

La ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la policía autonómica

ALBERT GÓMEZ HERRERO

Letrado del Departamento de Interior
Generalitat de Catalunya
Profesor asociado de Derecho administrativo
Universidad de Barcelona

129

El año 2003 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, con el objeto, según establece su artículo primero, de ordenar las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de seguridad pública.

Evidentemente las referencias a esta Ley, ciertamente innovadora, al menos desde una perspectiva teórica, se deben hacer, por una parte, dentro del marco normativo de distribución de competencias en materia de seguridad pública que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña determinan; y por otra parte, teniendo en cuenta el proceso progresivo de despliegue de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra iniciado hace ya varios años en las comarcas gerundenses, que llega a la ciudad de Barcelona el 1 de noviembre de 2005 y que tendrá que acabar en unos pocos años en Tarragona y Tierras del Ebro. El marco constitucional y estatutario en que se inserta esta materia, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹ en relación con la seguridad pública, viene determinado principalmente por los artículos 104 y 149.1.29 de la Constitución española y por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como por la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

En cuanto al contenido de la presente ponencia y a su título, se invertirá el orden que en él se indica, ya que primeramente se hará referencia al proceso de despliegue de la Policía de la Generalidad teniendo en cuenta que el término «*desarrollo*» utilizado puede abarcar tanto el proceso normativo de creación del nuevo cuerpo policial y el consiguiente desarrollo reglamentario de la legislación del Parlamento de Cataluña de acuerdo con las competencias que corresponden a

1. Sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre; 59/1985, de 6 de mayo; 117/1984, de 5 de diciembre; 133/1990, de 19 de julio; 104/1989, de 8 de junio; 175/1999, de 30 de septiembre; 148/2000, de 1 de junio; 235/2001, de 13 de diciembre; y 154/2005, de 9 de junio.

la Generalidad, como también y principalmente, el propio proceso de despliegue del Cuerpo de mozos de escuadra en el territorio progresivamente y por sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. En segundo lugar, se abordará el análisis y significación de la Ley 4/2003.

Ha de destacarse que la previsión y regulación, en una norma legal, de lo que viene a denominarse el sistema de seguridad pública de Cataluña, parte de una concepción integral de la seguridad no ligada única y exclusivamente al ámbito policial. En este sentido, la Administración autonómica catalana ha estado trabajando en la elaboración de dos importantes proyectos normativos: una ley del sistema de policía de Cataluña (que vendría a sustituir tanto a la Ley 16/1991 de policías locales como a la Ley 10/1994 de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra), y una ley de creación del Instituto de Seguridad de Cataluña, que habrá de abarcar la formación y el estudio en todos los ámbitos que integran la seguridad, absorbiendo tanto la Escuela de Policía de Cataluña como la Escuela de Bomberos y Seguridad Civil de Cataluña, así como otros ámbitos relacionados.

1. EL PROCESO DE DESPLIEGUE DE LA POLICÍA AUTONÓMICA

Se distinguirá en este proceso, primeramente, el momento inicial con la creación del cuerpo de policía autonómica por Ley 19/1983; posteriormente, la aprobación de la Ley 10/1994 de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y el comienzo del despliegue a partir del Acuerdo de la Junta de Seguridad de Cataluña de 17 de octubre de 1994; y finalmente, el proceso de despliegue en el territorio que ha de finalizar de aquí a pocos años.

1.1. La creación de la Policía Autonómica de la Generalidad

Mediante la Ley 19/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, se creó la Policía Autonómica de la Generalidad Catalana. El artículo único de esta Ley determina que

de acuerdo con lo establecido por el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se crea la Policía Autonómica de la Generalidad, que tiene que ejercer primordialmente las funciones de protección de las personas y los bienes, de mantenimiento del orden público y de vigilancia y protección de los edificios y las instalaciones de la Generalidad, sin perjuicio de otras funciones que, llegado el caso, le podrán ser asignadas según lo que determine la Ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución

La disposición adicional de esta ley establece que «*el Cuerpo de mozos de escuadra de la Generalidad es el núcleo inicial de la Policía Autonómica*», denominación histórica que se conserva como vínculo de continuidad con un cuerpo que data de finales del siglo xvii.

Recientemente, por Decreto 64/2005, de 19 de abril, se declaró *Día de las Escuadras* el veintidós de abril, como denominación que pretende potenciar el carácter histórico del cuerpo, aludiendo al vínculo de continuidad de la policía de la Generalidad con el mencionado cuerpo que fue la primera fuerza de policía profesional en Cataluña como cuerpo creado para garantizar la seguridad interna y del que se tiene la primera referencia normativa cuando en abril de 1719 se fundaron las primeras «Escuadras». Tal y como señala la exposición de motivos de este Decreto, «después de siglos de historia, con el retorno de la democracia y la reinstauración de la Generalidad, se empezó el proceso de despliegue de la policía de la Generalidad – Mozos de escuadra en Cataluña», declarándose el año 1997, por el Decreto 96/1997, de 15 de abril (ahora derogado por el anterior), Día de los mozos de escuadra el veintidós de abril como fecha en la que el Gobierno de la Generalidad, mediante el Decreto 93/1982, aceptó la transferencia de la Sección de mozos de escuadra de Barcelona a la Generalidad de Cataluña.

Dejando a un lado estos precedentes históricos del cuerpo, que se sitúan en los inicios del siglo XVIII y en el contexto de la guerra de sucesión y años posteriores, así como también el importante precedente histórico de lo que significaron los Mozos de escuadra durante la Segunda República, fieles a la República y al Presidente de la Generalidad, nos referiremos ahora —una vez reinstaurada la Generalidad— al proceso de despliegue del Cuerpo de mozos de escuadra como policía de la Generalidad y Policía Autónoma de Cataluña.²

Actualmente la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra se ha desplegado en la mayor parte de Cataluña y puede decirse que se está prácticamente en la fase final del proceso de despliegue y consolidación de este cuerpo policial como policía propia de Cataluña. Cabe decir que los puntos de partida de este proceso se sitúan principalmente en los dos siguientes hitos:

Primero, la aprobación de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra, que configuró expresamente este cuerpo como la policía ordinaria e integral de Cataluña, a la vez que estableció las funciones que le corresponden;

Y en segundo lugar, los acuerdos de la Junta de Seguridad de Cataluña de 17 de octubre de 1994, que establecieron las bases del modelo policial de Cataluña y determinaron tanto las competencias que le son propias como las competencias reservadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

De esta manera el despliegue territorial de los Mozos de escuadra se ha producido mediante un proceso de sustitución de las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad del Estado, que comenzó a finales de 1994 en la comarca de Osona.

2. El 21 de julio de 1950, un decreto del «Ministerio de la Gobernación» autorizó a la Diputación de Barcelona, presidida entonces por el marqués de Castellflorida, a organizar una «sección de Mozos de Escuadra». Por el Real Decreto de 25 de octubre de 1980 los ministerios del Interior y de Defensa renunciaban a sus poderes sobre la sección, la cual pasó a depender de la Generalidad. A pesar de eso, el mantenimiento del cuerpo seguiría a cargo de la Diputación.

Después de la llegada del presidente Tarradellas, los mozos pasaron a depender de la Generalidad de Cataluña. El año 1982 se convocaron 280 plazas de mozos y el cuerpo de Mozos de escuadra se convirtió en la Policía Autónoma de Cataluña.

1.2. Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra³

Esta Ley se aprobó con el objeto de perfeccionar el proceso de creación, la estructuración y la regulación funcional y estatutaria de la Policía de la Generalidad (que conserva la denominación histórica de Cuerpo de mozos de escuadra) y, asimismo, ordenar la seguridad pública de acuerdo con el ámbito competencial de la Generalidad. El artículo 12 de la Ley 10/1994, al regular las funciones, vino a configurar expresamente el Cuerpo de mozos de escuadra como la policía ordinaria e integral de Cataluña.

132

Partiendo de este carácter del cuerpo policial autonómico se concretaron sus funciones, si bien la Ley no dividió las funciones del Cuerpo de mozos de escuadra según la clasificación de funciones establecida en la Ley orgánica 2/1986 (propias, en colaboración y de prestación simultánea), sino que se estableció una tipología de las funciones que le corresponden en la que todas ellas tienen la consideración de propias de la Policía Autonómica.

Según el apartado primero del mencionado artículo 12, corresponden a este cuerpo policial las siguientes funciones:

- Primero. Funciones de policía de seguridad ciudadana, entre las que destacan la de proteger a las personas y los bienes y mantener el orden público, además de vigilar y proteger a las personas y los edificios de la Generalidad, espacios públicos y manifestaciones, o también prestar auxilio en casos de accidente o calamidad pública y en actuaciones de salvamento, las funciones de protección de la seguridad ciudadana de acuerdo con la Ley orgánica 1/1992 y la prevención de actos delictivos.
- Segundo. Funciones de policía administrativa, velando por el cumplimiento de la normativa: disposiciones autonómicas (utilizando la coacción para la ejecución forzosa de los actos y disposiciones), normas estatales aplicables en Cataluña y normativa de medio ambiente y sobre el patrimonio cultural catalán.
- Tercero. Funciones de policía judicial, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, el artículo 126 de la Constitución, la Ley orgánica del poder judicial y la legislación procesal.

3. Esta Ley ha sido objeto de múltiples modificaciones (Ley 17/1997, de 24 de diciembre, Ley 21/1998, de 29 de diciembre, Ley 4/2000, de 26 de mayo, Ley 26/2002, de 28 de noviembre, Ley 31/2002, de 30 de diciembre, Ley 2/2003, de 19 de febrero, Ley 4/2003, de 7 de abril, Ley 1/2004, de 24 de mayo, Ley 7/2004, de 16 de julio, y Ley 11/2005, de 7 de julio). Respecto de lo que constituye propiamente el desarrollo reglamentario de la Ley 10/1994, como desarrollo del régimen estatutario del cuerpo policial, cabe hacer referencia a los diferentes reglamentos aprobados por el Gobierno de la Generalidad en relación con el régimen disciplinario del Cuerpo de mozos de escuadra; la regulación de los uniformes reglamentarios, distintivos, distinciones, saludos e identificación; el Consejo de la Policía – Mozos de Escuadra; jornada y horario de trabajo; régimen de licencias, permisos y vacaciones; regulación de los puestos de trabajo de facultativos y técnicos, placas de matrícula de los vehículos y reglamento de provisión de puestos de trabajo.

