

La cooperació policial en la Unió Europea: la seva repercusió en el model espanyol de seguretat pública¹

CARLOS ALBERTO AMOEDO SOUTO
Catedràtic EU de Dret administratiu
Universidade da Coruña
Secretari General de la Conselleria de Cultura i Esport
Xunta de Galicia

41

A petició de la policia gal·la, les forces de l'ordre de Kent havien demanat al controlador del trànsit aeri de Biggin Hill que es posés en contacte amb el pilot per ordenar-li que es dirigís directament a la terminal, i no a l'hangar del seu client. El pilot havia donat la seva conformitat, acceptant com a certa, sembla ser, la història de la fuga de petroli. Tot i que la policia britànica no acostumava a portar pistola, la gravetat de la situació els va fer enviar una brigada d'homes armats. Ara, a la terminal hi havia vuit agents preparats per disparar en cas que fos necessari, esperant el moment en què els motors es paressin. Tan bon punt ho fessin, un assistent de pista col·locaria uns topalls a les rodes per impedir que l'avió es mogués. Aleshores apareixeria la policia i en mantindria retinguts els ocupants fins que la policia francesa es fes càrrec de la situació.

1. INTRODUCCIÓ

1. És probable que el lector o lectora s'hagi adonat que la cita que encapçala el treball prové d'el *Codi da Vinci*, aquest vodevil postmodern creat per la ment de Dan Brown.²

No és que m'agradi la prosa de l'americà —més aviat tot el contrari—, però m'ha semblat que podia ser un bon exemple de com la imaginació literària més

1. Amb algunes petites correccions d'estil, el text d'aquest treball correspon al que es va llegir el 19 de juliol de 2005 a Barcelona, amb motiu de la meua intervenció en el curs organitzat per la UIMP sobre «Seguretat pública i privada. Cap a uns nous models de protecció de la ciutadania en el marc de l'Estat autonòmic». Agraïxo sincerament al Director de les jornades, el professor Vicenç Aguado, el fet d'haver-me donat l'oportunitat de compartir les meves reflexions amb els ponents de les jornades i l'inquiet alumnat del curs.

2. La citació es pot trobar en *El codi da Vinci*, Barcelona, Umbriel, 2003, p. 410.

convencional de la nostra època ha incorporat amb naturalitat en les seves trames la cooperació policial internacional; no seria difícil trobar més referències literàries o filmiques en què la cooperació policial internacional es manifesta d'una manera o d'una altra com un signe dels temps que vivim. En qualsevol cas, Dan Brown maneja el que més o menys tots sabem, sense haver hagut de llegir el DOUE o les tones disponibles de documents COM: que les policies de diferents països col·laboren de diverses maneres entre elles per capturar els delinqüents i per evitar que es cometin delictes.

2. Però, com ja saben els grecs, una cosa és la *doxa* i una altra l'*epistème*: una cosa és el que intuïm de manera quotidiana sobre la cooperació policial i judicial europea, i una altra de diferent és el contingut real d'aquesta cooperació. Perquè les coses, en efecte, no estan gens clares en aquest àmbit. En paraules de Javier Barcelona, «La globalització influeix en el món de la policia; n'hi ha dades conegudes: la cooperació internacional; l'admissió que forces estrangeres entren i actuen vàlidament en territori nacional; la creació d'unitats amb atribucions que excedeixen els límits dels Estats, o cossos de policia internacional que actuen en zones de conflicte... Però potser també la globalització hagi de tenir efectes interns en matèria de policia, atès que el món d'avui dia desmunta els pressupostos sobre els quals s'organitza la policia de l'Estat, que pertanyen a un altre».³ És una bona introducció als problemes que ens ocuparan, perquè, tal com afegeix una altra veu autoritzada, Araceli Mangas, «Poques matèries estan evolucionant tant i tan de pressa com les que fan referència a la cooperació judicial penal i a la cooperació policial». Aquesta evolució es produeix d'una manera aparentment inorgànica, desestructurada o, com diu la professora Mangas, mitjançant una acció «embullada».⁴ No deixa de tenir raó aquest epítet: si alguna cosa es troba a faltar en aquest sector d'activitat és la seguretat jurídica, la claredat de règims i la racionalitat normativa; és a dir, el conjunt de valors que constitueixen l'horitzó de la dogmàtica jurídica moderna, a la qual els juristes ens lliurem amb la sort i el destí de Sísifo. L'EELSJ ens col·loca davant un dret «postmodern», un dret pragmàtic i *ad hoc* que incompleix parcialment els compromisos i els ideals reguladors de claredat, garantisme, sistematització i codificació propis del Dret modern, i la legitimitat del qual és, a més, discutible: perquè la incertesa en aquest terreny, com ha destacat Didier BIGO, conté el risc de l'arbitrari.⁵

3. L'EELSJ és, sens dubte, un fenomen multiforme i molt complex. Tots els seus temes són d'una actualitat palpitant: la cooperació judicial penal (per exemple, l'euroordre de detenció i entrega), la formació policial europea,⁶ la mercantilit-

3. Cfr. «La Administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64, 2002, p. 83.

4. Cfr. Pròleg a Francisco Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, *La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Madrid, Colex, 2003, pp. 11 i 12.

5. Cfr. «Vers une Europe des polices?», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 91, 1999, p. 481.

6. El programa Agis, http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/, per a 2003-2007 substitueix programes anteriors finançats per la Comissió a instància del Consell com a Grocio, Oisin I i II, Stop, Hipòcrates i Falcone, entre molts altres, per facilitar l'intercanvi, la cooperació i la formació d'agents policials i judicials dels Estats membres de la UE i tercers.

zació de la seguretat en un mercat liberalitzat i únic,⁷ la construcció d'un dret comú de policia administrativa⁸ o, finalment, la qualitat democràtica de l'actuació policial (el control de l'actuació i els seus límits jurídics: tema «de moda» després dels atemptats del 7-J a Londres). No és estrany que les interpretacions d'aquests temes es divideixin entre una legió d'integrats que veuen en l'EELSJ la panacea contra el crim internacional i un grupuscle d'apocalíptics que subratllen el dèficit de control democràtic de les actuacions policials, darrere del qual ens sotja el liberticidi del Gran Hermano orwellià.

En les properes pàgines, tanmateix, la meua intenció és centrar-me amb deteniment en un dels camps d'impacte de l'Espace Europeu de Libertat, Seguretat i Justícia sobre el nostre model de seguretat pública: la interacció de la cooperació policial europea sobre la distribució de competències en matèria de seguretat pública.

2. LA INTERIORITZACIÓ ASIMÈTRICA DE LA COOPERACIÓ POLICIAL EUROPEA EN EL REGNE D'ESPANYA: ESTAT DE LA QÜESTIÓ

4. Un dels problemes essencials del nostre model actual de seguretat pública és l'adequació dels dos grans cossos estatals, que retenen les funcions policials més importants, a un marc de concurrència amb els incipients cossos policials autonòmics i els cossos locals sorgits amb la Constitució espanyola. Com repercuteix el desenvolupament de mecanismes de col·laboració policial europea en aquest model organitzador *in fieri*?

