accentuat la globalització de la inseguretat i han generat unes noves fórmules de terrorisme que ha agafat desprevinguts i per a les quals no estaven preparats els responsables de seguretat dels països occidentals.

En resposta a aquesta situació han irromput certes veus que demanden una major eficàcia policial en detriment de les garanties ciutadanes que s'han traduït en modificacions legislatives de profund calat.<sup>27</sup> Un exemple significatiu d'aquesta disminució de les garanties ciutadanes com a conseqüència del terrorisme ens el dona la legislació nord-americana en la denominada *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act, or USAPA)* o la britànica *Anti-terrorism, Crime and Security Act*.<sup>28</sup> El cas dels «limbs» jurídics simbolitzat pel camp de presoners a la base nord-americana de Guantánamo (illa de Cuba) posa en dubte les regles més elementals de l'Estat de Dret, i porta que la mateixa Unió Europea hagi sol·licitat als EUA el tancament de l'esmentat camp i a diverses decisions judicials que han condemnat aquesta situació.<sup>29</sup>

27. Una panoràmica de les modificacions legislatives com a conseqüència de l'11 de setembre pot trobar-se a M. JIMENO-BULNES: «After September 11th: the Fight Against Terrorism in National and European Law. Substantive and Procedural Rules: Some Examples» a *European Law Journal* March 2004, Vol. 10 Issue 2 Special issue: An Area of Freedom Security and Justice: five years after its creation, pp. 235-253.

28. Una aproximació a aquesta legislació es pot veure a C. WALKER: *The Anti-Terrorism Legislation*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2002.

29. En aquesta línia el Tribunal Suprem espanyol, en Sentència de 24 de juliol de 2006 (ponent: J. Giménez García) (en el cas del *talibà espanyol* Hamed Abderrahaman Ahmet), assenyalava que: «la detenció de centenars de persones, entre elles el recurrent, sense càrrecs, sense garanties i per tant sense control i sense límits a la base de Guantánamo, custodiats per l'exèrcit dels EUA, constitueix una situació d'impossible explicació i menys justificació des de la realitat jurídica i política en què es troba enclavada». La resolució judicial considera que: «Guantánamo és un vertader 'llimbs' en la comunitat jurídica», afegint que constitueix «un acabat exemple del que alguna doctrina científica ha definit com Dret Penal de l'Enemic». Per la seva banda el Tribunal Suprem dels EUA ha declarat la il·legalitat sobre les comissions militars d'excepció muntades pel Pentàgon per esquivar les Convencions de Ginebra sobre presoners de guerra i el lliurament dels detinguts als tribunals regulars, siguin militars o civils.

En aquest paper de control policial les noves tecnologies adquireixen una rellevància insospitada per la seva incidència en espais reservats a la intimitat i privacitat de la ciutadania. La proposta del Govern britànic de Blair el 2005 que per combatre el terrorisme les forces de seguretat tinguin accés a registres de trucades, missatges de text per telèfon mòbil i correus electrònics planteja clarament aquesta qüestió. En aquesta proposta s'indica que no es refereix al «contingut» d'aquestes trucades o correus, sinó als «registres de telecomunicacions, siguin per telèfon o correu electrònic, que revelen quina trucada es va fer des de quin número a quin altre número i a quina hora». Igualment, la proposta propugna que les empreses de telecomunicacions estiguin obligades a col·laborar amb la Policia i a conservar aquestes dades durant un temps.<sup>30</sup>

La tesi que defensa I. Villaverde Menéndez és que el canvi d'objecte o de mitjà o tècnica (correu postal, telèfon, correus electrònics, mòbils d'última generació o mitjans telemàtics o electrònics de comunicació) no canvia gens el sistema de garanties constitucionals en matèria d'intercepció de les comunicacions. En aquest punt la llibertat de comunicacions garantida per la CE i pel CEDH inclou no sols que hagi de protegir-se el secret de les comunicacions sinó també entre quines persones s'estableix la comunicació amb independència del mitjà utilitzat.