- Cuarto. Funciones de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados, si es requerido
- Quinto. Funciones de cooperación y colaboración con las entidades locales, de acuerdo con la Ley de las policías locales.
- Sexto. Las otras funciones que le sean transferidas o delegadas por el procedimiento establecido por el artículo 150.2 de la Constitución. En concreto, por Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, se transfirieron las competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña (con las excepciones previstas a su artículo primero, referentes a los permisos y licencias de conducción y a la matriculación y expedición de los permisos o licencias de circulación).
- Séptimo. Las otras funciones que le sean encomendadas.

Por tanto, de acuerdo con lo expuesto, en lo que concierne a la actividad de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra, se pueden distinguir como grandes ámbitos de actuación principales la policía de seguridad ciudadana, la policía administrativa (velando por el cumplimiento de las leyes), la policía de investigación o judicial (investigación de delitos) y la policía de tráfico (en virtud de la Ley orgánica 6/1997).

1.3. La Junta de Seguridad de Cataluña y el despliegue por sustitución

La Junta de Seguridad de Cataluña es el órgano previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, de carácter paritario entre el Gobierno del Estado y la Generalidad, con importantes atribuciones en relación con la distribución de funciones y el despliegue de la Policía de la Generalidad, que tiene la misión principal de coordinar la actuación de la policía de la Generalidad y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

El 17 de octubre de 1994 la Junta de Seguridad de Cataluña acordó que

la asunción de funciones y el despliegue de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra se fundamentan en el modelo de sustitución, por el que la Policía Autonómica se desplegará gradualmente y asumirá las funciones que le corresponden, momento en el cual dejarán de efectuar las mismas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.⁴

A partir de este Acuerdo y de los sucesivos adoptados por la Junta de Seguridad de Cataluña, la policía de la Generalidad ha estado asumiendo gradualmente, mediante el correspondiente proceso de despliegue en el territorio de

4. Además de establecer-se las bases del modelo policial, se determinaron las funciones que quedaban reservadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil).

Cataluña, las funciones de seguridad ciudadana que, entre otras, incluyen la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, por sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Como cuestión destacable, es preciso señalar que el modelo policial en Cataluña, con un Cuerpo de mozos de escuadra que tiene el carácter de policía ordinaria y general, se ha consolidado a partir de los acuerdos de la Junta de Seguridad y en un marco estatutario y constitucional que, con una lectura tal vez restrictiva, no habría sido posible

1.4. El despliegue en el territorio

134

En este proceso de despliegue de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra por todo el territorio de Cataluña, por Orden de 16 de marzo de 1998 se creó la Región Policial Girona para estructurar los servicios del Cuerpo en las comarcas gerundenses, como fase inicial del despliegue y en el ejercicio de las funciones de policía integral que tiene atribuidas, creándose posteriormente las regiones policiales Poniente y Pirineo Occidental por órdenes de 21 de enero de 1999. Continuando en este proceso de despliegue se creó, por el Decreto 234/2001, de 28 de agosto, la Región Policial Central. Actualmente, la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra está desplegada en todas las comarcas de Girona y Lleida y en una gran parte del territorio de las comarcas de Barcelona.

Por el Decreto 19/2002, de 22 de enero, de reestructuración parcial de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, que derogó las mencionadas órdenes de los años 1998 y 1999 así como el Decreto 234/2001, se regula la estructura organizativa del Cuerpo de mozos de escuadra y se crea, adscrita a la Dirección General de Seguridad Ciudadana, la Subdirección General de la Policía como órgano que tiene atribuido el mando operativo del Cuerpo de mozos de escuadra, de acuerdo con las órdenes del director general de Seguridad Ciudadana que ejerce el mando directo bajo la autoridad superior de la persona titular del Departamento de Interior.⁵

Asimismo, el despliegue se diseña con un modelo de organización basado en unos servicios territoriales y unos servicios centrales.⁶ En cuanto a los servicios territoriales, el artículo 2.7 del Decreto 19/2002 dispone que el territorio de Cataluña se articula, a los efectos de la implantación de la Policía de la Generalidad – Mozos

5. Es preciso tener en cuenta que en la estructura organizativa del Departamento de Interior de la Generalidad existe también la Secretaría de Seguridad Pública, de la que dependen la Dirección General de Seguridad Ciudadana y la Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil.

6. Organizativamente existen diversas comisarías generales encargadas de ámbitos funcionales específicos (la Territorial, la de Investigación Criminal y la Técnica). Además, con un claro carácter territorial existen las regiones policiales adscritas a la Comisaría General Territorial, desplegadas por todo el territorio, así como las divisiones que dependen de las otras comisarías generales (ubicadas en un edificio o complejo central).

Asimismo, como órganos adscritos de manera ordinaria a una división o región policial, las áreas tienen atribuida la dirección táctica de ámbitos concretos de la actividad policial. Existen dos tipos de áreas: las centrales que constituyen el desarrollo orgánico de las divisiones, y las áreas regionales y las áreas básicas policiales (ABP) que constituyen el desarrollo orgánico de las regiones policiales.

de Escuadra, en las nueve regiones policiales siguientes: Girona, Poniente, Pirineo Occidental, Central, Campo de Tarragona, Tierras del Ebro, Metropolitana Norte, Metropolitana Sur, y Metropolitana Barcelona.

Estas regiones policiales serán operativas (con las diferentes áreas básicas que las componen) de acuerdo con el calendario del despliegue del cuerpo de mozos de escuadra (disposición adicional primera del mismo decreto). A continuación se expondrán las diferentes etapas en que se está produciendo este despliegue policial en el territorio desde un punto de vista cronológico y con una específica referencia al despliegue en materia de tráfico:

a) La transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico

Esta transferencia había sido una reivindicación histórica de la Generalidad y constituyó un hito también importante para conseguir el afianzamiento del nuevo sistema de seguridad y para completar el nuevo modelo policial. El acuerdo entre el Gobierno del Estado y el de la Generalidad materializado en la aprobación de la Ley orgánica de transferencias 6/1997⁷ implicó que el Cuerpo de mozos de escuadra pasase a ser el cuerpo policial responsable en Cataluña de las funciones de vigilancia, disciplina y regulación del tráfico en las carreteras catalanas, a la vez que se creó el *Servei Català de Trànsit* como organismo autónomo adscrito al Departamento de Interior.⁸

El despliegue del tráfico en el territorio fue el siguiente:⁹

1998: despliegue en Girona

1999: despliegue en Lleida

2000: despliegue en Barcelona y Tarragona

b) Calendario del despliegue en el territorio por sustitución de la fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado¹⁰

Período 1994-2001:

1994: Osona

1995: Ripollès y la Selva

7. Véanse los reales decretos de traspasos 391/1998, 575/1999 y 404/2000.

8. Por Ley 14/1997, de 24 de diciembre, se creó el *Servei Català de Trànsit*. (y por Decreto 102/1998, de 15 de abril, se desarrollaron las competencias de la Generalidad en esta materia).

9. Todo ello sin perjuicio de las competencias municipales en relación con las vías urbanas, de acuerdo con la legislación vigente.

10. El año 2005 comenzó el proceso selectivo de 19a promoción del Cuerpo de mozos de escuadra (una de las más numerosas). Según fuentes publicadas en la prensa (*El Periódico* 12.6.2005), en el mes de junio de 2005 había unos 9326 agentes (1187 de tránsito) y 1266 aspirantes (a lo que había que añadir la previsión para el 1 de noviembre de 2005 del despliegue en Barcelona ciudad de unos 2500 mozos).

Asimismo, la Ley 10/1994, que fue modificada, ha posibilitado, en relación al acceso al cuerpo por la categoría de mozo, convocatorias restringidas al personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado destinadas en Cataluña, de conformidad con los correspondientes acuerdos adoptados en la Junta de Seguridad de Cataluña (hasta el presente se han convocado dos de estas convocatorias —previéndose la tercera para el año 2006—).

- 1996: Garrotxa y Baix Empordà
1997: Alt Empordà, Gironès, Pla de l'Estany y Cerdanya
1998: Berguedà, Solsonès, Segarra, Urgell, Alt Urgell
1999: la Noguera, Segrià, les Garrigues, Pla d'Urgell, Pallars Jussà, Alta Ribagorça, Pallars Sobirà, Vall d'Aran
2001: Bages, Granollers, Sant Celoni, Caldes de Montbui
Período 2002-2005:
2002: Mollet del Vallès, Arenys de Mar, Pineda, Mataró
2003: Badalona, Sant Adrià de Besòs, Santa Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat, Premià de Mar
2004 Anoa y *predespliegue* en Barcelona
2005: Barcelona (1 de noviembre)
Período 2006-2008:
2006: Sabadell, Cerdanyola, Terrassa, Rubí, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, el Prat de Llobregat
2007: Sant Feliu de Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Gavà, Martorell, Alt Penedès, Baix Penedès, Garraf
2008: Tarragonès, Alt Camp, Baix Camp, Conca de Barberà, Priorat, Baix Ebre, Montsià, Terra Alta, Ribera d'Ebre

Evidentemente este progresivo despliegue ha requerido un importante esfuerzo por parte de la Administración para la creación de un nuevo cuerpo policial, en el que ha sido necesario mantener el difícil equilibrio entre eficacia y celeridad, con la convocatoria de constantes y numerosos procesos selectivos, y también con algunas posibles disfunciones y algunas quejas de seguridad en zonas del territorio próximas al despliegue de la Policía de la Generalidad y al repliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

La fecha del despliegue de la Policía de la Generalidad en la ciudad de Barcelona, el 1 de noviembre de 2005, constituye también un hito ciertamente importante, que fue acompañado del *predespliegue* el año 2004. En concreto, la Junta de Seguridad acordó éste *predespliegue* del cuerpo en la ciudad de Barcelona el mes de noviembre de 2004 para iniciar sus tareas conviviendo con el Cuerpo Nacional de Policía, lo que se concretó en un Convenio de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública y policía entre el Ministerio del Interior, el Departamento de Interior de la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona con motivo del despliegue, firmado el 14 de julio de 2004, para sentar las bases de coordinación operativa entre los Mozos de Escuadra, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Urbana de Barcelona, de acuerdo con los principios de lealtad institucional y de adecuación del servicio público a la demanda social para hacer posible la proximidad, la calidad y la eficiencia de las actuaciones policiales.

