

## Les competències estatals i autonòmiques en matèria de seguretat pública i privada. S'opera algun canvi amb el nou Estatut per a Catalunya

IÑAKI AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA

Catedràtic de Dret administratiu  
Universitat del País Basc

59

### 1. DELIMITACIÓ CONSTITUCIONAL DE LA SEGURETAT PÚBLICA

#### 1.1. Aproximació conceptual

La defensa de l'ordre o de la seguretat pública ha estat tradicionalment el la fi primària primari de l'Estat i justifica el monopoli estatal de l'exercici de la coacció legítima.

El bé jurídic de la seguretat es reconeix en la Constitució Espanyola en diversos preceptes (de forma explícita a la seguretat jurídica en l'art. 9.3, a la seguretat personal en l'art. 17.2, a la seguretat ciutadana en l'art. 104, a la protecció d'edificis i instal·lacions en l'art. 148.1.22, a la seguretat pública en l'art. 149.1.29). D'altra banda, encara que hi ha invocacions en la Constitució a altres tipus de seguretat (com ara la social en l'art. 41), quan es refereix a l'ordre o a la seguretat pública es fa en un sentit més restringit i específic, sense abastar tota l'activitat dels poders públics.

La Constitució imposa un contingut substantiu a l'ordre o la seguretat pública, els trets més rellevants de la qual poden concretar-se en els següents:

- a) Es fonamenta en la dignitat de la persona i en la preservació dels drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat i el respecte a la llei i als drets dels altres (art. 10.1 CE). La seguretat pública representa més que la protecció d'un mer ordre exterior al carrer i obliga els poders públics a remoure els obstacles que dificultin el lliure i pacífic exercici dels drets fonamentals, d'acord amb el que es desprèn de l'art. 9.2 en relació amb l'art. 104 CE.
- b) La seguretat pública no és identificable amb la seguretat personal emparada per l'art. 17 de la Constitució (STC 325/1994, de 12 de desembre). No hi ha un dret autònom a la seguretat personal, sinó que la seguretat és el pres-

supost de l'exercici dels altres drets fonamentals. D'això deriva que la dialèctica entre seguretat i drets fonamentals només pot resoldre's de manera que el seu exercici sigui possible en el marc de la legalitat.

- c) Sense perjudici del que s'ha dit anteriorment, l'ordre i la pau pública serveixen per delimitar negativament el contingut de determinats drets i llibertats fonamentals i pot constituir-se en límit al seu exercici (arts. 16 i 21.2 CE), i igualment fonamenta els supòsits de suspensió dels drets i les llibertats en els estats excepcionals previstos en l'art. 55 CE.

La seguretat pública pot entendre's com a valor o bé jurídic col·lectiu constituït pel conjunt de condicions que permeten el gaudi pacífic i imperturbat dels drets i llibertats dels ciutadans i la convivència ciutadana. I igualment com l'acció dels poders públics o el conjunt de potestats de què disposen les institucions públiques destinades al manteniment o la restauració d'aquest bé jurídic. Amb aquest concepte de la seguretat pública se n'interrelacionen uns altres com ara els de policia de seguretat, seguretat ciutadana i ordre públic.<sup>1</sup>

## 1.2. La substitució de la noció de l'ordre públic per la seguretat pública

Sobre la noció d'ordre públic trobem dues accepcions diverses:

- a) Com a conjunt de regles no juridificades que la consciència social dominant a cada moment entén com a condició prèvia d'una convivència ordenada.  
b) Com a ordre jurídic positivitzat, identificat amb els principis generals del dret constitucionalitzat, que serviria de límit implícit a l'exercici legítim dels drets fonamentals.

Tradicionalment, la noció d'ordre públic en sentit ampli o metajurídic ha servit per justificar un àmbit expansiu d'intervenció administrativa limitadora de drets i llibertats, depenent de la conjuntura política o social dominant.

La Constitució actual descarta la noció àmplia o metajurídica de l'ordre públic, tant com l'existència d'un ordre públic constitucional com a límit immanent a l'exercici de tots els drets i llibertats. Per això, simbòlicament substitueix l'expressió «ordre públic» per unes altres com ara seguretat pública o ciutadana. Si bé l'ordre públic perdura en els arts. 16.2 i 21.2 CE com a límit de l'exercici de la llibertat religiosa i del dret de reunió i manifestació, i en els textos estatutaris de 1979 de Catalunya i del País Basc s'erigiria com a criteri d'atribució de competències en matèria de seguretat pública.

El que realment desapareix amb la Constitució és el concepte d'ordre públic com a habilitant formal de la intervenció coactiva o limitadora de drets i llibertats

---

1. Una anàlisi, entre els molts que s'han s'han realitzat, sobre la distinció jurídica possible entre tals aquests conceptes, al a la que ara em remeto, pot veure's veure's en el meu treball: *La coacció administrativa directa*, Ed. Civitas, Madrid 1990, pp. 345-368.

per part de les autoritats governatives i les forces de seguretat, al marge del principi de legalitat. Subsisteix, en canvi, en sentit ampli, com a element que engloba la seguretat amb relació a altres valors com són la salubritat, el decòrum, etc., o en sentit estricte o material, com a ordre purament material o extern al carrer, que expressa la tranquil·litat ciutadana.

En aquest últim sentit, l'ordre o la tranquil·litat ciutadana resulten supraordenats al fi principal de les autoritats i forces de seguretat, que tenen encomanada la protecció dels drets i llibertats.

### 1.3. La seguretat pública en la jurisprudència constitucional

La noció de seguretat pública es recull en l'art. 149.1.29 CE com a matèria competencial la titularitat de la qual correspon a l'Estat, sense perjudici de les competències que corresponguin a les Comunitats Autònomes per a la creació de les seves pròpies policies, i tenint en compte també les competències autonòmiques de seguretat que puguin assumir-se en virtut del que disposa l'art. 148.1.22 de la Constitució. El Tribunal Constitucional ha analitzat l'art. 149.1.29 en nombroses sentències: 33/1982 —musclos en mal estat—; 123/1984 —centres de coordinació—; 104/1989 —mesures de seguretat en establiments—; 54/1990 —control de psicoòtròpicps—; 133/1990 —lleï de protecció civil—; 25, 49, 50, 51, 52, 81, 82, 85 i 86 de 1993 —sobre lleis autonòmiques de coordinació de policies locals—; 59/1993 —lleï de policia del País Basc—; 341/1993 —lleï de seguretat ciutadana—; 175/1999 —llibres registre en establiments—; 148/2000 —prevenció de la violència en l'esport—; 235/2001 —control de substàncies susceptibles de desviament per a la fabricació il·lícita de drogues—; 25/2004 —el soroll no pot incardinar-se a efectes sancionadors en seguretat pública—, i 154/2005 —facultats executives en matèria de seguretat privada.