L'exercici del poder policial en l'àmbit de la seguretat ha estat objecte d'una encomiable feina de depuració jurídica en els últims anys, que ha primat la perspectiva de reforçar els drets i garanties constitucionals dels ciutadans. La consolidació d'aquest marc jurídic de la seguretat comporta la necessitat no sols d'examinar els límits i garanties dels ciutadans, sinó també les habilitacions perquè les forces i cossos de seguretat puguin complir adequadament les funcions que tenen encomanades en matèria de seguretat pública.<sup>31</sup> Aquesta doble perspectiva queda reflectida en l'art. 104 de la Constitució quan assenyala que les forces i cossos de seguretat, sota la dependència del Govern, tindran com a missió protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana.

L'exercici d'aquesta funció s'emmarca en un Estat de Dret en què els drets fonamentals de la persona tenen una significació molt rellevant. En aquest punt, trobem l'estudi realitzat per L. Pomed Sánchez que, des de la perspectiva del Tribunal Constitucional i del Tribunal Europeu de Drets Humans, posa en relleu la construcció jurisprudencial realitzada entorn dels drets fonamentals de la llibertat personal i de la seguretat.

---

30. Vid. P. BREYER: «Telecommunications Data Retention and Human Rights: The Compatibility of Blanket Traffic Data Retention with the ECHR» a *European Law Journal* May 2005 - Vol. 11 Issue 3, p. 365 i ss.

31. Com va assenyalar un autor clàssic del Dret administratiu espanyol: «Una de les condicions essencials de la nostra conservació és l'ordre públic interior o la pau domèstica de les nacions. Sense ordre públic no hi ha seguretat personal, assossec en les famílies, estabilitat en la possessió, estímul per al treball. Quan l'ordre no existeix, la nostra vida i els nostres béns estan a disposició de qualsevol atrevit, com les coses sense amo a l'arbitri del primer ocupant, o com en l'estat salvatge tota propietat cedeix a la violència del més fort». Vid. M. COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, Ed. Imp. de José Rodríguez, 1865.

## 6. LA SEGURETAT EN EL MARC D'UNA SOCIETAT MULTICULTURAL

L'aparició de noves necessitats, nous escenaris, planteja la necessitat de repensar les funcions policials. La configuració d'una societat multicultural implica l'existència de noves identitats, de nous conflictes. Això implica la necessitat de millorar el coneixement de les diferents cultures minoritàries, de prevenir i reprimir el racisme i la xenofòbia. Els cossos policials poden ser un instrument rellevant per tal d'assegurar una convivència i tolerància entre les diferents cultures que estan cridades a coexistir.

Els models de seguretat es mouen en uns nous escenaris en què la preocupació per la seguretat adquireix un creixent protagonisme en l'opinió pública. En aquest sentit, la creixent visualització del fenomen de la immigració en els nostres carrers ha suposat una indeguda o no sempre corresposta percepció, per una gran part de la ciutadania, que associava aquest fenomen amb la inseguretat. En aquest sentit, el treball de F. Velasco Caballero, que és una continuació i reelaboració d'un altre anterior, posa en relleu com aquesta percepció ciutadana no està emparada amb dades objectives determinants. Així, per exemple, si les detencions d'estrangers són elevades cal advertir que almenys la meitat d'aquestes detencions es van produir per aplicació de la Llei d'estrangeria i no de contravencions penals. En aquestes detencions tenen un paper determinant les facultats policials de realitzar controls d'identitat. Si bé sembla perfectament normal que l'ordenament jurídic habiliti els policies per a la realització dels esmentats controls, també resulta imprescindible que quedin marcats clarament els límits jurídic que no poden ser franquejats. Això planteja en quina mesura aquests controls poden basar-se en la mera dada racial del color de la pell. Tal afer va ser plantejat en la STC 13/2001, de 13 de gener (cas Williams Lecraft) i va ser resolt avalant la identificació policial basada merament en la raça. La polèmica STC és examinada tant en l'estudi de F. Velasco Caballero com en el de L. Pomed Sánchez. Ambdós autors es mostren crítics amb el resultat i advoquen perquè la identificació policial es realitzi amb connexió objectiva diferent de la raça. En aquest sentit, l'experiència francesa, malgrat les dificultats pràctiques, en establir que els controls d'identitat hagin de recolzar-se necessàriament en criteris objectius, evita o si més no limita els possibles retrets d'arbitrarietat o discriminació.