Este Convenio, que también concretó la cesión, utilización y gestión de infraestructuras destinadas a ser utilizadas por la Policía de la Generalidad en este periodo transitorio y una vez desplegada, concretó la voluntad de las administraciones de contribuir a la creación de un sistema de seguridad global, considerando el sistema de seguridad de Barcelona como continuidad del iniciado el año 1984

por el Ayuntamiento en la ciudad, basado en los principios de prevención, coordinación institucional y participación ciudadana y en la coordinación, cooperación y colaboración de las respectivas policías. Igualmente, se previó la posibilidad de convocar comisiones de prevención y seguridad en los diferentes distritos de la ciudad, como órganos de información y participación ciudadana, y se optó por un sistema de seguridad que integrase los cuerpos policiales y tendente a la compatibilidad de información y telecomunicaciones y a la estandarización y homologación de procedimientos.

También en la misma fecha, 14 de julio de 2004, el Departamento de Interior y el Ayuntamiento de Barcelona firmaron un convenio de coordinación y colaboración en materia de seguridad pública y policía con motivo del despliegue del Cuerpo de mozos de escuadra en la ciudad. Este Convenio estableció los principios que tienen que regir las relaciones entre ambas administraciones: lealtad institucional, subsidiariedad (entendida como cogestión), complementariedad, actuación en beneficio del ciudadano, intervención mínima obligada del cuerpo de policía que por proximidad y/o disponibilidad actúe ante un hecho para el que no tenga competencia formal, eficacia como objetivo, y racionalidad en la asignación de recursos. Igualmente, se establecieron los criterios de coordinación operativa y los órganos de dirección y participación: Junta Local de Seguridad de Barcelona, Mesa de Coordinación Operativa, Comisión Operativa para el Despliegue, Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona y Consejos de Prevención y Seguridad de los distritos.

2. LA LEY 4/2003, DE 7 DE ABRIL DE ORDENACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CATALUÑA

La exposición de motivos de esta ley señala que

paralelamente a este desarrollo normativo [en materia de policías locales, policía de la Generalidad, protección civil y emergencias, tráfico, seguridad privada y juego y espectáculos], el Gobierno de Cataluña ha ido asumiendo de manera progresiva responsabilidades propias en el campo de la seguridad pública, como por ejemplo la protección de personas y bienes, el orden público y la coordinación de las policías locales, y otras ejecutivas, como la seguridad privada y, más recientemente, el tráfico, al mismo tiempo que se ha ido produciendo el despliegue de sustitución del cuerpo de mozos de escuadra, iniciado el año 1994, en las comarcas catalanas.

Si tuviesen que resumirse sintéticamente los objetivos de la Ley, podría considerarse que la norma se aprobó con los siguientes tres grandes objetivos:

- 1º Ordenar todo el sistema de seguridad pública
- 2º Coordinar todas las instituciones implicadas
- 3º La participación de los ciudadanos para ofrecer una servicio rápido y eficaz

El objeto de la Ley no es en absoluto la redacción de un texto refundido de normas legales relacionadas con la seguridad pública en Cataluña, sino básicamente la configuración a nivel legal de la estructura del sistema de seguridad pública de Cataluña relacionando la actividad de los diferentes órganos de la Administración que actúan en Cataluña en esta materia, de acuerdo con sus respectivas competencias, a la vez que cabe destacar la creación de algunos órganos específicos de gran relevancia (especialmente, el Consejo de Seguridad de Cataluña).

En cuanto a la primera cuestión, la ordenación de las competencias de la Generalidad en materia de seguridad pública en un sistema de seguridad propio de Cataluña, el punto de novedad de la norma es el de querer dar una visión y una regulación de conjunto sobre los temas de seguridad pública.

Respecto de estas diferentes materias con las que se tiene que integrar la seguridad pública en la configuración de un sistema general de seguridad propio de Cataluña, el artículo primero de la Ley se refiere especialmente a las de policía y, a la vez, alude a su integración en el sistema con las competencias siguientes: protección civil, tráfico, juego y espectáculos, y seguridad privada. En relación con estas competencias es preciso hacer referencia a las respectivas leyes sectoriales reguladoras:

— La Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, en materia de protección civil, que prevé que el Gobierno de la Generalidad es el órgano colegiado superior de dirección y coordinación de protección civil de Cataluña y el consejero o consejera de Interior (antes de Gobernación) es la autoridad superior de protección civil de Cataluña sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación que corresponden al Gobierno y de lo que disponga la legislación del Estado en determinados supuestos (artículos 42.1 y 43.1).

— La Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de Cataluña, en materia de emergencias y seguridad civil, que prevé en el artículo 14.2 que corresponde al Departamento de Interior (antes de Gobernación), bajo el mando de la persona que es su titular, las funciones de dirección, coordinación e inspección del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad, de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos y de las instalaciones correspondientes.

— En materia de tráfico, el artículo 2.1 de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del *Servei Català de Trànsit* dispone que el Departamento de Interior (antes de Gobernación) es el responsable de la ejecución de las competencias de la Generalidad en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, a partir, como ya se ha señalado, de las competencias ejecutivas que fueron transferidas por el Estado mediante la Ley orgánica 6/1997.

— En materia de juego, se aprobó la Ley 15/1984, de 20 de marzo, del juego, con el objeto de regular para el ámbito territorial de Cataluña todas las actividades relativas a casinos, a juegos y a apuestas (artículo 1), correspondiendo al Departamento de Interior (antes de Gobernación) la aprobación de los reglamentos especiales.

— En materia de espectáculos, la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos regula, en el

marco de las competencias de la Generalidad, la función de policía respecto de los espectáculos públicos y los establecimientos y las actividades recreativas de pública concurrencia. Lógicamente, es necesario precisar que el término «policía» en este precepto se utiliza en el sentido de «policía administrativa» utilizado por la doctrina administrativista para referirse a la actividad de intervención y de ordenación de la Administración *versus* la actividad prestacional de servicio público y la de fomento.

— En materia de seguridad privada, la regulación legal es estatal, a través de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada que regula la prestación por personas privadas de servicios de vigilancia y seguridad de personas o de bienes, como actividad complementaria y subordinada respecto de la seguridad pública (artículo 1). Sin embargo, la disposición adicional cuarta de esta ley estatal dispone que las comunidades autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público (como es el caso de Cataluña), de acuerdo con lo que dispongan los correspondientes Estatutos y, si procede, con lo que prevé la Ley de fuerzas y cuerpos de seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma. De acuerdo con esta previsión el Gobierno de la Generalidad, mediante el Decreto 272/1995, de 28 de septiembre, reguló el ejercicio de competencias en materia de seguridad privada.

En cuanto a la finalidad del sistema de seguridad pública de Cataluña, éste tiene como finalidad (artículo 1.3) contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y protección eficaces para el aseguramiento de los derechos y las libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley, los principios generales en los que se inspira el sistema general de seguridad pública de Cataluña son los siguientes:¹¹

- a) Prevención de los riesgos y de las amenazas.
- b) Adecuación del servicio público a la demanda social.
- c) Proximidad a los ciudadanos y descentralización de los servicios públicos.
- d) Eficacia de la acción pública y eficiencia en la asignación de recursos y medios.
- e) Planificación y evaluación de las actuaciones.
- f) Proporcionalidad de la intervención pública.
- g) Corresponsabilidad y complementariedad de autoridades y administraciones.
- h) Coordinación y cooperación entre autoridades, administraciones y servicios.
- i) Transparencia e información a los ciudadanos.

11. El artículo 5 de la Ley orgánica 2/1986 establece los principios básicos de actuación de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad y el artículo 11 de la Ley 10/1994 señala los principios de actuación que se aplican al Cuerpo de mozos de escuadra de acuerdo con la citada ley orgánica.

2.1. Estructura de la Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña

La Ley consta, además de la parte expositiva, de 36 artículos, 6 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 4 disposiciones derogatorias y 2 disposiciones finales. Este contenido, en lo que concierne al articulado, se estructura en 5 capítulos:

- a) El capítulo I, relativo a las disposiciones generales y que se acaba de exponer, define el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley, así como la finalidad del sistema de seguridad y los principios en los que se inspira.
- b) El capítulo II tiene por objeto la definición de la composición y la estructura del sistema de seguridad, que se vertebra en torno a las autoridades de la Generalidad y los ayuntamientos, integrándose además por los cuerpos y los servicios de seguridad de ellos dependientes y por los órganos de coordinación y de participación que la propia Ley crea y regula. Es destacable en este capítulo la creación del Consejo de Seguridad de Cataluña como máximo órgano de consulta y representación de las administraciones y de la sociedad catalana, así como la regulación de la Comisión de Policía de Cataluña que sustituye a la Comisión de Coordinación de Policías Locales.
- c) El capítulo III se refiere a la administración general y territorial de seguridad y, en consecuencia, establece la organización territorial del cuerpo de mozos de escuadra en dos niveles principales: las áreas básicas policiales y las regiones policiales
- d) El capítulo IV establece los principios que regulan las relaciones entre las administraciones que concurren en el ámbito de la seguridad, así como los instrumentos que tienen que canalizar estas relaciones (entre ellos los convenios con los ayuntamientos y otras administraciones, instituciones y entidades) y los instrumentos de información, coordinación y asistencia entre el Cuerpo de mozos de escuadra y las policías locales.
- e) El capítulo V, dedicado a las relaciones con los ciudadanos, regula la imprescindible participación ciudadana en el sistema de seguridad.