El Tribunal Constitucional ha definit la seguretat pública com la:

activitat dirigida a la protecció de persones i béns (seguretat en sentit estricte) i al manteniment de la tranquil·litat o ordre ciutadà, que són finalitats inseparables i mútuament condicionades (STC 32/1982).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En la STC 25/2004, en el seu fonament jurídic 6è, es perfila una síntesi de la doctrina en els següents termes literals següents: «cal Cal partir de la nostra doctrina sobre concepte de "seguretat pública", en en relació amb el qual hem declarat que "es refereix a la protecció de persones i béns i al manteniment de la tranquil·litat o l'ordre ciutadà" ...precisant i que demana en aquesta mateixa resolució i fonament jurídic que aquesta matèria inclou "un conjunt plural i diversificat d'actuacionsd'actuacions, distintes diferents per la seva naturalesa i contingut, encara que orientades a una mateixa finalitat tuitiva tuitiva del bé jurídic així definit"». Ara bé, també hem delimitat de manera més restrictiva el concepte de «seguretat pública», a en l'afirmar... que no tota seguretat de persones i béns, ni tota normativa encaminada a aconseguir-la o a preservar el seu manteniment, pot englobar-se en aquella, doncsja que, si fos així fora, la pràctica totalitat de les normes de l'Ordenament serien normes de seguretat pública, quan és queda clar que es tracta d'un concepte més estricte en el qual cal situar de manera predominant les organitzacions i els mitjans instrumentals, especialment els cossos de seguretat a que què es refereix l'art. 104 CE.

En aquesta mateixa línia de precisió del concepte de «seguretat pública», aquest Tribunal va assenyalar en la STC 148/2000, F. 6, que el seu àmbit normatiu pot anar més enllà de la regulació de les inter-

Dintre d'aquesta definició genèrica el Tribunal Constitucional diferencia un nucli essencial (A) i un halo residual o complementari (B).

A) *Nucli essencial, la policia de seguretat*

La seguretat pública es refereix predominantment a la funció de la policia de seguretat (SSTC 313/1994, 59/1985, 175/1999, etc.), que comprèn les funcions o els serveis policials i els seus aspectes organitzatius.

Les funcions o els serveis policials en sentit estricte són definits pel tribunal Constitucional atenent el seu contingut, la regulació que els norma i els òrgans als quals s'encomanen.

62

També inclouen altres serveis administratius no estrictament policials encara que emmarcables en el cercle de la funció policial, atesos els criteris d'inherència o complementarietat de les funcions o els serveis policials. Així succeeix, per exemple, segons el Tribunal Constitucional, amb el fet de portar llibres registre d'estada de viatgers per a determinades activitats d'hostaleria (STC 175/1999), tant per la seva connexió amb el cercle més específic dels serveis policials, com per la seva connexió amb l'àmbit genèric de la seguretat pública. El mateix succeeix per al Tribunal Constitucional en el control dels serveis de seguretat privada.

---

vencions de la «policia de seguretat», és a dir, de les funcions pròpies de les Forces i Cossos de Seguretat, assenyalant i que «per rellevants que siguin, aquestes activitats policials, en sentit estricte, o aquests serveis policials, no esgoten l'àmbit material del que cal entendre per seguretat pública... Altres aspectes i altres funcions distintes diferents dels Cossos i Forces de Seguretat, i atribuïdes a altres òrgans i autoritats administratives... componen sens dubte aquell àmbit material (STC 104/1989, de 8 de juny, F. 3)». I hem aplicat aquest criteri en diversos supòsits, però sempre guiats per una concepció restrictiva de la «seguretat pública». Tal Tal com ocorre amb la «protecció civil», que requereix per a la consecució de les seves fins la integració i la mobilització de recursos humans molt heterogenis i no només policials (SSTC 123/1984, de 18 de desembre, i 133/1990, de 19 de juliol), o amb determinats productes estupefaents i psicoòtrops, la custòdia, el trasllat dels quals, trasllat i, eventualment, destrucció dels quals s'incardinen en les matèries «seguretat pública» i «administració de justícia» (STC 54/1990, de 28 de març). Però ambdós casos es caracteritzen, precisament, per referir-se a situacions o productes que són susceptibles d'ocasionar greus riscos per a persones i béns, el qlla qual cosa exigeix l'adopció de mesures d'intensitat d'especial intensitat.

Aquesta idea restrictiva del concepte de «seguretat pública» presideix la regulació de la Llei Orgànica 1/1992 que, segons estableix en la seva disposició final primera, es dicta en exercici de la competència estatal «ex» art. 149.1.29 CE en matèria de seguretat pública, essent la finalitat de la seva regulació la de d'«assegurar la convivència ciutadana, l'eradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i espais públics, així com la de prevenir la comissió de delictes i faltes» (art. 1.2). D'aquesta forma manera, la Llei Orgànica orgànica de Protecció protecció de la Seguretat seguretat Ciutadana ciutadana constriñe constrenyeix la seva regulació, segons s'apunta en termes generals en la seva Exposició de Motius, a l'establiment de l'àmbit de responsabilitat de les autoritats administratives en matèries com ara la fabricació, el comerç, la tinença i l'ús d'armes i explosius, les concentracions públiques en espectacles, la documentació personal de nacionals i estrangers a Espanya i certes activitats d'un interès i una responsabilitat especial interès i responsabilitat per a les Forces i Cossos de Seguretat. Això és, la Llei abasta fonamentalment matèries concretes susceptibles d'originar riscos certs que poden afectar de manera directa i greu a la seguretat de persones i béns, prenent en consideració, especialment, «fenòmens col·lectius que impliquen l'aparició d'amenaçes, coaccions o accions violentes, amb greus repercussions en el funcionament dels serveis públics i en la vida ciutadana» (Exposició de Motius), però no estén la seva regulació a qualsevol activitat que pugui tenir una relació més o menys remota amb la seguretat pública».

*B) Halo residual complementari*

*a) Criteri finalista*

La jurisprudència constitucional inclou en l'àmbit de la seguretat pública un halo residual divers del de la policia de seguretat, que es pot concretar en tota acció normativa i executiva que persegueixi la protecció de persones i béns i el manteniment de la tranquil·litat i l'ordre ciutadà.

Aquest criteri teleològic configura la matèria com una activitat horitzontal que permet la intervenció de l'Estat en tots els aspectes de la realitat social. Atesa la contingència d'aquesta conducta, s'arriba a produir una vis expansiva que presenta nombrosos problemes.

En aquest sentit, es provoca genera el perill que la seguretat pública sigui assimilada a la noció tradicional de l'ordre públic. Aquest perill es pot advertir en la STC 33/82, en validar-se una intervenció administrativa en matèria de seguretat pública sense cap altre apoderament que la mera invocació del títol competencial constitucional. Cal descartar-ne, no obstant això, qualsevol interpretació de la seguretat pública com a límit genèric a l'exercici de drets i llibertats. I igualment s'ha de rebutjar qualsevol visió de la seguretat pública com a clàusula habilitant de poders policials genèrics, la qual cosa seria contrària al principi de legalitat consagrat en la Constitució.<sup>3</sup>

Així mateix, la vis expansiva de la seguretat és susceptible de produir una polarització en la difícil delimitació de competències autonòmiques. Aquest fet ha comportat que el Tribunal constitucional necessiti perfilar aquest concepte, advertint que no tota l'activitat, la el fi de la qual sigui la protecció de persones i béns, es pot incloure dins de la matèria seguretat pública (STC 59/85).

*b) Criteri de la rellevància*

Per tal d'aclarir la distribució de competències autonòmiques, el Tribunal Constitucional ha utilitzat el criteri de la rellevància de la regulació o intervenció estatal amb vista a l'assoliment de tals fins, per justificar el desplaçament d'altres títols autonòmics concurrents. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat com a elements que cal tenir en compte els següents:

— La gravetat del perill i la relació directa i immediata amb l'activitat considerada amb la seva creació.