Un altre aspecte que té rellevància en el binomi seguretat i immigració, que és abordat per F. Velasco Caballero, és el tema de la llibertat en frontera. La severitat dels controls fronterers fa que es produeixi una situació de «retenció» o «espera obligada» de l'estranger mentre se'n determina la situació o bé mentre s'apliquen, quan això resulta possible, les corresponents mesures de repatriació. En aquests casos es requereix un triple grau de garanties: una llei que autoritzi la retenció, uns límits a aquesta situació i un control judicial. En tot cas, no cal perdre de vista que els estrangers tenen el dret a la llibertat personal de l'art. 17 a les zones i controls fronterers i que aquests espais no tenen l'estatut d'extraterritorialitat.

## 7. LA SEGURETAT VIAL I LA MOBILITAT

De la seguretat pública hem de diferenciar la seguretat vial. En aquest sentit, la CE tracta ambdues com a matèries distintes en l'art. 149.1 en els apartats 21 i 29. La protecció de la seguretat vial i de la mobilitat és objecte d'especial atenció en l'estudi realitzat per T. Cano Campos. Aquesta matèria entra de ple en l'àmbit de les funcions policials i tendeix a protegir persones i béns. Ara bé, el que singularitza la seguretat vial és que té com a objectiu fer possible la llibertat de circulació (art. 19 de la CE) en unes condicions de seguretat. En canvi, la seguretat pública tendeix a garantir l'exercici dels drets i llibertats ciutadans enfront de comportaments humans destinats directament a alterar la tranquil·litat, que és el contrari de la inseguretat ciutadana. Per això, la pròpia CE tracta com a matèries diferenciades la seguretat vial (art. 149.1.21) i la seguretat pública (art. 149.1.29).

Algunes CCAA han començat a assumir competències executives en matèria de seguretat vial. En alguns casos sense un suport normatiu clar (el cas del País Basc), mentre que en altres casos per mitjà d'una Llei orgànica de transferència de l'art. 150.2 de la CE (el cas de Catalunya). La consolidació de les policies autonòmiques, així com la previsible creació d'aquests cossos en altres CCAA, probablement vagi acompanyada del traspàs d'aquestes funcions de control i vigilància del trànsit en què l'Estat retindrà fonamentalment el «nucli dur» competencial format essencialment per les facultats normatives sobre aquesta matèria. L'esmentat repartiment competencial sembla de sentit comú dins dels paràmetres d'un «federalisme» d'execució, i el possibilita el marc constitucional mitjançant les citades lleis orgàniques de transferència.

La possibilitat d'assumir noves competències en matèria de trànsit és examinada per T. Cano Campos. Aquest autor adverteix que això no sols esdevé constitucionalment possible sinó que és necessari amb vista a garantir l'eficàcia del sistema sancionador administratiu en matèria de trànsit. La reserva a l'Estat de certes competències de caràcter executiu està provocant clares disfuncionalitats. En aquest sentit, l'autor entén que no té sentit una escissió de la potestat sancionadora de l'Administració.