2.2. Estructura del sistema de seguridad de Cataluña (capítulo II de la Ley)

El sistema de seguridad de Cataluña está integrado por:

- a) Las autoridades de seguridad.
- b) Los cuerpos policiales y otros servicios, públicos o privados, de seguridad.
- c) Los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad.

2.2.1. Las autoridades de seguridad¹²

El Gobierno de la Generalidad es el órgano colegiado superior de Cataluña en materia de seguridad (al que corresponde el mando supremo, por medio del presidente, del Cuerpo de mozos de escuadra) y el consejero o consejera del departamento con competencias en materia de seguridad pública (actualmente el Departamento de Interior)¹³ es la autoridad de la Generalidad que dirige la política de seguridad de Cataluña de acuerdo con el Gobierno y sin perjuicio de las funciones que corresponden a las autoridades del Estado, las cuales obviamente no regula la Ley.

En el ámbito local, los alcaldes son las autoridades superiores en materia de seguridad, en el marco de sus competencias. También la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, en su artículo 4.2, atribuye al alcalde el ejercicio del mando de la Policía local, correspondiendo el mando inmediato al jefe del cuerpo. Asimismo, tienen también la condición de autoridades de seguridad los delegados territoriales del Gobierno de la Generalidad y las personas titulares de los órganos del departamento competente en materia de seguridad pública¹⁴ o de los ayuntamientos que ejerzan las funciones correspondientes en la materia.¹⁵

En cuanto a las funciones que corresponden a dichas autoridades, corresponden al consejero/a del departamento con competencias en materia de seguridad pública (en lo sucesivo se hará referencia al Departamento de Interior)¹⁶ dirigir la política de seguridad del Gobierno, ejercer el mando superior de la policía de la Generalidad, coordinar las policías locales de Cataluña y presidir el Consejo de Seguridad de Cataluña. Entre las funciones de los alcaldes, sin perjuicio del resto de funciones que les asigna la legislación local,¹⁷ destacan las de dirigir la política de seguridad en su municipio, presidir la Junta local de seguridad y ejercer el mando superior de la policía local.

12. Véase también la disposición adicional de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de seguridad ciudadana.

13. Véanse los artículos 2 y 16 de la Ley 10/1994 de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra. Si bien desde un principio se adoptó la denominación de Departamento de Gobernación, por el Decreto 297/1999, de 26 de noviembre, se creó el Departamento de Interior, posteriormente «fusionado» con el de Justicia por Decreto 253/2002 y, finalmente, separado y creado de nuevo por Decreto 296/2003.

14. Así, por ejemplo el/la director/a general de Seguridad Ciudadana.

15. Debe señalarse además que en el ámbito de la protección civil la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña establece también cuáles son las autoridades de protección civil: el alcalde en el ámbito municipal y el consejero de Gobernación (ahora Interior) en el ámbito de Cataluña (sin perjuicio de las funciones que correspondan al presidente de la Generalidad en el caso de delegación en emergencias «de interés nacional»).

16. Véanse también el artículo 16.2 de la Ley 10/1994 y el Decreto 157/1996 de 14 de mayo, de determinación de los órganos que ejercen las atribuciones otorgadas a este Departamento por dicha Ley.

17. Véanse la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril), en cuanto a la dirección superior de la policía municipal que corresponde al alcalde.

2.2.2. *Los cuerpos policiales*

En cuanto a los cuerpos policiales, la Ley prevé expresamente que la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y las policías de los ayuntamientos (con la denominación de policía local, policía municipal, guardia urbana u otras tradicionales) constituyen la policía de las instituciones propias de Cataluña.

En consecuencia, tanto la policía de la Generalidad, que se regula en la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra, como las policías de los ayuntamientos, que se regulan en la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, constituyen la policía propia de Cataluña y se rigen, en lo que concierne a la organización, las funciones, el régimen estatutario y el funcionamiento interno por esta legislación específica y el resto del ordenamiento vigente. En este sentido, se podría considerar que esta Ley de seguridad pública de Cataluña puede constituir un precedente para una futura Ley de policía de Cataluña que incluya en su ámbito de aplicación la regulación de todos los cuerpos de policía dependientes de las administraciones públicas catalanas, tal y como ya hizo en el año 1992 el Parlamento del País Vasco que aprobó la Ley 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco con el objeto de la ordenación de la administración de seguridad de la Comunidad Autónoma del País Vasco y aplicación a los cuerpos de policía dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Administración local.

Las relaciones entre los cuerpos de la policía de las instituciones propias de Cataluña se rigen por los principios que inspiran el sistema general de seguridad y, en particular, por los de complementariedad, coordinación, colaboración, cooperación y auxilio mutuo, especialmente en el seno de las juntas locales de seguridad (a lo que cabe añadir la suscripción de convenios entre la Administración autonómica y local y la promoción de la planificación, así como la importancia de la Comisión de Policía de Cataluña, cuestiones todas ellas a las que después se hará referencia).

La Ley insta a que el Gobierno, el Departamento de Interior y los ayuntamientos promuevan, en el seno de los órganos conjuntos, la planificación operativa de sus servicios de seguridad y la asignación eficiente y el aprovechamiento conjunto de los recursos, la integración de los sistemas de información policial y la homogeneización de los estándares organizativos y operacionales.

2.2.3. *Los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad*

Como órgano de coordinación de carácter general, primeramente es preciso hacer referencia a la Junta de Seguridad de Cataluña que es el órgano superior de coordinación entre la Policía de la Generalidad y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de acuerdo con el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La Ley 4/2003 se limita a reiterar esta previsión estatutaria sin entrar a regular, evidentemente, la Junta de Seguridad.

En relación con los órganos de participación y coordinación del sistema de seguridad de Cataluña que la Ley regula y sistematiza, éstos son los siguientes:

- a) Órgano de participación: el Consejo de Seguridad de Catalunya
- b) Órganos generales de coordinación: Comisión de Gobierno para la Seguridad y Comisión de Policía de Cataluña (así como la Junta de Seguridad de Cataluña).
- c) Órganos territoriales de coordinación: Juntas locales de seguridad (y Mesas de coordinación operativa) y Comisiones regionales de seguridad.

2.2.3.1. El Consejo de Seguridad de Cataluña

El Consejo de Seguridad de Cataluña es el órgano consultivo y de participación superior en Cataluña en materia de seguridad,¹⁸ que tiene que adquirir una importancia clave en el diseño del sistema como novedad, si bien aún no se ha constituido formalmente. Su composición es la siguiente:

- El consejero o consejera de Interior, que lo preside
- En los términos fijados por su reglamento,¹⁹ tiene que haber representantes de las entidades ciudadanas, administraciones locales y la Generalidad
- Si así lo acuerda el Estado, representantes de la Administración del Estado y de la judicatura y la fiscalía. La presencia de estos representantes tendrá que ser acordada por el Estado y no por esta norma aprobada por el Parlamento de Cataluña.
- Además, tiene que contar con la participación, en los términos fijados también por su reglamento, de representantes específicos de los órganos siguientes:
 - la Comisión de Protección Civil de Cataluña (la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, la configura como el órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante, coordinador y homologador superior en esta materia en Cataluña. Su Reglamento de organización y funcionamiento se aprobó por Decreto 291/1999, de 9 de noviembre)
 - la Comisión Catalana de Tráfico y Seguridad Vial (creada por la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del *Servei Català de Trànsit*, como órgano consultivo y de participación)
 - la Comisión contra la Violencia en Espectáculos Deportivos (prevista en el Decreto legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte para prevenir todo tipo de acciones y manifestaciones de violencia que se puedan producir como consecuencia de actividades deportivas en el ámbito territorial de Cataluña)
 - el Consejo Asesor de Espectáculos y Actividades Recreativas (creado por el Decreto 200/1991, de 1 de octubre, en desarrollo de la Ley

18. Sin perjuicio, establece la Ley, de las funciones y de las competencias de los órganos que la legislación vigente establece en los sectores de la seguridad pública y la policía, la protección civil, la seguridad vial y la seguridad privada, representantes de los cuales también tienen que formar parte.

19. Corresponde al Gobierno aprobar el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo

10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos)

- el Consejo de Coordinación de la Seguridad Privada (creado por Decreto 233/1998, de 30 de julio, como órgano de carácter consultivo con el fin de promover la coordinación de los sectores implicados en esta materia en el ámbito de Cataluña)
- y la Comisión de Control de los Dispositivos de Videovigilancia (regulada por el Decreto 134/1999, de 18 de mayo, relativo a la videovigilancia por parte de la policía de la Generalidad y de las policías locales de Cataluña)

En relación con este nuevo órgano consultivo en materia de seguridad, a título comparativo se puede citar la Comisión Vasca para la Seguridad, como órgano «de encuentro e intercambio de ideas y experiencias en orden a favorecer la coherencia en la actuación de las diversas entidades e instituciones implicadas y afectadas por la política de seguridad».

En cuanto a las funciones del Consejo de Seguridad, destacan las de análisis, estudio y evaluación de la situación de la seguridad en Cataluña a partir de los datos de la Encuesta de seguridad pública de Cataluña y los estudios que elabora periódicamente el Departamento de Interior, teniendo que emitir el Consejo un informe anual. Asimismo le corresponden funciones de promoción y propuesta de medidas para la mejora de la seguridad y conocer e impulsar iniciativas dirigidas a la mejora de los servicios de las diversas administraciones relacionados con la seguridad pública en Cataluña.