Així, s'inclouen en aquesta matèria la regulació de controls i altres obligacions destinades a prevenir la delinqüència o l'alteració de la convivència en determinades activitats rellevants per a la seguretat pública per ser atractives d'actes delictius o altres fenòmens que puguin alterar la vida ciutadana. Per exemple, el títol IX de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport, nuat al Reial decret 769/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la Prevenció de la Violència en

3. Referent a això em remeto a les reflexions desenvolupades en el meu llibre: *La coacció administrativa directa*, cit., p. 334 et seqüents.

els Espectacles Esportius; o la Llei 50/1999, de 23 de desembre, sobre règim jurídic de la tinença d'animals potencialment perillosos, justifiquen la invocació de la matèria seguretat pública, encara que no sigui fàcil diferenciar si l'objecte debatut entra o no dintre del cercle inherent als serveis policials.

— La inexistència d'altres títols competencials més específics als quals sigui consubstancial l'eliminació o la mitigació del perill i les seves conseqüències.

Així, per exemple, es diferencia la seguretat pública d'altres títols habilitants com a trànsit o transports (SSTC 59/85; 181/92; 203/92; 2/93); seguretat industrial (SSTC 313/94, 59/85, 179/99...); sanitat (SSTC 33/82, 54/90, 329/94...), etc.

— El desplaçament d'altres títols per necessitats d'urgència o el caràcter supraautonòmic de l'emergència.

En aquest sentit es justifica que l'Estat pugui esgrimir la seguretat pública per intervenir directament adoptant mesures de seguretat pública quan:

- a) Hi hagi circumstàncies excepcionals motivades per una necessitat urgent que no puguin solucionar-se amb altres mecanismes com ara l'alta inspecció, i
- b) Aquestes circumstàncies impliquin una incidència greu i imminent en l'àmbit supraautonòmic (*vid.*, per exemple, la STC 54/1990, que utilitza empra aquest criteri en el cas del control d'estupefaents en connexió amb altres títols competencials en matèria d'administració de justícia).

### C) La protecció civil

La protecció civil persegueix la salvaguarda de les persones i dels béns en situacions de risc greu, catàstrofe o calamitat. Aquesta activitat correspon a diverses Administracions Públiques segons la naturalesa de l'emergència i dels recursos i serveis que s'hagin de mobilitzar.

El Tribunal Constitucional la integra dins del concepte de seguretat pública (STC 123/1984 i 133/1990), i hi ha una concurrència competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes amb competències en matèria de policia, les atribucions de la qual estan subordinades a les exigències superiors i a un possible interès nacional o supraautonòmic —afectat per la situació de catàstrofe o emergència— quan:

- a) Entra en joc la Llei 4/1981, d'1 de juny, que regula els estats d'alarma, excepció i setge.
- b) Pel caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació d'elements humans i materials diferents dels que té la Comunitat Autònoma.
- c) Quan l'emergència és d'una envergadura tal que sigui necessària una adreça de caràcter nacional.

Per assegurar la coordinació dels recursos i l'adreça i l'organització unitàries en els casos en què aquest presenti l'interès nacional, l'Estat ha regulat el sistema de protecció civil, la normativa essencial de la qual es recull en la Llei 2/1985, de 21

de gener, de protecció civil, i el desenvolupament de la qual es porta a terme per la norma bàsica de protecció civil de 1992, Reial decret 407/1992, de 24 d'abril.

#### *D) La seguretat privada*

En les dues últimes dècades s'ha experimentat un auge important de la seguretat privada que s'explica per dos factors concurrents: la major demanda de seguretat i la incapacitat de les Forces i Cossos de Seguretat de prestar-la.

La Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada suposa el reconeixement legal d'un sector privat de seguretat, encara que qüestiona el monopoli estatal en el seu manteniment. El seu preàmbul inclou la seguretat privada dintre del nucli essencial de la seguretat pública, com a complementari i subordinat a les Forces i Cossos de Seguretat.

No obstant això, la tesi de la complementarietat —limitada a la defensa de la propietat en l'àmbit privat— queda en dubte si es considera que:

- a) La seguretat privada no es limita a les relacions entre privats, atès que l'Administració ha optat per la contractació d'aquests serveis per prestar-ne d'altres de tradicionalment administratius, com són la vigilància d'edificis oficials o la prestació de serveis de protecció personal d'autoritats a la qual habilita la reforma introduïda amb la LSPRIV operada per la Llei 14/2000.
- b) No es limita a l'interior de propietats, sinó que arriba a zones públiques en certs casos permesos per la Llei: 1) urbanitzacions i polígons, incloent-hi la identificació de persones en llocs de domini públic; 2) transport de valors, etc., en els quals s'estén a vies públiques, i 3) la persecució de delictes flagrants.

Tot això revela l'expansió creixent de l'àmbit i l'autonomia de la seguretat privada, la qual cosa planteja certs interrogants quant a la suficiència de la normativa actual pel que fa a l'escassa regulació de les seves intervencions en funcions materialment policials amb possible afecció a drets fonamentals com són la llibertat personal, la intimitat, etc.

l'àmbit de les empreses de seguretat privada inclou serveis com ara la vigilància i la protecció de béns, i establiments; protecció de persones determinades; dipòsit, custòdia i transport d'objectes valuosos o requerits de protecció especial; instal·lació i manteniment de sistemes de seguretat, i explotació de centrals d'alarms i planificació i assessorament en seguretat. Per prestar aquests serveis es és necessita necessària una autorització administrativa prèvia.

Per la seva banda, el personal de seguretat es classifica en vigilants de seguretat, caps de seguretat, escortes privats, guardes particulars de camp i detectius privats. Per exercir aquestes tasques cal una autorització administrativa habilitant que es concedeix després d'haver acreditat el compliment dels requisits legals i superar les proves de capacitació convocades a aquest efecte.

Doncs bé, la disposició adicional quarta de la Llei 23/1992 de seguretat privada estableix que:

Les Comunitats Autònomes amb competències per a la protecció de persones i béns i per al manteniment de l'ordre públic, d'acord amb el que es disposa en els Estatuts corresponents i si escau amb el que preveu la Llei de forces i cossos de seguretat, podran desenvolupar les facultats d'autorització, inspecció i sanció de les empreses de seguretat que tinguin el seu domicili social a la pròpia Comunitat Autònoma i l'àmbit d'actuació limitat a aquesta.

No es diu res respecte de les competències que puguin correspondre a les Comunitats Autònomes en matèria del personal de seguretat privada,<sup>4</sup> i el que sí queda clar és que a Espanya tant la Llei com la jurisprudència constitucional incardinen la seguretat privada en el si de la seguretat pública.

66

No obstant això, cal recordar a aquest propòsit que el Tribunal de Justícia de Luxemburg, a més de declarar que nombrosos preceptes de la LSP i del seu Reglament de desenvolupament són contraris a les normes comunitàries,<sup>5</sup> sosté amb relació a l'al·legació del Govern espanyol sobre la proximitat entre la seguretat privada i la seguretat pública, que l'excepció prevista en l'article 46 CE, apartat 1, que autoritza els Estats membres a mantenir règims especials per als estrangers, que estiguin justificats per raons de seguretat pública, no és aplicable a les normes generals sobre empreses de seguretat privada.<sup>6</sup>

En concret, en seu comunitària, el Govern espanyol argumenta que

la seguretat privada està íntimament vinculada a la seguretat pública, de la qual constitueix una prolongació. Així, una gran part de les activitats corresponents a aquest sector implica la utilització de mitjans no autoritzats amb caràcter general

4. Referent a això pot veure's la crítica en a M. ESQUERRE CARRASCO: *La seguretat privada: règim jurídic-administratiu*, Ed. Lex Nova, Valladolid 2004, pp. 47-49.