La possibilitat de l'assumpció de noves competències en matèria de trànsit va ser plantejada durant el procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. En el Projecte aprovat pel Parlament de Catalunya i presentat davant les Corts Generals es preveia, en una disposició addicional tercera, la possibilitat d'assumir competències a l'empara de l'art. 150.2 de la CE, entre les quals s'inclouien noves competències en matèria de trànsit.<sup>32</sup> Aquesta disposició addicional va ser

---

32. Aquesta disposició addicional tercera al·ludia en la seva lletra h) a les competències següents: «L'execució de la legislació estatal en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat vial a Catalunya. Aquesta competència inclou, a banda de les facultats ja transferides per la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, les facultats següents: expedir, revisar i canviar els permisos i les llicències per conduir vehicles de motor i ciclomotors, així com la seva anul·lació, intervenció o revocació i, si procedeix, la seva suspensió, en el cas d'expedients de sanció o en via cautelar; matricular i expedir els permisos o les llicències de circulació, així com la seva anul·lació, intervenció i revocació, i, en conseqüèn-

suprimida durant la tramitació parlamentària. La raó d'això era que: «No resulta constitucional mandat el legislador estatal per transferir competències a les comunitats autònomes quan suposa, d'una banda, un condicionament al titular de tals funcions legislatives i, d'una altra, admetre que el titular de la competència, l'Estat, perd també la possibilitat de revocar la seva decisió de transferència o delegació o de revisar les seves lleis orgàniques o ordinàries».<sup>33</sup> Al meu parer, tal possible retret podia ser obviat perfectament establint que la reforma de l'esmentat precepte no quedés subjecte al rígid procediment de reforma estatutària, sinó al procediment general de modificació de les lleis orgàniques.<sup>34</sup>

Amb tot, segons l'Estatut d'Autonomia Catalunya de 2006, correspon a la Generalitat, d'acord amb el que disposa la legislació estatal, el control i la vigilància del trànsit. Curiosament, malgrat l'existència d'un títol específic en l'art. 149.1.21 de la CE, s'inclou en l'Estatut dins les competències en matèria de «seguretat pública». El salt qualitatiu que es dona resulta significatiu, ja que passa de ser una competència assumida extratutàriament per mitjà de la via de l'art. 150.2, a ser una competència estatutària. El problema que es planteja ha de considerar-se «per al control i la vigilància del trànsit»: Ha d'incloure's tota l'execució de la legislació de l'Estat sobre trànsit? Inclou així aquest control les facultats relatives a permisos i llicències per conduir vehicles de motor i ciclomotors i les altres facultats que es va reservar l'Estat en la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya? Dificilment pot concloure's que fos aquesta la intenció del legislador en aprovar la reforma estatutària, tal com hem vist anteriorment. En tot cas, cal tenir en compte que aquesta matèria, en atribuir-se com a competència exclusiva de l'Estat per l'art. 149.1.21 de la CE, difícilment podrà blindar-se per mitjà d'un estatut d'autonomia, havent de conservar l'Estat les facultats per poder recuperar aquesta competència mitjançant la simple modificació de la Llei orgànica de transferència.

L'extraordinari desenvolupament de l'automòbil com a mitjà de transport ha anat acompanyat d'un alt grau de sinistralitat a les vies de circulació, amb un elevadíssim nombre de víctimes que han perdut la vida o han quedat en una situació d'invalidesa i dependència en les seves activitats més quotidianes. Per això, no és estrany que hi hagi un amplíssim cos normatiu en la matèria. No obstant això, com adverteix T. Cano Campos, aquesta abundància de normes no ha evitat l'esmentada sinistralitat. La tesi formulada per aquest autor es basa en la necessitat d'una

---

cia, autoritzar transferències, duplicats i baixes de vehicles de motor i ciclomotors, així com expedir permisos temporals; sancionar les infraccions comeses contra la normativa de trànsit, circulació de vehicles i seguretat vial; dur a terme proves per verificar que es compleixen els requisits, les aptituds i els coneixements per obtenir el permís de conduir i la llicència de conducció de ciclomotors, i lliurar les autoritzacions de transports especials, urgents i altres autoritzacions especials que tinguin origen o destí a Catalunya.