El Departamento de Interior, como órgano responsable de la política de seguridad ciudadana de la Generalidad, además de presidir, a través de su titular, el Consejo de Seguridad, le tiene que prestar apoyo técnico, poniendo a su disposición la Encuesta de Seguridad Pública y otros estudios sobre la materia, ya que el Consejo pasa a ser el órgano de análisis y reflexión en materia de seguridad en el que participan las diferentes administraciones de seguridad presentes en Cataluña y las entidades y asociaciones.

2.2.3.2. *La Comisión de Gobierno para la Seguridad*²⁰

La Comisión de Gobierno para la Seguridad se prevé como un órgano de coordinación de carácter general e interdepartamental en materia de seguridad y en el ámbito de la Administración de la Generalidad, como consecuencia del carácter transversal que tiene la política de seguridad.

Esta Comisión del Gobierno para la Seguridad tiene como función la de asegurar la coordinación de las actuaciones de los departamentos del Gobierno que afecten a la seguridad y el traslado de la política general de seguridad a las actua-

20. El artículo 6 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña prevé la creación por el Gobierno de Comisiones de Gobierno en su seno, con carácter permanente o temporal.

ciones sectoriales de los departamentos. Asimismo, la Comisión tiene que conocer del Plan general de seguridad de Cataluña que debe aprobar el Gobierno, y debe hacer el seguimiento de la ejecución y del grado de cumplimiento de este Plan.

Su composición es la siguiente:

- El presidente o presidenta de la Generalidad (o, si procede, el consejero o consejera jefe —*conseller/a en cap*—) que la preside²¹
- Los consejeros de los departamentos competentes en las materias de seguridad pública, inmigración, justicia, protección de menores, violencia de género, servicios sociales, sanidad, educación, industria, comercio, consumo, turismo, medio ambiente y economía y finanzas
- Asimismo, el presidente de la Comisión puede convocar a otros consejeros y altos cargos del Gobierno a las sesiones, por razón de los asuntos a tratar

145

En virtud de lo establecido en la Ley 4/2003, dado el carácter transversal de la política de seguridad y a los efectos de coordinar las actuaciones sectoriales de todos los departamentos del Gobierno en esta materia, por Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 26 de julio de 2005, se constituyó la Comisión de Gobierno para la Seguridad, presidida por el presidente de la Generalidad o, en su caso, por el consejero o consejera primero, e integrada por los titulares de los departamentos que integran el Gobierno de la Generalidad.²² La Comisión de Gobierno para la Seguridad ha de integrarse en el sistema de comisiones de Gobierno.²³

En cuanto al funcionamiento de la Comisión, se prevé que se reúna, como mínimo, una vez cada trimestre, y su presidente tiene que convocarla cuando se den situaciones excepcionales de grave riesgo para la seguridad pública o de alteración de la convivencia ciudadana, con el fin de impulsar y coordinar las actuaciones oportunas.

2.2.3.3. La Comisión de Policía de Cataluña

La Comisión de Policía de Cataluña es el órgano colegiado consultivo superior en materia de coordinación entre la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y las Policías Locales de Cataluña.²⁴ Este órgano ha venido a sustituir a la Comisión de Coordinación de las Policías Locales prevista en el artículo 16 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales (precepto derogado por la disposición derogatoria primera de la Ley 4/2003), de forma tal que las remisiones que efectúa la Ley 16/1991 a la Comisión de Coordinación de las Policías Locales se

21. Véase la Ley 1/2005, de 31 de marzo, del consejero o consejera primero.

22. Sorprende que dicha comisión de Gobierno esté integrada por todos los miembros del Gobierno, y ello teniendo en cuenta que la propia Ley 4/2003 prevé que se puedan «convocar otros consejeros y altos cargos del Gobierno a las sesiones, por razón de los asuntos a tratar.»

23. El artículo 7 del Decreto 248/2005 (regulador de las comisiones de Gobierno) prevé que la composición de la Comisión de Gobierno para la Seguridad, regulada por el artículo 7 de la Ley 4/2003, es la determinada en el Acuerdo del Gobierno de 26 de julio de 2005 que la ha constituido.

24. Esta Comisión se adscribe al departamento competente en materia de seguridad pública.

entienden hechas a la Comisión de Policía de Cataluña (disposición derogatoria segunda de la Ley 4/2003).

Dicho órgano está compuesto por:

- a) El/la consejero/a del departamento con competencias en materia de seguridad pública, que la preside.
- b) Cinco vocales en representación de los ayuntamientos.
- c) Cinco vocales en representación del Gobierno.²⁵

Entre las funciones de la Comisión destacan las relativas al conocimiento de la aplicación de los convenios y acuerdos suscritos entre el Departamento de Interior y los ayuntamientos, así como conocer y debatir las cuestiones de carácter organizativo y operativo que afecten a la coordinación entre los cuerpos de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y de las Policías Locales de Cataluña. También le corresponde emitir informes preceptivos no vinculantes en materia de organización y estructura interna de las policías locales y sobre las normas relativas a uniformidad y otros elementos de identificación de las policías locales, y promover iniciativas y estudios para la mejora de la coordinación y el fomento de la homogeneización de los medios y los sistemas y de las actividades formativas.

146

2.2.3.4. *Las juntas locales y las comisiones regionales de seguridad*

Como órganos de coordinación de ámbito territorial debe hacerse referencia a las Juntas locales de seguridad y a las Comisiones regionales de seguridad.²⁶

2.2.3.4.1. Las juntas locales de seguridad

La Ley otorga una relevancia especial a las juntas locales de seguridad, de las cuales destaca el carácter obligatorio en los municipios que cuenten con policía local. Este carácter, junto con las funciones que se les atribuyen y la presidencia única del alcalde o la alcaldesa, pretende hacer de estos órganos piezas claves del sistema de seguridad y del modelo de policía, convirtiéndolas en una referencia necesaria para la elaboración, la planificación y la ejecución en el ámbito local de las políticas públicas de seguridad más generales.

Se trata de un órgano colegiado de colaboración y coordinación general de los diversos cuerpos de policía y otros servicios de seguridad que operan en el territorio municipal donde hay policía local y de participación ciudadana en el sistema de seguridad.

A) Marco normativo

Las juntas locales de seguridad forman parte del sistema de coordinación que la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad diseñó

25. El artículo 16.2 de la Ley 16/1991 preveía diez vocales en representación de los ayuntamientos y cuatro en representación de la Generalidad, además del consejero de Interior como presidente.

26. El Gobierno tiene que aprobar por decreto la normativa general sobre organización y funcionamiento de estos órganos, los cuales pueden aprobar su reglamento de funcionamiento interno.

para cumplir con el principio de cooperación recíproca y de coordinación de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el ámbito territorial municipal, configurándose como elemento clave del sistema. La Ley orgánica 2/1986, en el artículo 54, prevé que en los municipios que tengan cuerpo de policía propio se puede constituir una Junta Local de Seguridad que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad en su ámbito territorial; asimismo establece, entre otros, que la constitución de las mencionadas juntas y su composición debe determinarse reglamentariamente. En desarrollo del artículo 54 de la Ley orgánica 2/1986, la regulación de las juntas locales de seguridad se estableció provisionalmente mediante una instrucción de la Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio del Interior de 26 de noviembre de 1987.

En Cataluña, la Ley 16/1991 de las policías locales previó (en el artículo 17) que los municipios dotados de policía local que acuerden crear la Junta Local de Seguridad pueden integrar representantes del Departamento de Interior, siendo la participación de estos representantes preceptiva en los municipios en que hay una presencia operativa de la Policía de la Generalidad. Si bien el artículo 17 de la Ley de policías locales hace una remisión expresa al artículo 54 de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, es preciso señalar que este artículo, de acuerdo con la disposición final segunda de la citada ley orgánica, es de aplicación supletoria a la Comunidad Autónoma de Cataluña.²⁷

Por tanto, partiendo del carácter supletorio del artículo 54 de la Ley orgánica 2/1986 y teniendo en cuenta el progresivo despliegue del cuerpo de mozos por el territorio de Cataluña, de acuerdo con las competencias de la Generalidad, el Gobierno catalán aprobó el Decreto 151/1998, de 23 de junio, de regulación de las juntas locales de seguridad, con el objeto de regular la composición, las atribuciones y el funcionamiento de las juntas locales de seguridad que se constituyan en los municipios donde la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra está desplegada por sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.²⁸

La Ley 4/2003 que ahora se analiza acaba con el carácter potestativo de las Juntas de Seguridad en los municipios con cuerpo de policía local propio, ya que establece que en estos municipios «tiene que haber una junta local de seguridad». Este carácter obligatorio de las Juntas de Seguridad, que implica un régimen diferente del previsto en la normativa estatal antes citada, hace referencia a los municipios donde la Policía de la Generalidad se encuentra desplegada por sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

27. Esta interpretación ha venido confirmada de manera expresa por la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1993, de 8 de marzo (F.J.4º).

28. En este sentido, y de acuerdo con lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora, en el Dictamen 217/98 relativo al Proyecto de decreto de regulación de las Juntas Locales de Seguridad señaló, entre otras cuestiones, lo siguiente: «(...) Es, por tanto, disponible para la competencia legislativa de la Generalidad la materia que regula el Proyecto que examinemos. Y consecuentemente no tiene sentido examinar a qué potestad reglamentaria remitía el artículo 54 de la Ley estatal, precisamente por su carácter supletorio».

De acuerdo con el modelo de sustitución mediante el despliegue gradual, la disposición transitoria de la Ley 4/2003 establece que la regulación de las juntas locales de seguridad prevista en esta Ley (el régimen de existencia obligatoria de Junta local de seguridad) será aplicable a partir del momento en que se produzca el despliegue de la policía de la Generalidad en los municipios correspondientes.