5. La STJCE de 26 de gener de 2006, as. *Comissió contra Espanya*, C 514/03, determina que el Regne d'Espanya ha incomplert les obligacions que li incumbeixen —(en virtut, d'una banda, dels articles 43 CE i 49 CE i, per una altra, de la Directiva 89/48/CEE del Consell de 21 de desembre de 1988, relativa a un sistema general de reconeixement dels títols d'ensenyament superior que sancionen formacions professionals d'una durada mínima de tres anys, i de la Directiva 92/51/CEE del Consell, de 18 de juny de 1992, relativa a un segon sistema general de reconeixement de formacions professionals, que completa la Directiva 89/48)— al en mantenir en vigor les disposicions de la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de Seguretat Privada, i del Reial decret 2364/1994, de 9 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de Seguretat Privada, que imposen una sèrie de requisits a les empreses estrangeres de seguretat privada perquè puguin exercir les seves activitats a Espanya, a saberés a dir, l'obligació:

- de revestir la forma d'una persona jurídica;
- de disposar d'un capital social mínim específic;
- de dipositar una fiança davant un organisme espanyol;
- de contractar una plantilla mínima, quan l'empresa en qüestió exerceixi les seves activitats en àmbits distints diferents del de transport i distribució d'explosius;
- i, en general, que el seu personal posseeixi tingui una autorització administrativa específica expedida per les autoritats espanyoles, i no adoptar les disposicions necessàries per a garantir el reconeixement dels certificats de competència professional per a l'exercici de l'activitat de detectiu privat.

6. En tal aquest sentit, el Tribunal de Justícia invoca les Sentències de 29 d'octubre de 1998, *Comissió/Espanya*, C 114/97, apartats 45 i 46, i de 9 de març de 2000, *Comissió/Bèlgica*, C 355/98, apartats 28 i 30).



(com ara les armes). Aquestes activitats poden tenir també una seriosa incidència sobre el lliure exercici dels drets i les llibertats dels ciutadans. En conseqüència, el Govern espanyol estima que un Estat membre pot legítimament establir una intervenció i un control en aquest sector que no estarien justificades justificats en altres àmbits. Ara bé, al tractar-se d'una activitat no harmonitzada a escala comunitària, pot succeir que la normativa d'altres Estats membres sigui radicalment diferent de l'espanyola, de manera que l'esmentat Govern afirma que cal exigir el compliment dels requisits específics que hi ha a Espanya, i en particular dels que estan lligats al problema del terrorisme.<sup>7</sup>

Per contra, el Tribunal de Justícia entén que no es poden justificar com a mesures de seguretat pública les excepcions que pretén introduir la legislació de seguretat privada espanyola.<sup>8</sup>

#### 1.4. Distribució territorial de competències

##### A) Competències estatals

El Tribunal Constitucional determina que l'Estat és competent en exclusiva en matèria de seguretat pública d'acord amb el que diu l'art. 149.1.29 CE. Però, forçosament, aquesta atribució troba el seu límit en:

- a) Les competències autonòmiques en matèria de policia de seguretat (tant en el seu vessant organitzatiu com funcional), tant derivades del «sense perjudici» explícit de l'art. 149.1.29 CE, com de les competències autonòmiques de seguretat assumides en virtut del que disposa l'art. 148.1.22 CE.
- b) l'implícit principi d'intervenció mínima indispensable per garantir en tot moment l'eliminació o la mitigació del perill per a les persones i béns o l'ordre ciutadà.

7. Vid el paràgrafo paràgraf 21 de la STCTJ de 26 de gener de 2006, as. *Comissió contra Espanya*, C 514/03.

8. En el mateix sentit, per exemple, en un cas que va enfrontar a la Comissió i Bèlgica, la STJCE de 9 de març de 2000, determinava que: «Quant a les raons d'ordre públic i seguretat pública invocades per a justificar aquesta exigència, ha de recordar-se, d'una banda, que el concepte d'ordre públic implica una amenaça real i suficientment prou greu que afecti a un interès fonamental de la societat. Per altra banda, la facultat dels Estats membres de limitar la lliure circulació de les persones per motius d'ordre públic, de seguretat pública i de salut pública no té per objecte deixar sectors econòmics com el de la seguretat privada fora de l'àmbit d'aplicació d'aquest principi, des del punt de vista de l'accés a l'ocupació, sinó permetre a l'Estat que denegui l'accés o l'estada en el seu territori a persones l'accés o l'estada de les quals o estada en aquest territori constituïria, com a tal, un perill per a l'ordre públic, la seguretat pública o la salut pública. Atès que l'al·legació del Govern belga segons la qual tota empresa de vigilància pot constituir una amenaça real i suficientment prou greu per a l'ordre públic i la seguretat pública manca manifestament de fonament i que, en qualsevol cas, no ha estat demostrada, tal aquesta al·legació no serveix per a justificar la restricció a la lliure prestació de serveis resultant de l'obligació, imposada a les societats que explotin una empresa d'aquest tipus, de tenir el seu establiment d'explotació a Bèlgica.»

A més, el caràcter pretendidament pretesament excloent de la intervenció estatal en matèria de «seguretat pública», no pot impedir l'actuació de les Comunitats Autònomes des de les seves competències sectorials, buscant entre uns altres l'objectiu de contribuir a la seguretat pública, sempre que es respecti la regulació estatal.

### *B) Competències autonòmiques*

Algunes Comunitats Autònomes han assumit estatutàriament competències per a la creació de policies pròpies, el que la qual cosa abasta l'organització dels serveis policials, així com aquelles altres competències normatives i facultats inherents o complementàries, incloent-hi els corresponents serveis administratius corresponents, tot això sense perjudici de la competència estatal en aquells serveis policials de caràcter extra o supracomunitari. (SSTC 104/1989, 175/1999).

La primera jurisprudència constitucional (SSTC 117/84, 104/89) diferenciava el vessant material de la seguretat (competència exclusiva de l'Estat) del vessant merament organitzatiu (assumible per les Comunitats Autònomes, en virtut del «sense perjudici» establert en l'art. 149.1.29, i sense fer referència a les prescripcions de l'art. 148.1.22), la qual cosa suposava reconèixer la capacitat de crear organitzacions sense potestats normatives pròpies.

La jurisprudència més recent, no obstant això, aclareix una mica més la doctrina anterior quan reconeix que la competència autonòmica abasta tant aspectes organitzatius com funcionals de la policia de seguretat, però sense fer-hi referència encara que es tracta d'una competència compartida. Referent a això, cal tenir en compte que hi ha un «sense perjudici» en el mateix art. 149.1.29, i a més l'art. 148.1.22 permet que les Comunitats Autònomes assumeixin competències normatives en matèria de seguretat, per la qual cosa la competència no pot considerar-se com a exclusiva, tal com sembla predicar-se aïlladament de la primera part de l'art. 149.1.29 CE.