33. *Vid.*, en aquest sentit, l'esmena núm. 11 del Grup Socialista al Congrés (BOCG, 3 de gener de 2006. Sèrie B. Núm. 210-7, p. 77).

34. Això es planteja de forma similar respecte a les lleis orgàniques i ordinàries que són incloses en un mateix text legal.

nova política en què la mobilitat i la velocitat deixin de ser quelcom bo en si mateix i es contraposi a les conseqüències que això té per a l'entorn social, econòmic, ambiental i cultural. En aquestes noves polítiques cobren especial rellevància la potenciació dels transports col·lectius de persones enfront de la utilització excessiva dels vehicles privats, la planificació urbanística com a instrument que redueixi la necessitat de mobilitat de les persones i la planificació sectorial per mitjà de plans de trànsit urbà que es dirigeixi a la utilització òptima de les infraestructures i la reducció de la mobilitat motoritzada.

En l'impuls d'aquesta nova política de mobilitat resulta necessari, al meu parer, la incorporació en el bloc de la constitucionalitat de mandats als poders públics. En aquesta línia la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 incorpora en el seu apartat un títol nou de «Drets, deures i principis rectors». Entre aquests principis rectors hi ha l'art. 48 dedicat a la «mobilitat i a la seguretat vial». Els esmentats preceptes incorporen una sèrie de criteris que han de guiar el legislador autonòmic en la promoció de polítiques de transport i de comunicació com és «la sostenibilitat», «la utilització del transport públic» i «la millora de la mobilitat garantint l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda». Així mateix, s'estableixen com a prioritats per als poders públics «les mesures destinades a l'increment de la seguretat vial i la disminució dels accidents de trànsit, amb especial incidència en la prevenció, l'educació vial i l'atenció a les víctimes».

## **8. LA SEGURETAT PÚBLICA COM UN SERVEI A LA CIUTADANIA**

La seguretat pública es percep habitualment com una actuació essencialment preventiva i repressora destinada a combatre la inseguretat ciutadana i la criminalitat. No obstant això, la seguretat pública és molt més, constitueix un sistema al servei de la ciutadania on els diversos poders públics amb responsabilitat en la matèria han d'unir les seves actuacions. De fet, no és ociós recordar que entre les missions que estableix l'art. 104 de la CE per a les Forces i Cossos de Seguretat hi ha la de protecció dels drets fonamentals i les llibertats públiques. En aquest sentit, pren una extraordinària rellevància l'atenció a determinats col·lectius que estan en una situació de major desprotecció, com les dones que són objecte de maltractaments i els menors. Això implica configurar una policia al servei de la comunitat i dels diferents grups que la integren. D'aquest tema s'ocupa el capítol d'aquest llibre realitzat per A. de Palma del Teso, que suposa un estudi pioner en aquest àmbit. Tals funcions que exerceixen en l'actualitat els cossos policials són pròpies d'un servei públic social. No obstant això, encara pesa excessivament la percepció de l'activitat de les forces policials com una activitat essencialment de control, fet que implica que una immensa majoria dels ciutadans desconegui encara aquesta faceta que incumbeix als cossos policials. La necessitat d'aprofundir en les esmentades funcions permet configurar realment els nostres cossos policials al servei de la ciutadania, alhora que permet legitimar-ne encara més l'existència i la necessitat en la nostra societat.

Per tal de donar una resposta adequada als mandats constitucionals, l'actuació de les administracions públiques en matèria de seguretat no ha de configurar-



se des d'una mera perspectiva policial o de control sobre la ciutadania, sinó que pren una rellevància fonamental el caràcter prestacional d'aquesta activitat.<sup>35</sup> Recordem que la missió dels serveis de seguretat té rellevància constitucional, d'acord amb l'art. 104 de la Norma fonamental, i consisteix en la protecció de drets i llibertats públiques així com a garantir la seguretat ciutadana.<sup>36</sup> Aquesta missió implica una forma de legitimació de l'actuació de l'Estat quan suposa un mode democràtic d'exercir el poder i per la seva mateixa acció de protecció dels drets i llibertats.