B) Composición y funciones

La Junta Local está compuesta por el alcalde o alcaldesa, que la preside; el delegado o delegada territorial del Gobierno de la Generalitat; el concejal delegado en materia de seguridad ciudadana; el jefe de la comisaría de la Policía de la Generalidad del municipio o, sinó, el jefe del área básica policial o el mando que designe; el jefe de la policía local o el mando que designe; si así lo acuerda la Administración del Estado, en el ámbito de sus competencias, los jefes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que tengan responsabilidades funcionales en el municipio; representantes de la judicatura y de la fiscalía (si así lo acuerda la Administración del Estado) cuando lo requieran los asuntos a tratar, con voz pero sin voto; pudiendo ser también invitados a participar, con voz pero sin voto, las asociaciones y las entidades vecinales y ciudadanas del municipio y, si los asuntos a tratar lo requieren, los técnicos que se consideren convenientes y las personas responsables de los servicios de emergencias, de los servicios sociales, de tráfico y seguridad vial, de seguridad privada y de juego y espectáculos, con voz pero sin voto.

Corresponde a la Junta Local analizar y valorar la situación de la seguridad pública en el municipio y elaborar y aprobar el Plan de seguridad local y los planes de actuación específicos, así como conocer los planes de emergencias y los planes o las medidas de seguridad vial, de seguridad en acontecimientos deportivos y de juego y espectáculos, y de otros que incidan en la situación de seguridad del municipio, y conocer los servicios de seguridad privada que tienen autorización para operar en el municipio. También ha de concretar la Junta los medios y los procedimientos establecidos de colaboración, coordinación y cooperación de los cuerpos y los servicios de seguridad que actúan en el municipio, en el marco del convenio existente y promover las iniciativas y formular las propuestas que sean convenientes.

C) Mesa de coordinación operativa

Las juntas locales de seguridad tienen que crear una mesa de coordinación operativa, como órgano permanente y estable de coordinación y de cooperación de los diversos cuerpos y servicios de seguridad en el municipio, la cual está compuesta por los jefes de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y de la Policía Local que son miembros de la Junta Local de Seguridad.²⁹ La Ley mantiene, por tanto, el carácter obligatorio de la constitución de dicha mesa, que se encuentra formada exclusivamente por mandos policiales.³⁰

29. Asimismo, también la pueden integrar, si procede, otros mandos de policía o de seguridad.

30. El origen de este órgano se encuentra en los convenios de coordinación policial firmados con el municipio de Girona, coincidiendo con el despliegue del cuerpo de mozos de escuadra.

Las funciones de la mesa de coordinación se centran en la ejecución de los acuerdos de la Junta Local y el aseguramiento del intercambio de información entre los cuerpos y los servicios de seguridad que actúan en el municipio y de la coordinación operativa en sus actuaciones.

2.2.3.4.2. Las comisiones regionales de seguridad

Los municipios de una misma región policial tienen que integrarse en una comisión regional de seguridad. Su regulación presenta cierto paralelismo con la de las juntas locales de seguridad, si bien referida al ámbito de las regiones policiales en que se organiza el cuerpo de mozos de escuadra.

En cuanto a los miembros que la integran, bajo la presidencia del consejero de Interior, cabe destacar a los alcaldes de los municipios que la integran, el delegado territorial del Gobierno de la Generalidad, el jefe de la comisaría de la región policial y los jefes de las policías municipales, sin perjuicio de la asistencia de otros mandos policiales del Estado y representantes de la judicatura y de la fiscalía y de las entidades ciudadanas, en términos similares a los expuestos para la Junta Local de Seguridad.

Corresponde a estas comisiones analizar y valorar la situación de la seguridad pública en los municipios que las integran y elaborar el Plan de seguridad regional que ha de someterse a la aprobación del consejero de Interior.

2.2.3.5. La Escuela de Policía de Cataluña y los planes de seguridad

Para concluir con la estructura del sistema de seguridad catalán, la Ley 4/2003 incluye en este sistema dos importantes instrumentos que afectan principalmente a la formación y a la planificación en materia de seguridad: la Escuela de Policía de Cataluña, como organismo autónomo de carácter administrativo (adscrito al Departamento de Interior), y el Plan general de seguridad de Cataluña, que debe ser aprobado por el Gobierno de la Generalidad.

2.2.3.5.1. La Escuela de Policía de Cataluña

En lo que concierne a la Escuela de Policía de Cataluña, que fue creada por la Ley 27/1985, de 27 de diciembre, como organismo autónomo administrativo con personalidad jurídica propia, la novedad a destacar es que la Ley reconoce expresamente el papel que tiene la Escuela en la estructura del sistema de seguridad catalán al incluirla en este sistema específicamente. Esta entidad autónoma tiene funciones de selección, formación, reciclaje y adaptación del personal que integra tanto el cuerpo de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra como las Policías Locales.

La Escuela de Policía de Cataluña tiene como tareas principales la formación básica y la formación de mandos y de las especialidades de los miembros de las policías de Cataluña, a la vez que presta apoyo al departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública y a los ayuntamientos en los procesos de selección del personal de los cuerpos respectivos. Asimismo, se prevé que la Escuela contribuye al estudio, la investigación y la divulgación de materias relativas a la policía y a la seguridad ciudadana.

Ahora bien, a pesar de la importancia de la Escuela de Policía en el sistema de seguridad, uno de los retos de futuro que hay que plantear es el de la creación de un organismo o entidad que extienda su alcance no sólo al ámbito policial, sino que se refiera a la seguridad con carácter amplio y general. En este sentido, desde la Administración autonómica se ha estado trabajando en la elaboración de un texto legal que regule un Instituto de Seguridad de Cataluña³¹ para la formación de los miembros de los servicios públicos o privados de seguridad, de prevención y extinción de incendios y de salvamentos, y de emergencias y protección civil, así como para la creación, la gestión y la aplicación de conocimiento técnico para la selección, la promoción y el desarrollo de estos colectivos profesionales de acuerdo con la normativa reguladora correspondiente.

Este nuevo organismo que enlazaría directamente con el sistema de seguridad que diseña la Ley 4/2003, podría extender su ámbito de actuación a los cuerpos de policía de Cataluña (policía de la Generalidad y policías locales) y a otros profesionales que desarrollan funciones en el ámbito de la seguridad pública al servicio de las instituciones propias de Cataluña, el personal que integra los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña (previstos en la Ley 5/1994: cuerpo de bomberos de la Generalidad, cuerpo de bomberos voluntarios de la Generalidad, bomberos de empresa, cuerpos de bomberos municipales y otro personal), el personal de los servicios de protección civil y el del centro de atención y gestión de emergencias de la Generalidad (previsto en la Ley 4/2003, artículo 30), el personal de las estructuras profesionales que desarrollan funciones en el ámbito de la seguridad vial y el tráfico, el personal facultativo y técnico que da cobertura y apoyo a la función propia de los cuerpos de policía y del personal de emergencias, el personal de ámbitos profesionales relacionados con la protección y ayuda al ciudadano y la seguridad en espacios y servicios públicos, y el personal de seguridad que realiza actividades excluidas del ámbito de aplicación de la legislación de seguridad privada.³² Asimismo le podrían corresponder funciones de formación, perfeccionamiento y capacitación del voluntariado y de los actores relacionados con los servicios de seguridad y emergencias, y también la colaboración con otros órganos de la Administración para la formación del personal penitenciario y del cuerpo de agentes rurales en procedimientos, intervenciones y técnicas de seguridad, obteniendo, en su caso, las autorizaciones previstas en la legislación vigente para realizar actividades de formación también del personal de seguridad privada.

2.2.3.5.2. El Plan general de seguridad de Cataluña y el resto de planes de seguridad

En relación con el Plan general de seguridad de Cataluña, la Ley pretende

31. El Gobierno de la Generalidad, el 17 de enero de 2006, aprobó a propuesta de la consejera de Interior el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de Seguridad de Cataluña, que fue presentado al Parlamento.

32. En cuanto a este personal distinto al de seguridad privada, téngase en cuenta el Decreto 348/2004, de 20 de julio, por el que se regulan los criterios de la habilitación y las funciones del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas.

dotar al sistema de un instrumento metodológico que debe contribuir a su eficacia y funcionalidad:

- a) Procedimentalmente, el Plan es aprobado por el Gobierno, a propuesta del consejero/a de Interior y con el conocimiento previo de la Comisión del Gobierno para la Seguridad y del Consejo de Seguridad de Cataluña, con una periodicidad bienal (sin perjuicio de que por razones de urgencia o de necesidad se tenga que modificar antes). Cabe destacar igualmente que hay que presentarlo al Parlamento.
- b) Desde el punto de vista material o sustancial, el Plan general debe contener el catálogo o previsiones generales de riesgos, actuaciones y medios relativos a todo aquello que afecte o pueda afectar a la convivencia ciudadana y la seguridad de las personas y los bienes. Específicamente la Ley determina que se incluyan las previsiones que afectan a los riesgos, actuaciones y medios de seguridad privada, seguridad ciudadana, emergencias y seguridad vial.

También deben establecerse en el Plan las directrices y los criterios técnicos para la elaboración de los planes locales y regionales de seguridad, al efecto de conseguir la coordinación y la integración adecuadas. Por tanto, el Plan general tiene que convertirse en un elemento clave para la tarea planificadora que se pretende impulsar en materia de seguridad, siendo la referencia obligada para la elaboración de los diferentes planes territoriales.

El Plan general de seguridad de Cataluña debe ponerse en relación con el resto de planes de seguridad que la Ley prevé, teniendo en cuenta, a su vez, las previsiones contenidas en los planes del resto de «submaterias» relacionadas con la seguridad, destacando especialmente los planes de protección civil (artículos 15 y siguientes de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña)³³ y el Plan de seguridad vial³⁴ y los programas incluidos en este Plan (que tiene que aprobar el Gobierno de acuerdo con el artículo 2.4.j. de la Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del *Servei Català de Trànsit*).