Per descomptat, per assentar la competència estatal no n'hi ha prou amb la dada positiva de la connexió a la seguretat pública (present sempre en el cas de la funció policial), sinó també el negatiu que no hi hagi una vinculació específica amb la competència derivada de la creació de la policia autonòmica o amb les competències tant normatives com funcionals derivades de l'art. 148.1.22 CE. La competència autonòmica o estatal dependrà del criteri de la rellevància intra o supracomunitària de l'activitat a la qual es refereix el servei policial, essent un factor determinant la identificació de l'activitat com a territorialment localitzable i no essent suficient cap altra connexió territorial extracomunitària per desplaçar la competència autonòmica. No obstant això, segons el parer del Tribunal Constitucional, hauria de prevaler la competència estatal quan, a més de l'abast territorial superior, l'activitat de seguretat pública no sigui susceptible de fraccionament i tampoc pugui portar-se a terme mitjançant mecanismes de cooperació i coordinació interinstitucional (STC 175/1999).

Per la seva banda, les competències autonòmiques troben el seu límit, al marge d'en els criteris exposats, en:

- La reserva a llei orgànica a què se sotmet la regulació dels drets i les llibertats fonamentals, que arriba també a la regulació essencial de les mesures limitadores d'aquests drets i llibertats.
- La doble remissió a la llei orgànica que fan els arts. 104 i 129.1.29 CE amb referència a la regulació bàsica de les forces policials.

Tant la LOFCS en les seves disposicions finals primera, segona i tercera, així com la disposició addicional quarta de la Llei de seguretat privada i la disposició addicional primera de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost —que regula l'ús de càmeres de vídeo per les forces i cossos de seguretat en llocs públics—, fan salvaguarda de les competències de les Comunitats Autònomes en matèria de seguretat pública. L'última disposició esmentada reconeix explícitament la capacitat normativa de les Comunitats Autònomes en desenvolupament de la pròpia Llei orgànica.

## 2. TRETOS GENERALS DEL MARC JURÍDIC DE LA SEGURETAT PÚBLICA

### 2.1. *l'àmbit de l'acció administrativa en seguretat pública*

La delimitació del marc jurídic de l'acció administrativa en matèria d'ordre o seguretat pública sol quedar difuminat per diversos factors:

- a) El ja examinat caràcter transversal de la matèria de la seguretat pública, susceptible d'afectar a qualsevol àrea de la vida social.
- b) La confusió amb altres institucions del Dret Administratiu, com ara la noció general de policia o l'acció administrativa limitadora de drets. La inflació del concepte de policia administrativa ha provocat que part de la doctrina administrativa hagi substituït aquesta noció per la d'activitat administrativa de limitació o de garantia, dintre de la qual s'inclouria com una part la funció de policia de seguretat. Tanmateix, encara que l'acció administrativa en matèria de seguretat pública s'expressi normalment mitjançant actes de limitació o garantia, també pot adoptar altres mitjans d'acció típica administrativa, com són la planificació, el foment o el servei públic en sentit ampli.
- c) La tangencialitat de la seguretat pública amb determinats aspectes de la tutela jurisdiccional penal, per exemple, quant a la prevenció de delictes i la doble adscripció orgànica i funcional de la policia judicial. Aquest fet no impedeix afirmar l'existència d'un àmbit propi de la policia de seguretat i de la seguretat pública com a funció administrativa diferent de la funció jurisdiccional, com es deriva del contingut dels arts. 104, 148.1.22 i 149.1.29 CE.

El marc jurídic de la seguretat pública està format pel conjunt de normes destinades a preservar i restaurar les condicions que permetin l'exercici dels drets i les llibertats i la convivència ciutadana, normalment mitjançant mesures preventives,

correctores o repressives, incloent-hi actes d'inspecció o vigilància, de limitació de drets o l'exercici de la coacció administrativa.

El tronc comú d'aquest sector normatiu està format per la Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat i la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana. Aquestes normes han de completar-se amb unes altres que els afecten de forma parcial o sectorial, com són la legislació de sanitat, la de trànsit i seguretat vial, la d'espectacles públics, la d'estrangeria, la reguladora del dret de reunió i manifestació, etc.

## 2.2. Principis de l'acció administrativa en matèria de seguretat

70

### A) Principi de legalitat

L'acció administrativa en matèria de seguretat es caracteritza per la seva incidència potencial en l'exercici de drets i llibertats fonamentals, ja sigui restringint-los, condicionant-los o fins i tot suspent-los o prohibint-ne l'exercici.

Tradicionalment es considerava peculiar d'aquest sector de l'activitat administrativa certa relaxació de la vinculació positiva de l'Administració a la Llei, que permetia justificar l'existència de reglaments autònoms de policia o de necessitat, així com altres intervencions restrictives de drets i llibertats en situacions de necessitat i urgència. Sovint es justificaven en un deure natural de no pertorbar l'ordre o la seguretat, considerant l'estat de necessitat com a pressupost habilitant.

Això mai ha suposat que pugui actuar-se *contra legem*, sinó que el mateix ordenament positiu ha permès o previst la seva possible excepció o un Dret especial, a través de clàusules genèriques d'apoderament.

En l'actualitat, no es pot sinó afirmar la vinculació positiva a la Llei de l'activitat administrativa de seguretat en tot el que suposi limitació de drets dels ciutadans, de manera que les activitats coactives o de seguretat<sup>9</sup> necessitin un apoderament legal concret i precís, que requereix la seva regulació en cas que afecti el contingut essencial dels drets fonamentals mitjançant normes de rang orgànic.

Tot i això segueix essent habitual en el nostre ordenament jurídic assignar a les autoritats i forces de seguretat funcions sense determinació expressa de potestats específiques per arribar a assolir-les. La mateixa jurisprudència del Tribunal Suprem ve examinant la legitimitat de les seves actuacions d'acord amb les funcions que tenen encomanades i dóna per suposada l'existència d'apoderaments generals

9. Sempre expressades mitjançant actes jurídics, als quals no es poden contraposar els actes de la policia governativa com a actes materials, tal com sembla deduir-se de la STC 231/2001 (FJ 5), quan es diu que «l'activitat dels cossos de policia governativa és primàriament una activitat d'índole material, no jurídica, sense perjudici que amb caràcter circumstancial al llarg de diferents etapes històriques pugui haver-se atribuït, o pugui atribuir-se, als cossos de policia governativa algun cap tipus d'activitat jurídica, encara que no els sigui genuïnament pròpia». Referent a això pot veure's el meu treball, «l'acte administratiu no procedimentalitzadoprocedimentalitzat» en el «l'acte i el procediment» en *Quaderns de Dret Judicial*, Consell General del Poder Judicial, Madrid, 1992. Així mateix, a aquest propòsit, el meu llibre: *La coacció administrativa directa*, cit. p. 389 i següents.

orientats teleològicament a l'assoliment d'objectius funcionals.<sup>10</sup> Així mateix, amb anterioritat a l'aprovació de la legislació en matèria de seguretat ciutadana o en matèria de videovigilància, la jurisprudència considerava habilitades les forces de seguretat per fer escorcolls, batudes o enregistraments videogràfics ateses les funcions genèriques com són les de prevenir la comissió d'actes delictius o captar, rebre i analitzar totes les dades que tinguin interès per a l'ordre i la seguretat pública, continguts en els arts. 5 i 11.1 f) i h) de la LOFCS.

Amb tot la legislació vigent es dirigeix cap a la superació dels tradicionals apoderaments generals i els substitueix per potestats concretes, que redundin en una major seguretat jurídica tant per als ciutadans (a l'establir un règim de garanties), com per als funcionaris al servei de l'Administració de seguretat (que coneixen de manera més precisa les seves facultats d'actuació).