Cal que partim d'una constatació: en aquestes matèries ni hi abunden descripcions del que està passant ni en sobren valoracions detingudes. Només hem de recordar que en l'«Informe de la Subcomissió, creada en el si de la Comissió de Justícia i Interior, encarregada de l'elaboració d'un informe que serveixi de base per a l'establiment d'un nou model policial»,⁹ presentat el desembre de 1999, es ret compte de l'existència del tercer pilar de la UE, però sense analitzar-ne a fons les conseqüències pel que fa al nostre model de seguretat pública; símptoma, al meu parer, que són davant un tema políticament incòmode el debat del qual fa aflorar problemes delicats que s'han de resoldre.

5. És molt probable que el pensament polític dominant a Espanya segueixi assumint com un a priori que la cooperació policial europea, quant a manifestació

7. Sobre aquest afer em remeto al treball de Javier BARCELONA LLOP, «Libertades económicas comunitarias y actividad de seguridad privada», a Luis COSCULLUELA MONTANER (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas, 2003, p. 1085-1102.

8. L'europeïtzació de les activitats públiques de control i repressió es produeix fonamentalment en els àmbits de competència exclusiva de la Unió (política de recursos pesquers, política agrícola, protecció dels interessos financers propis de la UE) i en altres com el medi ambient (l'autorització ambiental integrada, per exemple) o la seguretat marítima, sobre la qual es projecta una intensa activitat d'harmonització legislativa. Sobre la potestat sancionadora de la UE, res millor que remetre's a Alejandro NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 4a edició revisada, 2005, pp. 98-107.

9. *Vid.* BOCG sèrie D, VI legislatura, de 29 de desembre de 1999.

de la cooperació governamental en el pla europeu, és quelcom que només afecta el Cos Nacional de Policia (CNP) i la Guàrdia Civil. Aquesta concepció té a favor seu arguments jurídics i constitucionals importants:

- L'habilitació constitucional per actuar i comprometre la voluntat de l'Estat mitjançant la signatura de convenis i tractats internacionals, el canvi de notes, etc., recau, sense cap mena de dubte, sobre el Poder Executiu Estatal (art. 97, 93 i 95), amb l'autorització prèvia o l'aprovació posterior de les Corts Generals, en el seu cas.
- L'Estat reté les competències exclusives sobre relacions internacionals (art. 149.1.3r CE), sobre nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil (art. 149.1.2n CE), com també sobre la legislació penal, penitenciària i processal (art. 149.1.6è CE).
- L'Estat reté la competència exclusiva sobre seguretat pública, sense perjudici de la creació de policies autonòmiques en el marc dels Estatuts i la LOFCS (art. 149.1.29è CE).

Des d'aquest triple punt de vista jurídic, el bloc de la constitucionalitat justifica l'exclusivitat amb què el govern estatal i les FCSE en sentit estricte han assumit el monopoli dels mecanismes de cooperació policial europea, incloent-hi tant les potestats normatives com les executives.

Des d'un punt de vista polític, la construcció intergovernamental de la cooperació policial europea els darrers quinze anys ha dotat el Govern espanyol d'un poder monopolístic en aquest camp que ha obviat amb naturalitat el fet de l'existència d'uns cossos policials autonòmics amb interessos i competències en aquest àmbit.

6. Doncs bé: el cert és que la *creació de les policies autonòmiques ha trencat el dogma del monopoli policial de l'Estat, almenys des del punt de vista executiu*. I és important assenyalar que es tracta d'una ruptura *objectiva*, en la mesura que la *globalització de la delinqüència també afecta les competències autonòmiques en matèria de seguretat pública; i que l'eficàcia d'aquestes demandes? incloure els cossos autonòmics en els sistemes europeus de coordinació operativa*. L'*impuls tecnocràtic de l'eficàcia policial* —és a dir, el fet que les forces policials assumeixin com a tasca professional pròpia i indeclinable la defensa anticipant davant les amenaces i els riscos derivats de la globalització de la criminalitat organitzada— és un impuls «estructural» que comparteixen totes les policies, fins i tot aquelles que s'ocupen de territoris amb autonomia política. *Tots els arguments que legitimen la cooperació policial europea* —canvi tecnològic, augment de la mobilitat demogràfica, globalització de la delinqüència organitzada, amenaça terrorista, etc.— *també poden utilitzar-los les policies no estatals* per tal de legitimar la seva participació plural en els mecanismes de cooperació europea.

7. La *tensió entre un model d'exclusivitat estatal heretat* —que situa les policies autonòmiques i locals en un pla subaltern— *i un incipient model de coresponsabilitat policial* —que situa totes les policies en un pla d'igualtat europea— *recorre a les més importants eines de coordinació operativa derivada de l'EELSJ*: les ope-

racions transfrontereres i el desenvolupament de bases de dades policials compartides entre els Estats membre. En aquestes, tal com veurem a continuació, *la tensió esmentada es resol en una criticable asimetria de la concurrència policial.*

a) Les operacions de vigilància i persecució transfrontereres

8. Com és sabut, el Conveni d'Aplicació de l'Acord de Schengen (CAS) de 1990 regula certs drets de vigilància i persecució transfrontereres (art. 40 a 42 CAS),¹⁰ que impliquen la presència d'autoritats policials d'un Estat en el territori d'un altre Estat membre per continuar la vigilància iniciada en l'Estat d'origen d'un fet delictiu dels previstos en els arts. 40.7 i 41.4 CAS, que determinen els delictes que es poden vigilar o perseguir en calent.¹¹

Doncs bé, l'Acta d'Adhesió del Regne d'Espanya al CAS de 1990¹² expressa que els agents a què es refereix l'apartat 4 de l'art. 40 del Conveni de 1990 (*investigacions transfrontereres*) són els funcionaris del Cos Nacional de Policia i del Cos de la Guardia Civil en l'exercici de les seves funcions de policia judicial, com també els funcionaris que depenen de l'Administració de Duanes en les condicions determinades pels acords bilaterals apropiats i als quals es refereix l'apartat 6 de l'art. 40 del Conveni de 1990, pel que fa a les seves atribucions relatives al tràfic d'armes i d'explosius, i al transport il·lícit de residus tòxics i nocius. Per la seva banda, l'autoritat a què es refereix l'apartat 5 de l'art. 40 del Conveni de 1990 és la Direcció General de la Policia.

Els agents autoritzats per fer *persecucions transfrontereres* a Portugal i França pertanyen als anteriors cossos estatals.¹³

9. Aquesta exclusió genera distorsions en cas que els delictes siguin competència també dels cossos autonòmics; només cal recordar els fets de la matinalda del 15 d'abril de 1997, en què sis patrulles de l'Ertzaintza que perseguen un

10. La persecució en calent, que es limita a les fronteres terrestres (davant la vigilància), es regula per al cas de Portugal en l'Acord d'Albufeira de 30 de novembre de 1998 (BOE, de 18 de febrer de 2000; aquest acord va entrar en vigor el 3 d'agost de 2001), i es va preveure la possibilitat de mantenir la persecució fins a 50 quilòmetres i durant dues hores. En el cas francès, la persecució només es perllonga 10 quilòmetres.