Per tant, la seguretat ha de considerar-se, pel fet que és funció bàsica de l'Estat, com un servei d'interès general.<sup>37</sup> Això comporta que la prestació dels serveis de seguretat per l'Estat es regeix pel principi de continuïtat en la prestació. L'Estat ha de garantir que aquesta activitat, que cobreix importants necessitats col·lectives, es trobi a disposició dels ciutadans de forma contínua i regular. Per aquest motiu, es reconeix la possibilitat de limitar o exceptuar el dret a sindicar-se lliurement (art. 28.1 de la CE), i quant a servei essencial de la comunitat hauran d'establir-se les garanties precises per assegurar-ne el manteniment en cas de vaga (art. 28.2 de la CE). A més a més, la prestació de serveis de seguretat es regeix pel principi d'igualtat i es presta de forma general a tots els ciutadans<sup>38</sup> com

35. Destacant el caràcter prestacional de la policia de seguretat trobem la STC 55/1990, de 28 de març: «De la Constitució es dedueix que les Forces de Policia estan al servei de la comunitat per garantir al ciutadà el lliure i pacífic exercici dels drets que la Constitució i la Llei li reconeixen, i aquest és el sentit de l'article 104.1 CE, que pot considerar-se directament hereu de l'article 12 de la Declaració de Drets de l'Home i del Ciutadà, configurant la policia com un servei públic per a la comunitat, especialitzat en la prevenció i lluita contra la criminalitat, el manteniment de l'ordre i la seguretat pública i la protecció del lliure exercici dels drets i llibertats». Des de la consideració de la policia com a servei públic *vid.* M. B. ESCOLA (Ed.): *Eficacia y sistemas de calidad en la policia*, Ed. ERNE-ISEGS, Bilbao, 2000.

36. Com assenyala L. PAREJO ALFONSO: «L'article 104.1 de la CE pot qualificar així la seguretat ciutadana, de manera perfectament conseqüent, com a 'missió' de l'organització estatal especialitzada corresponent. Ja que de missió i, per tant, de funció d'interès general, és a dir, pública, es tracta, per més que la seva rellevància per a l'ordre polític i la pau social en justifiqui el tractament diferenciat respecte de la genèrica que a l'Administració assigna l'article 103.1 de la CE. Tradueix, en efecte, la responsabilitat basal que a l'Estat constituït incumbeix en la garantia (generació i manteniment) d'un ordre, és a dir, una seguretat mínima, certament el necessari per a la llibertat, que només es dona en la situació de protecció efectiva dels drets i les llibertats reconeguts per la Constitució». *Vid.* d'aquest autor «Pròleg» a M. IZQUIERDO CARRASCO: *La seguridad privada: Régimen jurídico-administrativo*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 13.

37. Els serveis d'interès general es vénen a definir com a «activitats de serveis, comercials o no, considerades per les autoritats públiques i subjectes, per això, a obligacions específiques de servei públic». Cal assenyalar que comprenen les activitats de serveis no econòmics (sistema d'escolaritat obligatòria, protecció social, etc.), les funcions bàsiques de l'Estat (seguretat, justícia, etc.) i els serveis d'interès econòmic general (energia, comunicacions, etc.). *Vid.* Comisión Europea: *Libro Verde sobre los servicios de interés general en Europa*, 2003.