Això no obstant, aquest objectiu només s'ha assolit parcialment, atesa la dificultat de preveure tot l'elenc de possibles intervencions per mantenir o restaurar l'ordre o la seguretat pública, de manera que la mateixa LOPSC inclou en el seu art. 14 un apoderament genèric per dictar ordres o prohibicions estrictament necessàries per aconseguir els fins previstos en matèria de seguretat ciutadana.

#### B) Principi de subsidiarietat

La jurisprudència constitucional ha assenyalat —com s'ha vist— el caràcter subsidiari de la matèria seguretat pública respecte d'altres de més específiques, la qual cosa té un reflex en la LOPSC quan afirma que les competències i potestats de les autoritats de seguretat ciutadana:

- No desplacen les facultats i els deures que poguessin correspondre a altres poders públics (art. 1.1. *in fine* LOPSC).
- Són subsidiàries respecte de les matèries subjectes a potestats administratives de policia especial (art. 4.1. LOPSC).

#### C) Principi d'oportunitat

Suposa l'atribució específica de discrecionalitat o marge d'apreciació per decidir la intervenció, els seus destinataris i els mitjans idonis que cal emprar entre les alternatives legals que ofereixi la situació ofereixi.

El marge de discrecionalitat amb vista a la decisió d'intervenir està limitat per les exigències del principi de legalitat en la regulació de les mesures administratives restrictives de drets; no obstant això, la zona de penombra dels freqüents conceptes jurídics indeterminats emprats per les normes fa possible que subsisteixi un cert marge d'apreciació, encara que fiscalitzable *a posteriori* pels tribunals. Es tracta d'un dels aspectes més controvertits, ja que l'Administració de la seguretat

10. Vegi's, per exemple, la STS de 15 de gener de 1993 (Arar. 120).

pública ha de decidir sobre pressupostos com ara la sospita fundada, el risc, la urgència o el perill que es produeixi un esdeveniment més o menys imminent.

L'oportunitat amb vista a la decisió d'intervenir està predeterminada pel contingut substancial de la seguretat pública, dirigida teleològicament a la protecció dels drets i les llibertats fonamentals i supraordenada a aquells, la tranquil·litat pública. L'Administració no pot per tant inhibir-se o romandre inactiva davant un perill per als béns jurídics protegits. Així s'expressen les SSTS de 27 abril 1994 (Ar. 3443) i la d'11 de novembre de 1997 (Ar. 8035): l'agent de policia no pot romandre inactiu davant una sospita, sinó que està obligat a atendre-la:

si hi ha un sospitós i no es comproven les causes d'aquesta sospita, els qui faltarien a la seva obligació investigadora, per omissió, serien els agents de l'autoritat.

La discrecionalitat està limitada en tot cas pel principi de proporcionalitat i la interdicció de l'arbitrarietat (art .9.3 CE).

#### *D) Principi de proporcionalitat*

El principi de proporcionalitat és concreció del principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. Per al Tribunal Constitucional «la constitucionalitat de qualsevol mesura restrictiva de drets fonamentals és determinada per l'estricta observança del principi de proporcionalitat» (SSTC 37/98, 66/1995, 55/1996, 207/1996, 37/1989 i 66/1991).

La legislació sobre seguretat pública realça el principi de proporcionalitat en l'art. 14 de la LOPSC, i en la regulació específica de concretes mesures d'intervenció limitadora de drets fonamentals.

L'aplicació d'aquest principi és rellevant per enjudiciar la legitimitat de les intervencions de les autoritats i forces de seguretat, atès que l'abundant ocupació de conceptes jurídics indeterminats en les normes habilitants i la pervivència de clàusules genèriques d'habilitació reforcen la discrecionalitat per decidir la intervenció, els seus destinataris i els mitjans que cal emprar.

El judici de proporcionalitat fa que calgui constatar si la mesura compleix els requisits següents:

- a) si és susceptible d'aconseguir l'objectiu proposat (judici d'idoneïtat);
- b) si, és necessària, en el sentit que no hi ha cap altra mesura més moderada per aconseguir aquest propòsit amb la mateixa eficàcia (judici de necessitat), i,
- c) si és ponderada o equilibrada, per derivar-se'n més beneficis o avantatges per a l'interès general que perjudicis sobre altres béns o valors en conflicte (judici de proporcionalitat en sentit estricte).

El judici de proporcionalitat d'una mesura restrictiva de drets ha d'explicitar-se amb la finalitat que els destinataris coneguin les raons per les quals el seu dret es va sacrificar (STC 52/1995, fonament jurídic 5è).

### **3. MODEL DE SEGURETAT I INCIDÈNCIA DEL NOU ESTATUT DE CATALUNYA EN EL BLOC DE CONSTITUCIONALITAT**

#### **3.1. Inexistència d'un únic model de seguretat en l'ordenament jurídic espanyol**

El debat general sobre els models policials és un tema sempre recurrent. A aquest efecte, per exemple, al llarg de diversos anys —de maig de 1997 a desembre de 1999— es va reflexionar àmpliament en una Subcomissió del Congrés dels Diputats sobre l'establiment d'un nou model policial o de seguretat a Espanya.<sup>11</sup> No obstant això, rarament es defineix amb certa claredat i concisió el que cal entendre's per model policial. Així doncs, sembla convenient assajar amb algun dels trets caracteritzadors del que es pot entendre per model policial.

Amb aquesta expressió es fa referència en primer lloc al fet que sobre un determinat territori actui un o més cossos de policia. Però, l'anterior porta amb ell la necessitat d'aclarir el sistema de distribució de les funcions de seguretat entre la pluralitat de cossos policials actuants i les Administracions de què depengui cadascun d'ells. En aquest sentit el model anglosaxó clàssic es caracteritza per la primacia dels cossos de policia que podríem anomenar locals, dependents d'autoritats d'aquest ordre, al costat dels quals s'erigeixen com a cossos policials centrals o estatals, que s'ocupen de les tasques més complexes de la investigació criminal.

Davant d'aquest model, el francès, també projectat sobre altres països de l'Europa continental (entre ells Espanya), presenta grans cossos de policia dependents de les autoritats centrals de l'Estat, amb primacia dels cossos de seguretat de caràcter militar, i la inexistència o escassa presència de les policies locals. D'altra banda, el model alemany —molt modern, ja que va ser dissenyat en bona mesura després de la Segona Guerra Mundial— es caracteritza perquè la generalitat de les funcions policials depenen dels Länder, sense perjudici que hi hagi cossos de policia dependents de la federació petits i molt especialitzats, que s'ocupen de la investigació dels delictes més complexos i de la vigilància de les fronteres, sense que hi hagi pròpiament cossos de policia local.

Al marge dels models teòrics, en la realitat amb prou feines podem parlar de models purs. Així, per exemple, els cossos de policia local han sofert una important crisi en el Regne Unit. A França, per contra, porten ja diverses dècades tractant de vincular les autoritats locals amb el quefer dels cossos policials centrals.

En termes generals el model de seguretat espanyol és clarament deutor del francès. El quefer policial està protagonitzat per dos grans cossos policials dependents de l'Administració central, el més important i antic dels quals, la Guàrdia Civil, té caràcter militar. És cert que les policies locals tenen més im-

11. Va ser la Comissió de Justícia i Interior, la qual en la seva sessió de 15 d'octubre de 1996, després de debatre una proposició no de llei presentada per Esquerra Izquierda Unida, va proposar al Ple del Congrés la creació d'una Subcomissió encarregada d'elaborar un Informe que servís de base per a l'establiment d'un model policial, text que finalment va veure la llum i es va publicar en el Butlletí Oficial de les Corts Generals de 29 de desembre de 1999, Sèrie D, núm. 526.

portància a Espanya. Però però aquest element no suposa, fins ara, una alteració cabdal del model.