11. Assassinat, homicidi, violació, incendi provocat, falsificació de moneda, robatori i encobriment amb ànim de lucre o receptació, extorsió, segrest i presa d'ostatges, tràfic d'éssers humans, tràfic il·lícit d'estupefaents i substàncies psicotròpiques, infraccions de les disposicions legals en matèria d'armes i explosius, destrucció amb explosius, transport il·lícit de residus tòxics i nocius.

12. Espanya va signar el conveni el juny de 1991, però aquest no es va publicar en el BOE fins el 5 d'abril de 1994 (BOE núm. 81) i no va entrar en vigor per a Espanya fins el 26 de març de 1995. L'espai Schengen es va estendre a poc a poc a tots els Estats membre, llevat el Regne Unit i Irlanda. Itàlia va signar els acords el 27 de novembre de 1990; Espanya i Portugal, el 25 de juny de 1991; Grècia, el 6 de novembre de 1992; Àustria, el 28 d'abril de 1995, i Dinamarca, Finlàndia i Suècia, el 19 de desembre de 1996. Avui, el conveni ha estat ratificat per dos països que no pertanyen a la UE: Islàndia i Noruega.

13. *Vid.* l'art. 4 b) de l'Acord entre el Regne d'Espanya i la República Portuguesa sobre persecució transfronterera, fet *ad referendum* a Albufeira el 30 de novembre de 1998 (BOE núm. 42, de 18 de febrer de 2000). En el cas de França, el Conveni de Cooperació Transfronterera en matèria Policial i Duanera entre el Regne d'Espanya i la República Francesa, fet «ad referendum» a Bois el 7 de juliol de 1998 (BOE núm. 224, de 18 de setembre de 2003), precisa en l'article 1 que, a més del CNP i de la Guàrdia Civil, també serà servei competent «qualsevol altra autoritat», amb declaració prèvia del Ministeri de l'Interior.

altre vehicle que s'havia saltat un control i que havia atropellat prèviament un ertzaintza van entrar en territori gal. Els ertzaintzes van ser condemnats a França per detenció il·legal.¹⁴

La cosa no té massa lògica, però la poca que té es pot resumir d'aquesta manera: la construcció europea s'utilitza força vegades com a trinxera de l'Estat central i les seves burocràcies davant les de les Comunitats Autònomes. En efecte, és important recordar que en el cas alemany —que gaudeix d'un model policial altament descentralitzat— l'article de la persecució transfronterera és aplicable tant a les policies federals com a les dels Länder, mentre que en el cas belga la persecució en calent també la poden fer les policies municipals (art. 41.7 CAS). I és que, en efecte, les policies dels Länder alemanys, policies integrals dins el sistema federal alemany, no han acceptat mai que la cooperació europea els tragués competències en la investigació criminal o en matèria executiva.¹⁵

En definitiva, l'exclusivitat de les FCSE en àmbits com els que hem assenyalat topen amb la pretensió d'«integralitat» de les policies autonòmiques existents, i resulta incongruent respecte de l'esperit mateix de la cooperació policial europea, que no és un altre que el de consolidar l'eficàcia jurídica dels cossos policials al marge del territori on actuen. Quan es desposseeix els cossos autonòmics de l'execució de les seves competències i se'ls obliga a estar i passar pels mecanismes d'auxili policial tan bon punt es toca algun punt de connexió transnacional (ja sigui una investigació o una persecució en calent), es menyscaba clarament l'eficàcia policial. Això encara és més paradoxal davant el fet que les policies autonòmiques d'Euskadi, Navarra i Catalunya —i en el futur, de Galícia o Andalusia— operen quotidianament en zones transfrontereres obertes a la lliure circulació.

b) L'accés als sistemes d'informació de Schengen (SIS) i a Europol (SIE)

10. El repte més important de l'eficàcia policial és, sens dubte, el maneig d'informació de qualitat. No es pot investigar res sense un bon sistema de bases de dades que permetin recuperar la informació que pertany a cada cas. La informació és, doncs, condició d'eficàcia. I encara més, si seguim la utopia panòptica moderna, les polítiques contemporànies de seguretat busquen precisament la clau de la seguretat proactiva en l'explotació de tot tipus d'informació sobre les persones i les coses. Per això, aquesta informació és un recurs estratègic de qualsevol policia.

Aquest repte ha estat assumit per un cúmul de bases de dades creades a nivell europeu per donar compte de certes polítiques comunitàries del primer pilar o del

14. Sobre aquest fet, cfr. Igone URTIZBEREA SEIN, «Cooperación policial y derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, 1997, pp. 287-305. El cas va donar peu que el Parlament basc aprovés el 19 de novembre de 1999 una proposició no de llei formulada pel Grup parlamentari Mixt-Esquerra Unida/Ezker Batua/Berdeak, referent a la inclusió de la Policia autònoma basca i Polícies locals d'Euskadi en els acords internacionals de Schengen. Cfr. *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco* núm. 34, de 19 de novembre de 1999.

15. cfr. Josep Ramon FUENTES I GASÓ, *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Barcelona, CEDECS, 2002, p. 516.

tercer. En totes aquestes bases europees —el SIS, el SIE, el SIA (Sistema d'Informació Duanera), EURODAC (base de dades dactilars) VIS—,¹⁶ l'estructura en xarxa planteja la qüestió de l'autoritat nacional que en cada estat membre té la capacitat d'accedir a la informació i d'intercanviar-la.¹⁷ I en un sistema de concurrència policial interna asimètrica, el risc d'una gestió excloent i corporativa de la informació europea és real.

11. Un repàs del règim d'accés a les més importants bases de dades policials europees permet afirmar que l'uropeïtzació en aquest cas no suposa, en principi, i d'acord amb el dogma de la subsidiarietat, «exclusió» de la informació, almenys de manera aparent, a favor de cap cos policial concret. Aquest criteri sembla que es reflecteix clarament en l'Acció Comuna 96/602/JAI, de 14 d'octubre de 1996, adoptada pel Consell sobre la base de l'article K.3 del TUE:¹⁸ el seu art. 8 estableix que «els Estats membres que disposen de funcionaris d'enllaç que pertanyen a diferents administracions vetllaran perquè hi hagi formes de cooperació adequades entre aquests funcionaris, en el marc de les respectives atribucions institucionals».