38. Segons assenyala A. Fabregat Díaz: «El que avui en dia trobem a faltar és que es defineixi el contingut del servei públic de la seguretat i el nivell de prestació que poden exigir els ciutadans. Parlar d'estàndards de seguretat, de ràtios, d'efectivitat, entre d'altres qüestions. I no em refereixo al que s'ha vingut a denominar 'cartes de servei' d'uns concrets apartats administratius, sinó a abordar amb deteniment la seguretat pública com una política més. [...] Mentre no existeixi un autèntic desenvolupament del que s'entén per 'dret a la seguretat', difícilment ens posarem d'acord en quines tasques competeixen a un o altre cos i sempre en la clau resultant del joc de tres administracions que concorren: estatal, autonòmica i local». *Vid.* d'aquest autor «La coordinación policial en Cataluña» a E. LINDE PANIAGUA; J. PÉREZ VAQUERO (Eds.): *La coordinación de las policías...*, *op. cit.* p. 255.

a conseqüència de la seva subjecció a les normes generals de policia. També es regeix pel principi de mutabilitat o adaptació. Per tant, ha de respondre en tot moment, en les seves característiques materials, a un òptim nivell de satisfacció de l'interès general. La prestació no adequada d'aquest servei pot ocasionar determinades conseqüències jurídiques com, per exemple, la responsabilitat patrimonial de l'Administració.<sup>39</sup>

En definitiva, aquesta configuració de la seguretat com un servei públic o d'interès general al servei de la ciutadania suposa tant la legitimació d'una activitat rellevant de l'Estat com el fonament de drets de la ciutadania que permeten fer efectiu el mandat constitucional previst en l'art. 104 de la CE.

## 9. LA NECESSÀRIA CONFIGURACIÓ DE LA SEGURETAT COM UN SISTEMA

En tot cas, la seguretat no ha de ser configurada com un compartiment estanc. D'aquí la necessitat de configurar els diversos serveis de seguretat com un sistema al servei de la ciutadania. Aquesta idea de sistema pot trobar-se en la Llei catalana 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública a Catalunya. Aquesta llei és estudiada en aquest volum per A. Gómez Herrero.

L'esmentat sistema té com a objectiu constituir un marc flexible i participatiu en el qual els diversos agents públics i privats, des de les respectives aportacions i responsabilitats, puguin contribuir a l'elaboració i execució de polítiques públiques de seguretat eficaces al servei dels ciutadans. La concepció de la seguretat com a sistema ve lligada, per tant, a la idea de responsabilitat de les administracions públiques i de servei a la ciutadania. Cal comprendre que el ciutadà no pot dependre del concret règim competencial de cadascuna de les administracions, sinó que totes aquelles que tenen responsabilitat en la matèria han d'actuar de forma coordinada donant resposta a les necessitats col·lectives. En aquest sentit, cal que des d'aquest sistema es desenvolupin les polítiques públiques de prevenció i protecció eficaç per tal d'assegurar els drets i llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social. La idea de responsabilitat ve associada a garantir als ciutadans una prestació homogènia dels serveis de seguretat al territori en què el sistema està establert.

La idea de sistema de seguretat es troba, així mateix, entre les competències que assumirien algunes CCAA en el procés de reforma dels seus estatuts d'autonomia. La Generalitat de Catalunya, d'acord amb la Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tindria competències per a «la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals» (art. 164.1). Semblantment, la Comunitat Autònoma d'Andalusia tindria

---

39. Així s'ha plantejat en la inadequada prestació del servei de seguretat en relació amb la resposta tardana a un avís de col·locació d'explosius per una banda terrorista (cas atemptat Hipercor de Barcelona). Sobre el tema *vid.* J. A. DOMÍNGUEZ LUIS: «Responsabilidad patrimonial y acción terrorista: concurrencia de nexo causal por inactividad de la Administración» a REDA 90, 1996, pp. 285 i ss.

competències per a «l'establiment, planificació i regulació d'un sistema de seguretat pública propi d'Andalusia». D'una altra manera, la reforma aprovada de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, si bé preveu la creació d'una policia autonòmica pròpia, no recull la idea de sistema de seguretat a què, en canvi, al·ludeixen les reformes anteriorment esmentades.