La Ley 4/2003, en el capítulo relativo a las relaciones entre administraciones, incorpora un precepto relativo a la planificación conjunta (el artículo 31), donde establece que los planes de seguridad pueden ser municipales, supramunicipales

33. La Ley 4/1997 de protección civil de Cataluña regula en los artículos 15 y siguientes la planificación en esta materia, regulando el plan de protección civil de Cataluña, los planes territoriales, los planes especiales y planes de autoprotección. El artículo 3 de esta Ley prevé, como una de las finalidades básicas de la acción pública en materia de protección civil, la planificación de las respuestas ante las situaciones de grave riesgo colectivo y las emergencias, y también la estructura de coordinación, las comunicaciones, el mando y el control de los diferentes organismos y entidades que actúan en estas respuestas. Dicha ley prevé, en cuanto a la planificación, que «*todos los planes de protección civil tienen que estar coordinados e integrados de manera eficaz para dar respuesta a las situaciones de riesgo colectivo grave, a las catástrofes o a las calamidades públicas que se produzcan*».

34. La Ley 14/1997, de 24 de diciembre, atribuye al *Servei Català de Trànsit*, entre otras funciones, la de impulsar la elaboración cada tres años del Plan de seguridad vial.

o regionales, de carácter general, sectorial, estacional y específico y, asimismo, que los planes de seguridad deben tener en cuenta, en su ámbito respectivo, las previsiones contenidas en los planes de protección civil, de seguridad vial, de seguridad en materia de juego y espectáculos y otros que puedan afectarles.

Las juntas locales de seguridad, que pueden aprobar planes sectoriales, estacionales y específicos de seguridad (según aconseje la situación de seguridad del municipio), en todo caso tienen que aprobar un plan general de seguridad para el municipio, que debe enviarse al consejero/a de Interior y que debe contener el análisis de la situación de la seguridad, la definición de los objetivos generales y las prioridades, los medios y los recursos disponibles, y la especificación de las acciones a emprender.

En cuanto a la aprobación de los planes de seguridad de ámbito supramunicipal o regional, corresponde al consejero/a de Interior, que debe comunicar su aprobación a las juntas locales, a las comisiones regionales de seguridad y a los órganos superiores de coordinación y participación, para su conocimiento y, si procede, la correspondiente adecuación de sus actuaciones.

2.3. La administración general y territorial de seguridad

El órgano responsable de dirigir la política de seguridad de la Generalidad es actualmente el Departamento de Interior como departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública, lógicamente de acuerdo con los objetivos generales establecidos por el Gobierno. Corresponden a este departamento la dirección superior del cuerpo de mozos de escuadra, la coordinación de las policías locales y el resto de funciones que le otorgan esta Ley y el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la administración territorial de la seguridad, la Ley se refiere, por una parte, a los órganos de la Generalidad con competencias en materia de seguridad y, principalmente, a los delegados territoriales del Gobierno³⁵ que ejercen

35. La Ley prevé que en cada delegación territorial del Gobierno haya una subdirección general, a la que corresponde la coordinación de las funciones, los servicios y los procedimientos administrativos que son competencia del departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública.

Cabe señalar que por el Decreto 57/2000 las delegaciones territoriales del Gobierno, integradas en el Departamento de Gobernación, pasaron a adscribirse orgánicamente al Departamento de la Presidencia, creando-se subdirecciones generales de Administración de Seguridad en Girona, Lleida y Tarragona, con dependencia funcional del Departamento de Interior (otros decretos posteriores fueron el 194/2001 y el 284/2002 que se refiere a las subdirecciones generales de Justicia e Interior como consecuencia de la fusión de estos dos departamentos). La Ley 4/2003 (disposición adicional cuarta) establece que los delegados territoriales del Gobierno tienen la condición, además, de delegados del Departamento competente en materia de seguridad pública y del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (actualmente Gobernación y Administraciones Públicas), de los que dependen orgánica y funcionalmente en lo que concierne al ámbito competencial respectivo.

El Decreto 68/2004 creó, en el artículo 77, las delegaciones territoriales de Interior, asimiladas orgánicamente a subdirección, pero manteniendo para los delegados territoriales del Gobierno de la Generalidad las funciones en materia de tráfico y de juego y espectáculos atribuidas por las leyes sectoriales (estas «subdirecciones» vendrían a ser las que prevé la Ley 4/2003 en una adecuada interpretación sistemática). Es preciso tener en cuenta, por último, que por el Decreto 223/2004 de reestructuración de

potestades sancionadoras en materia de seguridad pública³⁶ de acuerdo con las leyes sectoriales,³⁷ correspondiendo en todo caso al consejero o consejera de Interior la coordinación superior en el ámbito de Cataluña de las actuaciones en materia de seguridad que llevan a cabo los delegados territoriales del Gobierno.

Otros órganos del Departamento de Interior son, además del secretario general, el secretario de Seguridad Pública y el director general de Seguridad Ciudadana. De la Secretaría de Seguridad Pública dependen tanto la Dirección General de Seguridad Ciudadana como la Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil, y también el *Servei Català de Trànsit* y la Escuela de Policía de Cataluña como organismos autónomos adscritos al Departamento.

Por otra parte, operativamente y desde el punto de vista territorial, la Ley establece que el Gobierno debe aprobar por decreto el mapa policial de Cataluña,³⁸ de acuerdo con las disposiciones del Plan territorial general de Cataluña.³⁹ Este mapa policial ha de organizar el territorio de Cataluña en áreas básicas policiales y en regiones policiales (la estructura, a nivel reglamentario y tal y como ya se ha señalado, se contiene en el Decreto 19/2002, el anexo del cual determina los municipios de cada área básica policial —ABP— y las áreas básicas de cada Región policial):

- a) El Área básica policial se define como la unidad mínima, geográfica y poblacional, dotada de unos servicios básicos para la atención primaria de las demandas de prevención, seguridad ciudadana, control del tráfico e investigación de primer nivel. Como servicio básico en cada área tiene que haber una comisaría principal de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y, si procede, otras comisarías desconcentradas.
- b) La Región policial se configura como la agrupación de diversas áreas básicas policiales. Cada región policial debe tener una comisaría regional, con sede en la comisaría del área básica policial que determine el Gobierno, por razones de eficacia, de eficiencia, de desconcentración, económicas, sociales, demográficas e históricas. En las comisarías regionales tiene que haber los servicios de apoyo logístico y las especialidades policiales que trasciendan el ámbito de las áreas básicas policiales.

los órganos territoriales de la Generalidad, las delegaciones territoriales departamentales pasan a denominarse servicios territoriales al frente de los que hay un/a director/a de los servicios territoriales (este Decreto alude a las funciones de los delegados territoriales del Gobierno de acuerdo con las leyes 10/1990, 1/1991, 4/1997, 14/1997 y 4/2003, por lo que también cabría plantear si existe contradicción entre el artículo 5.8 del Decreto 223/2003 y el artículo 17.2 de la Ley 4/2003).

36. En este sentido, la propia disposición adicional cuarta de la Ley 4/2003.

37. Leyes sectoriales antes citadas 10/1990, en materia de policía de espectáculos, 1/1991, en materia de régimen sancionador sobre juego, 4/1997, de protección civil, y 14/1997, en relación al tráfico.

38. También el artículo 12 de la Ley 4/1997 de protección civil de Cataluña estableció que el Gobierno tiene que elaborar y aprobar el Mapa de protección civil de Cataluña.

39. Este Plan territorial general fue aprobado por el Parlamento mediante la Ley 1/1995, de 16 de marzo, como instrumento que define los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y, a la vez, como marco orientador de las acciones que emprendan los poderes públicos para crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos y para conseguir que los ciudadanos de Cataluña tengan unos niveles de calidad de vida parecidos independientemente del ámbito territorial donde vivan.

Una última cuestión a destacar en este momento en que se hace referencia a la estructura territorial del sistema de seguridad, sería la conveniencia, en un futuro próximo de crear unas regiones de seguridad comunes en el territorio que unificasen las 9 regiones policiales de la Policía de la Generalidad (Girona, Pirineo Occidental, Poniente, Central, Metropolitana Norte, Metropolitana Sur, Metropolitana de Barcelona, Campo de Tarragona y Tierras del Ebro) con las 7 regiones de emergencias del cuerpo de bomberos de la Generalidad: Región de emergencias de Girona, Región de emergencias de Lleida, Región de emergencias Centro, Región de emergencias Metropolitana Norte, Región de emergencias Metropolitana Sur,⁴⁰ Región de emergencias de Tarragona y Región de emergencias Tierras del Ebro.

2.4. Relaciones entre las administraciones⁴¹

El capítulo IV de la Ley, sobre las relaciones entre las diferentes administraciones, establece en primer lugar y de forma destacada los principios a los que las administraciones públicas con competencias sobre seguridad deben atenerse:

- a) Lealtad institucional y pleno respeto del ejercicio de las competencias que corresponden a las otras administraciones.
- b) Información recíproca.
- c) Coordinación en la actuación y en la prestación de los servicios.
- d) Colaboración y cooperación, que incluye la asistencia mutua.

En este marco de relaciones interadministrativas corresponde al Departamento de Interior de la Generalidad promover la actividad e información estadísticas en materia de seguridad⁴² y elaborar un informe anual sobre la seguridad interior en Cataluña,⁴³ así como, a petición de los ayuntamientos o de oficio, elaborar informes de diagnóstico y análisis sobre la seguridad en un determinado ámbito territorial, local o supramunicipal.