Doncs bé, l'accés autonòmic és una realitat respecte del SIS i és més que probable en el cas del SIE:

- La competència sobre l'oficina dels Estats que s'encarrega de centralitzar en un punt únic l'accés al sistema central del SIS a Estrasburg s'atribueix en el cas d'Espanya a l'Oficina Sirene de la Unitat de Cooperació Policial Internacional de la Direcció General de Policia i a la Unitat Tècnica de Policia Judicial de la Guardia Civil.¹⁹ Malgrat això, l'Ertzaintza té reconegut el seu accés al SIS des de 1997 mitjançant la presència d'un oficial d'enllaç a l'Oficina Sirene de Madrid, i altres policies autonòmiques també hi tenen accés (en concret la catalana). És el més correcte, si tenim en compte el que preveu el Manual Sirene: «Els serveis Sirene nacionals seran els únics punts de contacte entre les Parts Contratants pel que fa a les relacions vinculades al Sistema d'Informació Schengen. Tanmateix, en la majoria dels casos, els Sirene no seran res més que mers intermediaris que transmetran informació a les autoritats nacionals competents. Sobre això, només n'exerciran un control tècnic i formal. En uns altres casos, caldrà definir a escala nacional les competències que poden exercir».²⁰

16. La Decisió 2004/512/CE, de 8 de juny de 2004, ha creat a l'empara de l'article 66 TCE un sistema d'informació sobre les vises (VIS).

17. Cal tenir en compte que la Decisió del Consell, de 24 de febrer de 2005, ha autoritzat la consulta del SIS per part d'Europol i Eurojust en introduir dos nous articles, 101 bis i ter, al CAS. La iniciativa de facilitar l'accés al SIS per part de EUROPOL o EUROJUST, per cert, va ser impulsada per la presidència espanyola de la UE el 2002.

18. DO L 268, de 19 d'octubre de 1996.

19. Cfr. article 7 de l'Ordre de 29 d'octubre de 2001, per la qual es desenvolupa l'estructura orgànica dels serveis centrals de la Direcció General de la Guàrdia Civil (BOE núm. 266, de 6 de novembre).

20. Cfr. Comunicació del Consell per la qual es publica el Manual Sirene, desclassificat al final del 2002 (DOC, de 17 de febrer de 2003, p. 8).

- La «quasi vigent» regulació de l'accés al Sistema d'Informació d'Europol (SIE) és més flexible que en el cas del SIS, atès que l'art. 2.4 del Conveni EUROPOL, en redacció donada per l'Acte del Consell de 27 de novembre de 2003,²¹ estableix que «a efectes del present Conveni, s'entendrà per serveis competents tots els organismes públics existents en els Estats membre que en virtut del Dret nacional siguin competents per prevenir i combatre la delinqüència». Això és coherent amb l'amplíssim ventall d'activitats delictives que EUROPOL pot investigar. Per la seva banda, l'art. 4.2 del conveni, també nou, diu ara que «La unitat nacional serà l'únic òrgan d'enllaç entre Europol i els serveis competents dels Estats membre. No obstant això, els Estats membre podran autoritzar contactes directes entre els serveis competents designats i Europol sota les condicions que determini l'Estat membre de què es tracti, inclosa l'associació prèvia de la unitat nacional. Alhora, la unitat nacional rebrà de l'Europol tota la informació intercanviada en el curs dels contactes directes entre Europol i els serveis competents designats. Les relacions entre la unitat nacional i els serveis competents es regiran pel Dret nacional respectiu, en particular pels requisits constitucionals nacionals pertinents».
- D'altra banda, la proposició de la Comissió de 4 d'octubre de 2005, sobre l'adopció d'una decisió marc del Consell relativa a la protecció de dades de caràcter personal tractades amb ocasió de la cooperació judicial i policial en matèria penal, aposta també per la indiferència respecte del que sigui autoritat policial competent als efectes de l'intercanvi de dades protegides que tinguin com a finalitat la prevenció i la detecció d'infraccions penals,²² indiferència que és un dels requisits l'anomenat principi de disponibilitat en aquesta matèria.

12. El predomini d'aquest criteri pluralista en l'accés es basa, al meu parer, en dues circumstàncies: d'una banda, que el maneig de la informació no impliqui l'ús de la vis coactiva policial, la nuada del qual al dogma de la sobirania comporta, com hem vist, l'exclusió de les policies autonòmiques en el cas de la persecució i les investigacions transfrontereres; d'altra banda, el pes del model policial alemany en la configuració d'EUROPOL, relatat amb detall per Josep Ramón Fuentes i Gasó.²³

21. DOC, de 6 de gener de 2004. L'autorització de les Corts Generals per ratificar la modificació del Conveni s'ha tramitat el mes de juny de 2005.

22. *Vid.* el Document COM (2005) 475 final.

23. Tal com ha analitzat aquest autor (cfr. *Alemania, un modelo de policia y seguridad para Europa*, *op. cit.*, p. 521 i següents), els länder van ser decisius a l'hora de configurar la postura alemanya en la negociació del Conveni de creació d'EUROPOL, els treballs del qual es van iniciar el 1992. La postura d'Alemanya era permetre el nomenament de funcionaris d'enllaç a les seves policies regionals i l'accés directe a EUROPOL. Tanmateix, tal com relata aquest autor, «ja en el si del Consell de Justícia i Interior de la Unió, l'aprovació del Conveni es va congelar únicament pel desacord del Govern espanyol amb l'article esmentat [es refereix a la redacció originària del article 2.4], ja que facilitava l'actuació de les policies regionals a EUROPOL. Paradoxalment, en aquell moment, el Govern espanyol se sostenia pel suport

13. Encara que la lògica de la cooperació policial europea porti implícita la posada en xarxa de les bases de dades policials existents, *continua essent necessària una millor articulació dels mecanismes de cooperació entre tots els actors policials espanyols.*

Sens dubte, s'ha avançat de manera positiva en matèria de coordinació policial; però se segueix trobant a faltar aquell esforç més gran respecte dels reptes que proposa la cooperació policial europea. Les FCSE es continuen coordinant entre si,²⁴ la qual cosa és molt necessària; perquè els esforços per coordinar altres administracions s'aturen, de moment, en la convocatòria del Consell de Política de Seguretat: un fòrum de coordinació de les polítiques de seguretat de l'Estat i les Comunitats Autònomes que ha romàs inèdit gairebé vint anys, fins a la reunió que van celebrar el 28 de febrer de 2005. La recent Ordre INT/2103/2005, d'1 de juliol,²⁵ per la qual es desenvolupen l'estructura orgànica i les funcions dels Serveis Centrals i Perifèrics de la Direcció General de la Policia, ha centralitzat en la *Unitat de Cooperació Policial Internacional* la direcció i la coordinació de la cooperació, la co?laboració i l'auxili a les policies d'altres països, d'acord amb el que s'estableix en els tractats o els acords internacionals, sota la superior direcció del Ministre de l'Interior. D'aquesta unitat, emmarcada en la Subdirecció General del Gabinet Tècnic, depenen l'*Oficina Central Nacional d'Interpol*, amb les missions de cooperació tècnica i operativa amb les Polícies d'altres països i cooperació en l'auxili judicial, d'acord amb el que estableixen els tractats i els acords internacionals; la *Unitat Nacional d'Europol*, amb les missions de canalitzar la cooperació tècnica amb l'Organització Europol en el marc de les seves competències; i, en darrer lloc, l'*Oficina Sirene*, amb les missions encomanades en el Conveni d'Aplicació dels Acords de Schengen i en el Manual que aquest desenvolupa.²⁶

polític i parlamentari dels grups català i basc; tanmateix, cap d'ells no va detectar l'operació, que tant podia influir en el desenvolupament del sistema policial espanyol i europeu. Finalment, després d'unos mesos de bloqueig, la República Federal Alemanya es va veure obligada a cedir en la seva pretensió en interès de l'aprovació del conveni, i es va acceptar que? una nova redacció de l'article 4, molt més ambigua, encara permeti una interpretació federal que fins ara només ha fet Alemanya» (*op. cit.* p. 522).