D'altra banda, el procés de creació de cossos de policia de les Comunitats Autònomes no acusa una clara nota de generalització. L'Ertzaintza ha culminat el seu desplegament territorial, i per la mateixa via pretenen encaminar-se lentament els Mossos d'Esquadra a Catalunya, mentre que la policia foral de Navarra roman essencialment acantonada en les seves funcions de protecció de les autoritats forals, juntament amb el desenvolupament de funcions concorrents en la vigilància del trànsit; i tampoc sembla segur que s'hagin de fer passos decidits cap a la creació d'un cos autonòmic a les Canàries. Finalment, l'adscripció de seccions de la Policia Nacional sota la dependència d'autoritats autonòmiques a Galícia, la Comunitat Valenciana i Andalusia té de moment un caràcter essencialment simbòlic, ja que les unitats adscrites no transcendeixen les funcions representatives de custòdia d'autoritats i edificis.

En tot cas, el debat sobre el model policial a Espanya sembla decididament obert, idea que queda confirmada si es repassa el text elaborat en la Subcomissió del Congrés dels Diputats —així com els seus vots particulars—, encara que d'una manera emfàtica i suficient s'afirmi en la primera conclusió del text aprovat que: «El model policial espanyol ha demostrat la seva adequació per complir les missions que li són pròpies».<sup>12</sup>

En resum, el model policial espanyol se sosté sobre la base d'un bloc de constitucionalitat que se sustenta sobre unes normes d'aplicació d'acord amb uns principis de geometria variable. La jurisprudència constitucional tendeix per la seva banda que la interpretació d'aquest bloc de constitucionalitat sigui homogènia. Ara bé, la mateixa legislació que forma part del bloc de constitucionalitat indica que aquesta interpretació no té perquè ser homogènia, ja que clarament declara —com es pot comprovar en les disposicions addicionals de la legislació orgànica a la qual es remet l'art. 149.1.29— que determinats preceptes no s'apliquen en determinades comunitats autònomes i sí en unes altres. A tot això s'afegix el fet evident que el text estatutari de les diferents Comunitats Autònomes no estableix un mateix grau d'assumpció de competències en matèria de seguretat.

Així, per exemple, el Tribunal Constitucional en la Sentència 154/2005, de 9 de juny, per resoldre el conflicte plantejat per Catalunya invoca el capítol II del títol III de la legislació orgànica a la qual es remet l'art. 149.1.29, és a dir a la LOFCS de 1986 («De les competències de les Comunitats Autònomes»), en la qual es fixen «les funcions que poden exercir les policies autonòmiques, ja com a funcions pròpies, ja en col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, o ja de prestació simultània i indiferenciada amb aquestes últimes».<sup>13</sup> No obstant això, cal recordar que per exemple la disposició addicional primera d'aquesta mateixa LOFCS excepciona l'aplicació de tota aquesta normativa a la competència en matèria de seguretat que es regula en l'article 17 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc.

12. Butlletí Oficial de les Corts Generals de 29 de desembre de 1999, Sèrie D, núm. 526, p. 26.

13. STC 154/2005, F.J. quart.



### 3.2. El trànsit del projecte d'Estatut aprovat pel parlament de Catalunya al text definitiu

El Projecte d'Estatut aprovat pel parlament Parlament de Catalunya establia en el seu article 163, en matèria de *seguretat privada*, la competència exclusiva de la Generalitat, que incloïa en tot cas la seva regulació, així com el règim d'intervenció administrativa de les empreses de seguretat i del seu personal a Catalunya.<sup>14</sup> L'article 164, en matèria de *seguretat pública*, atribuïa també a la Generalitat la competència exclusiva sobre: «a) La definició i la regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya. b) La creació, l'organització i el comandament de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra. c) l'ordenació general i la coordinació de les policies locals.» I com a competències executives en matèria de seguretat ciutadana se'n desgranen múltiples de nombroses com ara «l'expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat, la protecció i la lluita contra el frau fiscal, l'execució del règim de tinença i ús d'armes, municions i explosius, la seva adquisició amb destinació als cossos policials de Catalunya i l'expedició de les llicències corresponents».

Així mateix, l'article 132 atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de *protecció civil*, que es deia que «inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, així com la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sense perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria». Finalment, en matèria d'esport l'article 134.1.k) atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva sobre «la regulació en matèria de prevenció i control de la violència en els espectacles públics esportius».

Per la seva banda, el nou Estatut segueix reconeixent en matèria de *protecció civil* la competència exclusiva de la Generalitat, però «respectant l'establert per l'Estat en l'exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública» (art. 132). I, igualment, en matèria d'esport es reconeix la competència exclusiva per a la «regulació en matèria de prevenció i control de la violència en els espectacles públics esportius», però també «respectant les facultats reservades a l'Estat en matèria de seguretat pública» (134.1.j).

D'altra banda, el nou text estatutari definitivament aprovat per les Corts Generals —i ratificat en referèndum per la ciutadania de Catalunya— limita clarament les competències establertes com a exclusives en el projecte aprovat pel Parlament de Catalunya en matèria de seguretat pública i privada.

Així, en matèria de *seguretat privada* solament s'atribueix a la Generalitat —en

14. Així mateix, l'art. 163 del projecte remès al Congrés pel parlament Parlament de Catalunya establia com a competència exclusiva de la Generalitat: «La regulació i el règim d'intervenció administrativa de les persones físiques que exerceixen funcions de seguretat i investigació privades a Catalunya. La regulació dels requisits i de les condicions dels establiments i de les persones físiques o jurídiques que estan obligats a adoptar mesures de seguretat. La regulació de la formació del personal que exerceix funcions de seguretat i investigació privades», etc.

línia de continuïtat amb el que ja succeeix des de l'aprovació de la vigent LSP— l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents:

autorització de les empreses de seguretat privada que tinguin el seu domicili social a Catalunya i l'àmbit d'actuació de les quals estigui limitat al seu territori; inspecció i sanció de les activitats de seguretat privada que es facin a Catalunya; autorització dels centres de formació del personal de seguretat privada; coordinació dels serveis de seguretat i investigació privades amb la Policia de la Generalitat i les Polícies Locals de Catalunya.

76

És obligat preguntar-se si les limitacions imposades en el text definitiu d'Estatut de l'Estatut, en relació amb el projecte en matèria de seguretat privada, obeeixen a raons constitucionals o simplement són d'oportunitat política. Doncs bé, al meu judici segons el meu parer, la competència estatal en matèria de seguretat privada solament pot tenir el seu origen si es subsumeix la seguretat privada en la pública, ja que en cas contrari, si no són la mateixa cosa distinta, l'art. 149.1.29 CE, no podria servir de cobertura a l'exercici de competències estatals en aquesta matèria. A aquest propòsit, en la realitat jurídica es troba la jurisprudència comunitària,<sup>15</sup> que en principi nega tal possibilitat, i des de 'tals aquests postulats que no permeten subsumir la seguretat privada en la pública, gens res no podria impedir que la redacció aprovada pel parlament de Catalunya en el projecte d'Estatut fos constitucional.