Al meu entendre, la previsió d'un sistema de seguretat pública en les reformes autonòmiques no suposa una mera atribució competencial, sinó sobretot un mandat estatutari perquè la Generalitat, en virtut d'aquesta nova atribució, estableixi la seguretat com un sistema coherent que faci realitat, així mateix, el mandat constitucional previst en l'art. 104 de la CE de protecció de la seguretat ciutadana i el lliure exercici dels drets i llibertats de la ciutadania.

Un element fonamental en la consecució d'aquest sistema de seguretat en aquelles CCAA on s'hagin creat seran les policies autonòmiques. És, sobretot, al País Basc i Catalunya on s'ha produït un major procés de descentralització que ha anat associada a la creació d'un cos de policia propi. Les últimes reformes estatutàries preveuen que aquest model es vagi ampliant a altres CCAA com Andalusia o la Comunitat Valenciana.

No obstant això, les competències en matèria de seguretat pública són molt més àmplies que els mers serveis policials. Per la seva banda, els estatuts d'autonomia contenen importants autolimitacions per a l'exercici de funcions policials. L'eliminació d'aquestes autolimitacions poden comportar una major rellevància de les policies autonòmiques quant a policies de proximitat als ciutadans. Cal advertir que l'existència d'un cos policial propi no té per què existir necessàriament en totes les CCAA. En aquest sentit, en algunes d'aquestes s'ha optat per l'assignació funcional d'efectius de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

Es planteja, en definitiva, l'assumpció per totes les administracions públiques de responsabilitats en matèria de seguretat, encara que no disposin d'un cos policial específic. Es tracta, per tant, de desvincular les competències amb l'existència d'un cos específic. La seguretat és una funció que incumbeix a tots i no pot ser objecte de fragmentació en relació amb l'existència d'un cos policial específic i l'assignació d'unes funcions. Els principis de descentralització i de proximitat al ciutadà han de ser un important referent en la prestació dels serveis policials, ajustant-se el model als esmentats referents.

Resulta necessari, per tant, repensar el marc normatiu vigent. Atès que han transcorregut aproximadament vint anys, el model establert per la LOFCS el 1986 ha de ser actualitzat, tenint present tant els nous escenaris de l'espai europeu de llibertat, seguretat i justícia com l'existència d'un Estat autonòmic plenament consolidat. El caràcter compost i complex d'aquest Estat ha d'articular-se de tal forma que s'aconsegueixi la màxima eficàcia en la protecció dels drets i llibertats públiques i en el manteniment de la seguretat ciutadana. En definitiva, s'ha d'estendre cap als models que permetin aconseguir aquests objectius de la manera més eficaç i eficient, des d'una perspectiva de proximitat als ciutadans.

Finalment, voldria agrair al director de l'Escola de Policia de Catalunya, el Sr. Joan Mauri i Majós, l'interès i el suport manifestat en tot moment en la realització d'aquestes Jornades que es van realitzar a Barcelona el mes de juliol de 2005, així

Vicenç Aguado i Cudolà

com la seva publicació en aquest número monogràfic de la *Revista Catalana de Seguretat Pública*. També voldria agrair a la sots-directora de Formació, la Sra. Elisabet Abad i al personal de l'EPC per la seva eficaç i eficient labor, que ha estat determinant perquè aquesta publicació sortís a la llum. També voldria ressaltar la fructífera col·laboració entre el Consorci Internacional Universitat Menéndez y Pelayo de Barcelona (CUIMPB), Centre Ernest Lluch, amb l'EPC en la realització de les Jornades. Agraïment que voldria personalitzar en la Dra. Francesca Puigpelat, que va ser la directora acadèmica del CUIMPB quan es va proposar aquesta iniciativa, i en l'actual directora acadèmica, la Dra. Blanca Vilà, pel suport manifestat durant la seva realització. Finalment, voldria fer un especial esment als autors de les ponències que s'ofereixen a continuació per la seva implicació i disponibilitat a participar en aquestes Jornades.