24. D'acord amb l'article 3 de l'Ordre INT/1251/2004, de 7 de maig (BOE núm. 113, de 10 de maig de 2004), per la qual es crea el Comitè executiu per al comandament unificat de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, aquest comitè, sota la immediata direcció i supervisió del Ministre de l'Interior, és responsable d'elaborar, executar i supervisar els programes, els procediments i els serveis d'actuació integrada del Cos Nacional de Policia i del Cos de la Guàrdia Civil, garantint la coordinació orgànica i operativa del Cos Nacional de Policia i del Cos de la Guàrdia Civil en el desenvolupament de les seves funcions sobre cooperació policial internacional, seguretat ciutadana, informació i investigació, policia judicial, infraestructures i material.

25. BOE núm 157, de 2 de juliol de 2005.

26. Segons el preàmbul d'aquesta ordre «El desenvolupament de la col·laboració internacional obliga a l'adaptació de l'estructura organitzativa per donar resposta a les demandes i les noves exigències a l'hora d'afrontar la delinqüència davant la seva globalització i mobilitat transnacional, en especial la delinqüència organitzada i les xarxes de tràfic humà i d'immigració il·legal. Amb aquest propòsit, i en congruència amb les recomanacions del Consell Europeu, en especial la número 19 del "Pla d'Acció per Lluitar contra la Delinqüència Organitzada" adoptat pel Consell, de 28 d'abril de 1997, en què es propugna la reunió dels punts de contacte existents d'Europol, Interpol i Sirene, adscrits a aquest Centre Directiu, en un punt de contacte central, en ordre a millorar la cooperació policial i les funcions de totes aquelles, i d'acord amb les previsions recollides en l'art. 12.1.A) de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, sobre col·laboració i auxili policial internacional, s'especifica aquella unitat (la Unitat

D'altra banda, el Projecte SUBA (Sistema Unificat de consultes de les Bases de Dades), implementat el primer trimestre de 2005, ha posat a disposició del CNP i de la GC sis bases de dades: la de DNI, armes i explosius, viatgers i lloguer de vehicles, reconeixement de veus, ADN i empremtes dactilars.²⁷

Altres bases de dades, en canvi, estan desconnectades entre si,²⁸ i desconec si la interconnexió del Projecte SUBA afecta també les policies autonòmiques. Paradoxalment, el dret autonòmic basc i el català regulen des de fa temps la possibilitat de posar a disposició d'altres cossos de policia les seves bases de dades.²⁹

3. LA CONSTRUCCIÓ EUROPEA, ESTÍMUL DE LA FEDERALITZACIÓ POLICIAL A ESPANYA?

14. A l'horitzó, ja sigui real, de reforma estatutària s'entreu un plantejament clar de reforç de les policies autonòmiques en termes federals. En aquest sentit, *la construcció de l'espai europeu de cooperació policial presenta una faç ambivalent*; és a dir, els actors en presència poden desenvolupar-lo de dues maneres diferents, segons quins siguin els seus interessos polítics o corporatius:

de Cooperació Policial Internacional) a través de la qual es canalitzarà aquesta col·laboració, configurant-la a aquests efectes com a "Punt de Contacte Central" en el marc específic funcional de les competències pròpies de cada una d'aquestes Oficines Centrals Nacionals, amb independència dels altres "punts de contacte", de caràcter especialitzat, susceptibles de ser creats, que s'adscriuran en cada cas a les Unitats de la Direcció General de la Policia que siguin més idònies per al que es pretén. Tot això, sense perjudici de les possibles relacions que en ordre al compliment de les seves funcions es poguessin mantenir pels diferents serveis i unitats del Ministeri de l'Interior amb les institucions policials d'altres països».

27. El Consell de Ministres d'11 de març de 2005 va aprovar la creació de la Subdirecció General de Sistemes d'Informació i Comunicacions de la Seguretat, que s'encarregarà, entre altres assumptes, de gestionar les bases de dades comunes de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. La nova unitat s'integra en la Direcció General d'Infraestructures i Material de la Seguretat, i depèn de la Secretaria d'Estat de Seguretat. Serà l'única unitat administrativa del Ministeri de l'Interior especialitzada en la planificació, el desenvolupament i la coordinació de bases de dades, sistemes d'informació i sistemes de comunicacions d'ús conjunt o compartit per les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

28. Així, cal assenyalar la base Pepol, una base de dades molt sensible, amb dades sobre terrorisme (es diu Pepol-Unitat Policia-Terrorisme). L'alimenten la Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia. En aquestes s'inclouen les perquisicions que dirigeix l'Audiència Nacional. Les bases de dades GATI (Grup d'Anàlisi i Tractament d'Informació) del CNP, en la qual s'integren les dades de les seves investigacions i perquisicions. En cas que hi hagi consulta expressa, sí es creuen les dades, i també quan realitzen investigacions conjuntes amb la Guàrdia Civil. La base de dades Intpol-Europj és com l'anterior, però propietat de la Guàrdia Civil. Aquesta i el GATI són independents, com també ho són les que cada grup d'investigació crea perquè en prenguen coneixement i efectes.

29. Em refereixo a l'art. 14 c) in fine de la Llei 4/1992, de 17 de juliol, d'ordenació de la policia basca: «L'accés dels membres d'altres cossos de policia s'habilitarà amb subjecció als criteris de coordinació aplicables i s'ajustaran en tot cas als principis continguts en les lletres b) i c) precedents». En el cas de Catalunya, pot citar-se l'article 2 de la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de tràfic i circulació de vehicles a motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya, en el qual es regula les condicions d'exercici de les competències que es transfereixen de tal manera que «L'exercici per part de la Comunitat Autònoma de Catalunya de les funcions descrites en l'article anterior s'ajustarà als principis de coordinació i col·laboració amb l'Administració de l'Estat, especialment quan afecti o repercuteixi fora de l'àmbit territorial d'aquella. La Comunitat Autònoma facilitarà a l'Administració de l'Estat la informació que aquesta sol·liciti sobre les matèries objecte de la transferència. L'Administració de l'Estat i la Comunitat Autònoma es facilitaran recíprocament l'accés als respectius fitxers en matèria de tràfic, respectant sempre el previst en la Llei Orgànica 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal».

a) El reforç del model «centralista» heretat, amb la seva dualitat característica

15. D'una banda, la pressió «defensiva» de les burocràcies policials centrals, nuada a una concepció política centralista, pot portar a defensar el monopoli sobre l'espai europeu davant l'expansió del caràcter integral de les policies autonòmiques. El caràcter internacional de la cooperació policial europea es podria utilitzar fàcilment com a coartada defensiva davant els intents de les comunitats autònomes per assolir una millor regulació de les seves policies gràcies a les eines proporcionades pel tercer pilar comunitari.