De forma complementària recordi's cal recordar que la STC 154/2005, pretén assegurar establir una doctrina en aquesta matèria equivocada al meu judici per mi equivocada. En concret, part de la idea que l'única excepció a la competència exclusiva de l'Estat en matèria de seguretat és l'existència de policies autònomes, ometent sempre les competències en matèria de seguretat que l'art. 148.1.22 CE, permet assumir a les Comunitats Autònomes. A aquest efecte s'assenyala que

quan les facultats administratives en discussió «no guarda[en] cap relació alguna amb l'activitat policial» la competència per a exercir-les correspon a l'Estat, tenint en compte que en tals aquests supòsits l'existència d'[una] Policia autònoma no modifica la titularitat estatal de la competència controvertida. En definitiva, han d'incardinar-se en l'àmbit competencial de les Comunitats Autònomes que disposin de policia de seguretat pròpia totes aquelles facultats que, bé per la seva especificitat o bé per inherència o complementarietat, siguin pròpies de les funcions o serveis policials que hagin assumit conformement al que es disposat en els respectius Estatuts i en la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat. Per contra, correspondran a l'Estat, a més dels serveis policials que en tot cas han quedat reservats a les forces i cossos de seguretat de l'Estat, les restants potestats o facultats administratives restants que, essent rellevants per a la

15. *Vid* entre unes altres la STJCE de 26 de gener de 2006, as. *Comissió contra Espanya*, C 514/03, així com l'exposat en l'apartat 1.3.D) d'aquest treball i la jurisprudència allí citada que s'esmenten.

seguretat pública, no siguin no obstant això pròpies ni inherents de les funcions o serveis policials, segons que han estat definits definides per la Llei Orgànica orgànica de Forces forces i Cossos cossos de Seguretat seguretat i per la Llei Orgànica orgànica a què que es remet l'art. 104.2 CE... Finalment, hem de deixar constància que el fet que l'Estatut català no esmenti de manera expressa a la seguretat privada no pot significar, contràriament al que opina l'Advocat de l'Estat, que la Comunitat Autònoma manqui ja per aquest motiu de tota competència sobre el personal de seguretat. Serà així, si les funcions executives en conflicte no guarden vinculació específica significativa amb la competència autonòmica derivada de la creació de la seva pròpia policia de seguretat, que és, segons s'ha indicat, l'única excepció que l'art. 149.1.29 CE contempla té en compte ena la competència exclusiva de l'Estat en matèria de «seguretat pública».

Òbviament, al meu judicparer, el plantejament erra, en primer lloc, perquè el text constitucional regula competències de seguretat pública no només en l'article 149.1.29, sinó també en el 148.1.22, i forçosament les competències en matèria de seguretat pública són compartides en la mesura que calgui interpretar conjuntament ambdós preceptes constitucionals. A més, en segon lloc, la vigilància i protecció d'edificis i instal·lacions ha estat tradicionalment la finalitat primordial de la seguretat privada, amb ella que qual perfectament es podrien nuar perfectament les competències exclusives —de legislació i execució— que permet assumir estatutàriament a a les CCAA l'article 148.1.22 amb la matèria seguretat privada. Finalment, en tercer lloc, no pot subsumir-se la matèria seguretat privada en la matèria seguretat pública en l'ordenament jurídic espanyol, o com almenys resulta és jurídicament sorprenent, si des de la perspectiva comunitària en matèria seguretat privada no són d'aplicació les excepcions previstes per a la seguretat pública.

Si es reprèn el nou text estatutari vigent a Catalunya, en matèria de *seguretat pública* s'atribueix s'atribueix a la Generalitat —«d'acord amb el que es disposat disposa en la legislació estatal»—: «La planificació i regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals; la creació i l'organització de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra; i el control i la vigilància del trànsit». Així mateix, entre les facultats executives es reconeixen «les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació i el compliment de les disposicions per a la conservació de la naturalesa, del medi ambient i dels recursos hidrològics».

Així mateix, la Generalitat participa, mitjançant la Junta de Seguretat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i 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. Finalment, la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra té com àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les funcions pròpies d'un cos de policia, en els següents àmbits següents: «La seguretat ciutadana i l'ordre públic; la policia administrativa, que inclou la qual que deriva de la normativa estatal; i la policia judicial i la investigació criminal, incloses les diverses formes de crim organitzat i terrorisme».

Referent a això, volgués voldria recordar que en el futur serà obligat revisar els postulats de la STC 154/2005 (FJ5), per imperatiu del que es l disposat en el nou bloc de constitucionalitat, quan s'indica que

l'al·ludida no no-identificació absoluta entre la matèria «seguretat pública» i l'àmbit propi de la Forces i Cossos de Seguretat reclama, abans de res, delimitar amb precisió aquest últim àmbit, doncs ja que no pot oblidar-se que, partint de les previsions del bloc de la constitucionalitat..., hem declarat que «és amb vista a l'organització d'aquella policia autònoma i als corresponents serveis policials no estatals respecte del que la Comunitat Autònoma ... ha assumit competències en el seu Estatut i no, en canvi, en relació amb altres funcions d'execució en matèria de seguretat pública» (STC 148/2000, FJ 7).

Referent a això, si alguna cosa queda meridianamente clara en el nou text estatutari és que en l'art. 164 es reconeixen i atribueix s'atribueixen competències a la Generalitat tant en matèria de seguretat pública com en matèria de policia autònoma, per descomptat «d'acord amb el que es disposat disposa en la legislació estatal».

D'altra banda Per la resta, resulta és important el reconeixement formal en el nou text estatutari de la participació de la Generalitat, mitjançant la Junta de Seguretat, 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. Recordi's Cal recordar a aquest propòsit aquest cas que el Conveni de Schengen el va signar va ser signat pel plenipotenciari d'Espanya el 25 de juny de 1991. L'acord d'adhesió del Regne d'Espanya no contenia cap referència alguna a les policies autonòmiques, ja fora fóra a l'efecte de cooperació policial general, de vigilància transfronterera o de persecució transfronterera «en calenta». Tampoc no s'hi feia havia referència alguna a la integració d'aquests cossos policials en el sistema que havia de nuar-se a la xarxa del Sistema d'Informació de Schengen. Totes les referències en termes d'apoderament es realitzaven feien a òrgans de l'Administració central o, si escau, a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, inclosos els agents de duanes. Aquesta dada fonamental contrastava amb les habilitacions que els articles 40 i 41 del Conveni acollien en relació amb les policies dels Länder alemanys o, fins i tot, en el cas de Bèlgica, envers cap aels seus cossos de policies locals.

El problema no és d'indole formal. Tingui's Cal tenir en compte que si els delictes que habiliten per a la vigilància transfronterera i la persecució «en calenta» són els d'assassinat, homicidi, violació, incendi provocat, extorsió, segrest, tràfic d'éssers humans, tràfic il·lícit d'estupefaents, a més de ad'alguns altres, i la competència per a la seva persecució competeix en el territori autonòmic fronterer correspon a la les policies autònomes, com podria articular-se eficientment una persecució «en calenta» que transcendeixi la línia fronterera si a aquest efecte només estan habilitats els agents de la guàrdia Guàrdia civil Civil i la policia nacional? L'acord d'adhesió espanyola al conveni per a l'aplicació dels acords de Schengen va ignorar l'existència de les policies autonòmiques amb competències ordinàries en matèria de seguretat, amb el la qual cosa que ara en el nou text estatutari s'asseuen s'estableixen unes bases jurídiques que permetin la plena normalització i la integració de la policia autonòmica catalana en l'àmbit comunitari i internacional.