En aquest sentit vull destacar dos fenòmens:

- El primer és la monopolització estatal de la creació d'equips conjunts d'investigació, ja sigui bilaterals o a través d'EUROPOL.

Mentre que el sistema de *cooperació i assistència policial per prevenir i investigar fets delictius* que es regula en l'art. 39 CAS, el qual té en compte el requeriment d'auxili per qualsevol servei de policia, sempre que el Dret nacional no en reservi la sol·licitud a les autoritats judicials i que aquesta sol·licitud o bé la seva execució no suposin l'aplicació de mesures coactives per la part contractant requerida,³⁰ *el legislador espanyol ha regulat de manera centralista els equips conjunts d'investigació*. En efecte, l'art. 3 de la Llei 11/2003, de 21 de maig, reguladora dels equips conjunts d'investigació penal en l'àmbit de la Unió Europea,³¹ considera el Ministeri de l'Interior l'autoritat competent «en tots els supòsits en què no participin en l'equip conjunt d'investigació membres de les carreres judicial o fiscal», la qual cosa treu a les Comunitats Autònomes la capacitat de constituir equips conjunts d'investigació. L'únic dret que aquesta llei els concedeix es troba en la seva disposició addicional tercera: «A les comunitats autònomes amb competències per protegir persones i béns i per mantenir l'ordre públic se'ls podrà facilitar, en l'àmbit de les juntes de seguretat, informació derivada de l'actuació d'equips conjunts d'investigació quan pugui ser d'interès per exercir les seves competències». Un altre exemple d'exclusió és el de la Xarxa Europea de Prevenció de la Delinqüència,³² per a la qual Espanya podia designar tres punts de contacte. Doncs bé, aquests punts són un membre del CNP, un membre de la GC

30. El paràgraf 3 de l'article 39 recomana, no obstant això, que passin les sol·licituds de cooperació per una oficina nacional única, llevat en casos d'urgència: «Les sol·licituds d'assistència incloses en l'apartat 1 i les respostes a les aquestes podran intercanviar-se entre els òrgans centrals encarregats, en cada Part contractant, de la cooperació policial internacional. Quan la sol·licitud no pugui cursar-se al seu degut temps per l'esmentada via, les autoritats de policia de la Part contractant requirint podran remetre-la directament a les autoritats competents de la Part requerida i aquestes podran respondre directament. En aquest cas, l'autoritat de policia requirint informará sense demora de la seva sol·licitud directa a l'òrgan central que estigui encarregat, en la Part contractant requerida, de la cooperació policial internacional».

31. Aquesta Llei trasllada la Decisió marc 2002/465/JAI, de 13 de juny, DO L núm. 162, de 20 de juny de 2002, de creació d'equips conjunts d'investigació.

32. Decisió del Consell 2001/427/JAI, de 28 de maig de 2001, DO L 153, de 8 de juny de 2001.

i una professora de la Universitat Pontifícia de Comillas.³³ En darrer lloc, no és improbable que la desconfiança política cap a les forces policials autonòmiques impedeixi la interconnexió de les bases de dades mitjançant diferents subterfugis; per exemple, quant a la cessió d'informació continguda en les bases europees, el principi d'oportunitat o la protecció de les dades personals poden servir per justificar la limitació d'accés a una sola autoritat nacional centralitzada.³⁴

— El segon fet al qual volia referir-me és l'aprofitament del desenvolupament dels pilars comunitaris per assegurar la pervivència de la Guardia Civil. Aquesta consolidació es produeix en dos gran àmbits:

52

- Com a cos policial

La Guardia Civil, gràcies a la seva preparació i competència com a resguard fiscal de l'Estat, participa en la lluita contra el frau comunitari: diversos oficials de la Guardia Civil treballen a l'Oficina de la Lluita Antifrau de la Unió Europea (OLAF).

En la seva tasca com a policia de fronteres, la Guardia Civil participa en nombroses activitats de la Unió Europea relacionades amb el reforç de les fronteres exteriors i la lluita contra les xarxes de la immigració il·legal. Així, ha organitzat el Centre de Coordinació de Fronteres Marítimes de la Unió Europea i participa en els diversos grups de treball relacionats amb la protecció i la vigilància de les fronteres. S'augura que la Guardia Civil adopti un paper protagonista en la recentment creada Agència Europea de Fronteres, operativa des del maig de 2005.³⁵ Diversos oficials del cos són a la Haia, seu d'Europol, on treballen principalment en les seves competències de lluita contra el terrorisme i contra les xarxes d'immigració il·legal.

- Com a cos militar

La Guardia Civil ha participat, en efecte, en diverses missions d'EUROFOR: Bòsnia i Herzegovina, Macedònia, Kosovo, de l'OTAN (Afganistan) i l'ONU (Haití i Timor occidental).

33. Cf. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/contact_focal.html.

34. L'informe de l'Autoritat Comuna de Control de Schengen de 5 d'abril de 2004 (disponible en <https://www.agpd.es/upload/st02502.es04.pdf>) assenyalava el perill que la permissió d'accés a altres autoritats o organismes (coma EUROJUST o EUROPOL) pugui dur a una interconnexió generalitzada i amb això a la desnaturalització del sistema Schengen, més concretament la conversió del SIS II previst per a 2006 en una eina d'investigació multifuncional. La Memòria de l'Agència de Protecció de Dades de l'any 2003 assenyalava «la tendència actual d'incrementar les possibilitats d'accés i l'intercanvi de la informació que hi ha en les diferents bases de dades i que cada Conveni restringeix a determinades institucions per a uns fins concrets, cosa que sens dubte és beneficiosa per a l'eficiència de les labors policials, ha de fer-se, en tot cas, sense perdre de vista i amb absolut respecte als drets en matèria de protecció de dades de les persones» (p. 73).

35. La seva norma bàsica és el Reglament (CE) núm. 2007/2004, del Consell, de 26 d'octubre de 2004, pel qual es crea una Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea (DO L 349, de 25 de novembre de 2004). Els seus principals instruments de coordinació són les operacions conjuntes, els projectes pilot en les fronteres exteriors, les anàlisis comunes de riscos, la formació i la preparació de sistemes d'intercanvi d'informació.

La PESG del segon pilar de Maastricht, que ja ha inclou la creació d'una força multinacional d'intervenció, EUROFOR, està enfortint la pervivència del caràcter militar de la Guardia Civil i, per tant, de la dualitat civil i militar del nostre model estatal de seguretat, quan demanda forces policials i militars adaptades a la gestió d'unes crisis (Kosovo, Afganistan, Iraq, etc.) que s'allarguen en el temps i que necessiten una alta flexibilitat d'assentament. D'aquí ve que, a iniciativa francesa, els països de la UE amb forces policials de caràcter militar (Gendarmeria francesa, els *Carabinieri* italians, la Guàrdia Nacional Republicana portuguesa, la *Royal Marechaussee* holandesa i la Guàrdia Civil espanyola) hagin creat al final del 2004 una Força de Gendarmeria Europea, que al llarg del 2005 assolirà plena operativitat.³⁶

b) El reforç d'un model «federal» de concurrència policial: l'enfocament del TCUE

L'EELSJ podria jugar, amb tot, en un altre sentit ben diferent.

16. Bo i tenint en compte la incertesa que hi ha respecte de la seva ratificació i entrada en vigor, l'art. III-275 del TCUE aposta clarament per la pluralitat de les policies d'accedir als mecanismes de cooperació policial, proporcionant d'aquesta manera un argument definitiu per eliminar les asimetries detectades en l'experiència espanyola de desenvolupament de la cooperació policial europea. Segons l'article citat, «la Unió portarà a terme una cooperació policial en què participin totes les autoritats competents dels Estats membres, inclosos els serveis de policia, els serveis de duanes i altres serveis amb funcions coercitives especialitzades

36. Durant la reunió informal de Ministres de Defensa de la Unió Europea, celebrada a Roma els dies 3 i 4 d'octubre de l'any 2003, la ministra de Defensa francesa Michelle Alliot-Marie va proposar als seus homòlegs dels altres quatre països de la Unió Europea que comptaven amb forces policials de caràcter militar, això és, Itàlia, Països Baixos, Portugal i Espanya, la creació d'una nova força que es denominaria Força de Gendarmeria Europea (FGE). La força estaria composta per membres de la Gendarmeria francesa, els *Carabinieri* italians, la Guàrdia Nacional Republicana portuguesa, la *Royal Marechaussee* holandesa i la Guàrdia Civil espanyola. A partir de la proposta francesa es van succeir les reunions entre representants dels cinc països, que van donar com a resultat que els ministres de Defensa de les nacions implicades signessin el 17 de setembre de 2004, en Noordwijk (Països Baixos), una declaració inicial d'intencions, coincidint amb la reunió informal de ministres de Defensa de la Unió Europea celebrada durant la Presidència holandesa. En aquesta declaració d'intencions es posa de manifest que aquesta força neix per dotar Europa de la capacitat de portar a terme tot tipus de missions policials durant les operacions de gestió de crisi. A més, estarà oberta a altres membres de la UE, així com als candidats a ingressar, que tinguin forces policials de les mateixes característiques. També es recull en la declaració que la força podrà ser posada al servei d'altres organitzacions internacionals com ara les Nacions Unides, l'OTAN i l'OSCE. La FGE disposarà d'una Caserna General multinacional en la ciutat italiana de Vicenza, composta per 30 persones, de les quals cinc seran espanyoles. No tindrà forces assignades en permanència, encara que haurà de ser capaç de reaccionar en un temps de 30 dies, amb aproximadament 800 efectius. La Força de Gendarmeria comptarà amb un Comitè Interministerial d'Alt Nivell (CIMIN) que assegurarà la coordinació polític-militar entre els Estats participants. A més, el CIMIN és l'organisme que exerceix el control polític i l'adreça estratègica de la força, nomena el comandant i li proporciona les directrius d'actuació. En aquest Comitè, Espanya estarà representada per personal dels Ministeris d'Afers exteriors i Cooperació, Interior i Defensa. La presidència del CIMIN serà rotatòria entre els països membres i es reunirà almenys dues vegades l'any. La primera reunió del CIMIN va tenir lloc a Roma el 21 de gener de l'any 2005.

en la prevenció i en la detecció i investigació d'infraccions penals».³⁷ L'àmbit d'aquesta cooperació es descriu en el paràgraf 2 d'aquest mateix article:

«A l'efecte de l'apartat 1, la llei o llei marc europea podrà establir mesures sobre:

- a) la recollida, l'emmagatzematge, el tractament, l'anàlisi i l'intercanvi d'informació pertinent;
- b) el suport a la formació de personal, com també la cooperació per a l'intercanvi de personal, els equips i la investigació científica policial;
- c) les tècniques comunes d'investigació relacionades amb la detecció de formes greus de delinqüència organitzada».

54

Cal afegir a tot això que l'art. III-275 preveu que per llei o llei marc del Consell es regulin «les condicions i els límits segons els quals *les autoritats competents dels Estats membre esmentats en els articles III-270 i III-275* podran actuar en el territori d'un altre Estat membre en contacte i d'acord amb les autoritats d'aquest Estat».

Aquesta aposta per un model de cooperació policial obert a la cooperació i la concurrència es reflecteix també en la intenció del TCUE de fer d'EUROPOL un veritable «cos federal europeu» de policia, dotat no només de funcions de coordinació, anàlisi i intercanvi d'informació, *sinó també de funcions executives i operatives en l'àmbit de la investigació criminal*. Aquesta intenció és plenament coherent amb el que va ser la filosofia inicial de creació d'EUROPOL cap el juny de 1991, quan Helmut Kohl va impulsar-ne la creació en el Consell Europeu de Luxemburg a partir del model del *Bundeskriminalamt* alemany (BKA).³⁸

L'art. III-276 del TCUE estableix que «La funció d'Europol és donar suport i reforçar l'actuació de les autoritats policials i de la resta de serveis amb funcions coercitives dels Estats membre, com també la seva col·laboració mútua en la prevenció de la delinqüència greu que afecti dos o més Estats membre, del terrorisme i de les formes de delinqüència que lesionin un interès comú que sigui objecte d'una política de la Unió, això com en la lluita en contra d'aquells». Quant a les seves funcions, a més de la recollida, l'emmagatzematge, el tractament, l'anàlisi i l'intercanvi de la informació, l'article esmentat consigna també «la coordinació, l'organització i la realització d'investigacions i activitats operatives, portades a terme conjuntament amb les autoritats competents dels Estats membre o en el marc d'equips conjunts d'investigació, en el seu cas amb col·laboració amb Eurojust». El límit d'aquest cos policial europeu d'investigació criminal estaria pre-

37. L'instrument normatiu previst per adoptar mesures de cooperació policial és la llei o la llei marc europea del Consell. El Consell es pronunciarà per unanimitat, prèvia consulta al Parlament Europeu.

38. Sobre la construcció d'EUROPOL a partir del model alemany del BKA, cf. Josep Ramon FONTS I GASÓ, *Alemanya, un model de policia i seguretat per a Europa*, Barcelona, CEDECS, 2002, especialment p. 514 i següents. També són obligades les reflexions d'aquest autor sobre els models als quals respon el model eclèctic o mixt de EUROPOL, a mig camí entre una federalització del tipus FBI nordamericà i el model intergovernamental tradicional de cooperació policial (pp. 536-540, especialment).

cisament en l'exercici de mesures coercitives, que es reserven a les «autoritats nacionals competents», sense prejudicar quines d'aquestes ho siguin.

4. LA SUPERACIÓ DE LA ASIMETRIA EN EL DRET INTERN: REFORMES ESTATUTÀRIES I MODEL FEDERAL DE COOPERACIÓ POLICIAL

17. A la vista de les asimetries que es produeixen respecte de la incorporació dels mecanismes europeus de coordinació operativa, i després d'haver analitzat les tendències en l'àmbit europeu, podem afirmar que, segons el nostre parer, *el sistema necessita evolucionar; evolucionar per ser conseqüent amb el reconeixement ple de la capacitat policial integral de les Comunitats Autònomes que assumeixin competències en els seus Estatuts d'Autonomia*.³⁹

Això és, segons el meu judici, el que miren de fer les reformes estatutàries proposades el 2005 per dues de les nacionalitats històriques,⁴⁰ que avancen per aquest via evolutiva: la del reconeixement d'una concurrència Estat-Comunitats Autònomes en l'exercici de les seves respectives competències pròpies, sense que l'extraterritorialitat determini, sense més ni més, l'exclusió de la competència autonòmica. D'aquí ve la implementació de mecanismes de coordinació amb l'Estat.

a) Catalunya

18. En l'execució de l'Acord de govern firmat pel Tripartit català el desembre de 2003 —que defensa la presència del Cos de Mossos d'Esquadra en els organismes policials europeus (p. 55)—, l'art. 162 del text de la Ponència de l'Estatut català presentada el 8 de juliol de 2005 estableix que «La Generalitat participa, a través d'una Junta de Seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida per 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 incorporarà representants en els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat». El darrer paràgraf d'aquest article diu que «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 general i integral, en els àmbits de la

39. L'opinió de FONTS I GASÓ coincideix amb aquest diagnòstic: «Tal vegada hàgim de concloure que el futur model policial basat en EUROPOL deixarà en desavantatge els Estats grans —Espanya, Itàlia, França— si insisteixen a mantenir una estructura centralitzada. Si no volen perdre «el tren policial europeu», aquests Estats haurien de decidir-se a introduir reformes de descentralització, almenys en l'àmbit policial» (cf. *op. cit.* p. 536).

40 En el projecte de reforma de l'Estatut d'Autonomia per a València (*vid.* BOCG sèrie B, de 15 de juliol de 2005), el nou art. 55 té en compte la creació per Llei de la Policia Autònoma de la Comunitat Valenciana, però no es planteja el problema que estem analitzant. Cal recordar que València no és territori fronterer.

seguretat ciutadana i l'ordre públic, la policia administrativa, inclosa la derivada de la normativa estatal, la policia judicial i la investigació criminal, incloses les diverses formes de crim organitzat i terrorisme i el control i la vigilància del trànsit».

b) Euskadi

56

19. El que es coneix com a Pla Ibarretxe proposa en el seu art. 45 l'atribució de competència exclusiva a l'Estat en matèria de «relacions internacionals, sense perjudici de les actuacions amb repercussió exterior que es reconeixen a la Comunitat d'Euskadi en aquest Estatut». Per la seva banda, en atribuir competències en seguretat pública, l'art. 52.2 reserva a les forces i els cossos de seguretat de l'Estat, per al seu exercici en la Comunitat d'Euskadi, únicament i exclusivament els serveis policials associats al control de les polítiques públiques atribuïdes a l'Estat amb caràcter exclusiu en aquest Estatut, la qual cosa sembla que atribueix una capacitat d'aprofitament ordinari dels mecanismes de cooperació policial europea en els àmbits de competència de l'Ertzaintza. El tancament d'aquest sistema obert se situa, d'una banda, en la junta de seguretat de l'article 52.3. formada pel mateix nombre de representants de l'Estat i de la Comunitat d'Euskadi, que té la missió de coordinar l'Ertzaintza i les forces i els cossos de seguretat de l'Estat respecte d'aquells delictes que afecten tant la Comunitat d'Euskadi com l'Estat. D'altra banda, pel que fa a la denominada «fase ascendent», en la previsió de l'art. 65 d'assegurar la presència de representants d'Euskadi les delegacions de l'Estat en el Consell de Ministres de la Unió Europea en tots aquells assumpte que afecten el contingut de les polítiques públiques que li són exclusives. Aquest mateix principi de participació internacional s'anuncia en l'art. 68.2, en virtut del qual el Govern basc participà, com a part implicada, en les negociacions de tractats i convenis internacionals desenvolupats pel Govern espanyol, com també en els projectes de legislació duanera, quan afectin a matèries d'interès específic per a la Comunitat d'Euskadi. L'article 68.3, per la seva banda, estipula que la Comunitat d'Euskadi executarà els tractats i els convenis internacionals en tot el que afecti a les seves atribucions i competències.

20. Per acabar, la VIII legislatura estatal pot ser la de la reforma constitucional pendent del Títol VIII de la Constitució; una reforma al meu parer inaplaçable, si tenim en compte el contingut transitori d'aquest Títol VIII en el procés de redefinició territorial del Regne d'Espanya. Les reformes estatutàries en curs, en plasmar la voluntat d'autogovern de les Comunitats Autònomes, pressionen en aquest sentit, ja que van a configurar l'agenda d'aquesta reforma constitucional pendent.

Tal com acabem de veure, el desenvolupament de la cooperació policial a Europa posa de manifest la necessitat –i fins i tot, al meu parer, la naturalitat– d'una reforma no només estatutària, sinó constitucional. Aquesta reforma ha d'anar més enllà d'una simple reculada de la competència en matèria de seguretat pública: ha de ser més ambiciosa, coherent i també més conseqüent amb el caràcter compost del Regne d'Espanya. Ha de penetrar sense complexos, sense catastrofismes ni atavismes, en una reformulació federal del repartiment de competències entre Estat i Comunitats Autònomes.

En aquesta reformulació, la tendència apuntada pels projectes de reforma dels Estatuts degans del sistema és clara: les policies autonòmiques, d'acord amb el principi de proximitat i subsidiarietat, han de ser les administracions ordinàries de seguretat en aquelles comunitats que decideixin assumir aquestes competències. Les FCSE serien policies ordinàries a la resta de Comunitats Autònomes, mentre que a les Comunitats Autònomes amb policia pròpia només conservarien competències en matèria d'investigació criminal supracomunitària i control de fronteres exteriors. Els mecanismes de coordinació operativa es concretarien en Juntes de Seguretat paritàries i bilaterals entre l'Estat i les Comunitats corresponents. Alhora, es regula per a una major participació de les Comunitats en la «fase ascendent» (representació en els fòrums de negociació i govern comunitaris).

A grans trets, les coses estan d'aquesta manera. Independentment del que passi en la discussió parlamentària dels projectes de reforma estatutària, la reforma constitucional pendent hauria de recollir aquestes reformulacions al màxim nivell per dotar de més coherència el conjunt de peces que hem analitzat fins aquí.