Otros elementos que regula la Ley para articular y potenciar expresamente las relaciones entre las administraciones en el ámbito de la seguridad son los siguientes: a) Los mecanismos de información en materia policial entre las autoridades y

40. Es preciso tener en cuenta que en Barcelona ciudad el servicio de prevención y extinción de incendios lo presta el cuerpo de bomberos del Ayuntamiento de Barcelona.

41. Téngase en cuenta también la Ley 30/1992 en cuanto a los principios de las relaciones entre las administraciones públicas, así como los principios de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad establecidos a la Ley orgánica 2/1986 y los que establece la Ley 10/1994 (cooperación, coordinación y colaboración mutua con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad).

42. Asimismo, la Ley alude al intercambio de información estadística y a la coherencia, en el marco del Sistema Estadístico de Cataluña, de las diversas actividades estadísticas relacionadas con las infracciones penales, especialmente en materia judicial, fiscal y de ejecución penal.

43. Este informe debe basarse en las actividades estadísticas reguladas por el Plan estadístico de Cataluña, y debe ponerse a disposición de las autoridades y de los órganos interesados, especialmente la Junta de Seguridad de Cataluña, la Comisión de Policía de Cataluña, las juntas locales de seguridad, el Consejo de Seguridad de Cataluña y el Parlamento.

los miembros de los cuerpos de policía de Cataluña; b) La competencia de coordinación de las policías locales que corresponde a la Generalidad; c) La asistencia mutua; d) Los convenios de colaboración entre la Generalidad y los ayuntamientos en materia de seguridad, los cuales están llamados a desempeñar una importante función en el diseño del sistema; e) La creación de servicios unificados y de gestión conjunta; f) El Centro de Atención y Gestión de Emergencias; g) La planificación conjunta por medio de los planes de seguridad (a lo que ya se ha hecho referencia). Debe añadirse que en todos estos ámbitos de relación se prevé la posibilidad de suscribir convenios entre la Generalidad y los ayuntamientos en materia de información policial (tanto en cuanto al software informático a utilizar como para la adhesión al sistema unificado de información), para la asistencia mutua, para delimitar y concretar servicios y para establecer servicios unificados y de gestión conjunta.

A continuación se analizarán todos estos ámbitos de interrelación interadministrativa.

2.4.1. *Informaciones policiales*

Las autoridades y los miembros del cuerpo de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y de los cuerpos de policía local de Cataluña están obligados a facilitarse mutuamente la información que sea relevante para el cumplimiento de las funciones respectivas, sin perjuicio de la reserva necesaria por razón de la materia y con pleno respeto a la legislación aplicable, en particular la relativa a la protección de datos personales. A estos efectos, el Departamento de Interior tiene que gestionar y mantener un sistema unificado de informaciones policiales,⁴⁴ al cual tienen acceso la Policía de la Generalidad y las Policías Locales de Cataluña, previendo la Ley que mediante convenio de adhesión bilateral se regulen las condiciones del acceso y la participación de cada cuerpo de policía local.

En cuanto al software informático de aplicación de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra, mediante convenio se ha prever que las policías locales puedan usarlo, así como el trabajo en redes integradas de información policial.⁴⁵

Por último, es preciso tener en cuenta la información que tienen que facilitar los ayuntamientos a la Generalidad y el intercambio de información en el ámbito estatal e internacional. En este sentido la Ley establece:

- a) Por una parte, que las corporaciones locales que dispongan de policía local deben enviar al Departamento de Interior y hacer pública, dentro del primer trimestre de cada año, la memoria de los servicios prestados el año ante-

44. La Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra, en el artículo 16.4, ya previó la creación de un Centro de proceso de datos policiales.

45. El Departamento de Interior tiene que establecer, por reglamento, los protocolos de acceso, consulta e intercambio de datos, de uso del software de aplicación y, si procede, los relativos a los sistemas de comunicaciones policiales.

rior, los datos registrales de delitos, faltas e incidencias diversas, y las dotaciones de recursos humanos y materiales.

- b) Por otra parte, que el Departamento de Interior debe promover el intercambio de información de interés policial entre el cuerpo de mozos de escuadra y los cuerpos estatales, y también con los organismos europeos de cooperación y coordinación interpolicial, en el seno de la Junta de Seguridad de Cataluña.⁴⁶

2.4.2. Coordinación de las policías locales

156

De acuerdo con la competencia de la Generalidad recogida en el Estatuto de Autonomía para la coordinación de las policías locales, la Ley establece que el Gobierno, por medio del Departamento de Interior, tiene la responsabilidad de hacer efectiva la coordinación de las policías locales y, en consecuencia, se prevé expresamente aquello que esta facultad implica, en concreto,

la determinación de los medios y de los sistemas de relación que hacen posible la acción conjunta de estos cuerpos, mediante las autoridades competentes de manera que se consiga la integración de las actuaciones particulares respectivas dentro del conjunto del sistema de seguridad.⁴⁷

La ley concreta las funciones a las que debe extenderse en todo caso la coordinación de la actividad de las policías locales, como son la promoción de la homogeneización de los medios técnicos y la uniformidad de los otros elementos comunes; el establecimiento de normas básicas de estructura y de organización interna y la normativa de acceso, formación y promoción; la determinación de los tipos de armas que tienen que utilizar las policías locales de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento; el establecimiento de las características comunes de los uniformes, las insignias, los distintivos, el equipo, los vehículos y los otros complementos de las policías locales (sin perjuicio de que cada municipio pueda añadir elementos característicos propios).⁴⁸

2.4.3. Asistencia mutua

Esta asistencia incluye tanto el asesoramiento técnico que la Generalidad, por medio del Departamento de Interior, tiene que facilitar a los municipios para el diseño de las políticas locales de seguridad y la operatividad de los servicios locales de seguridad, como la asistencia mutua que se tienen que prestar la policía de

46. Téngase en cuenta el Sistema de Información de Schengen.

47. Se ha tener en cuenta también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la competencia de coordinación de las policías locales que corresponde a la Generalidad de Cataluña (Sentencia 85/1993, de 8 de marzo, entre otras).

48. La Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, dedica el título 2 a la coordinación y la colaboración entre las policías locales. Véase, en este sentido, el artículo 23.

la Generalidad y las policías locales para el ejercicio eficaz de las funciones respectivas. La Comisión de Policía de Cataluña ha de estar informada de las actuaciones de asistencia mutua entre la policía de la Generalidad y las policías locales y las tiene que supervisar.⁴⁹

En esta asistencia están llamados a desempeñar una importante función los convenios que a tal efecto se suscriban, los cuales habrán de concretar la planificación de la actuación de los servicios policiales concurrentes y compartidos y de las operaciones conjuntas, el apoyo de la policía de la Generalidad a los municipios en materia policial, y las funciones de formación profesional (mediante la Escuela de Policía de Cataluña) y de formación ocupacional.

2.4.4. Delimitación de servicios⁵⁰

La Ley determina las funciones propias del Cuerpo de mozos de escuadra, las funciones propias de las policías locales y las funciones compartidas entre la policía de la Generalidad y las policías locales, lo cual debe ponerse en relación con las funciones que la legislación vigente atribuye a estas fuerzas y cuerpos de seguridad, en especial la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales. En concreto, la Ley 4/2003 concreta las funciones siguientes:

Primero. Funciones propias de la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra: protección de las autoridades de la Generalidad y vigilancia y custodia de los edificios, las instalaciones y las dependencias propios; policía de seguridad ciudadana y orden público; policía administrativa; las que le corresponden como policía judicial y las de policía de tráfico interurbano.

Segundo. Funciones propias de las Policías locales: protección de las autoridades de la corporación local y vigilancia y custodia de los edificios, las instalaciones y las dependencias de la corporación; policía de tráfico urbano; policía administrativa en el ámbito de las competencias municipales y, especialmente, las relacionadas con la normativa medioambiental; colaboración en las funciones de policía de seguridad ciudadana y orden público, de acuerdo con lo que especifique la junta local de seguridad; policía comunitaria en los ámbitos de la convivencia vecinal y de los servicios públicos locales; y las que le corresponden como policía judicial, especialmente con relación al tráfico.

Tercero. Funciones compartidas entre la Policía de la Generalidad – Mozos de Escuadra y las Policías locales: policía de proximidad, y el auxilio y la asistencia a los ciudadanos; intervención en la resolución amistosa de conflictos privados, si son requeridas; y vigilancia de espacios públicos.

49. Sin perjuicio de las funciones que corresponden a las juntas locales de seguridad y al mando superior de los cuerpos.

50. Como luego se indicará, también los convenios que se suscriben entre el Departamento de Interior y los diferentes ayuntamientos en materia de seguridad pública y policía acostumbran a delimitar los servicios de los dos cuerpos policiales, de acuerdo con las leyes reguladoras para cada cuerpo policial.

2.4.5. *Los convenios de colaboración en materia de seguridad*

El Departamento de Interior y los ayuntamientos pueden firmar convenios de colaboración con el fin de concretar las formas y los procedimientos de coordinación y cooperación en los servicios y las actuaciones para el desarrollo de políticas públicas en los diferentes ámbitos de la seguridad. Además, los pueden suscribir otros departamentos, administraciones, instituciones y entidades públicas o privadas que participen, y se prevé la publicación en el DOGC en el plazo de un mes a contar desde su firma.

158

En cuanto al contenido de estos convenios, puede ser ciertamente amplio y diverso abarcando todo el ámbito de la seguridad. Como contenido necesario, se prevé que establezcan los objetivos y las finalidades, la delimitación y la asignación de servicios entre los cuerpos, los protocolos de actuación en los servicios compartidos, los estándares generales de presencia policial, el alcance y los protocolos de la cooperación en materia de información policial, el alcance y los protocolos de la cooperación en materia de coordinación operativa, el alcance y los protocolos de los servicios unificados o de gestión conjunta, los procedimientos de recogida y tratamiento de información, el ámbito y el procedimiento de elaboración de los planes de actuación conjunta, los procedimientos de evaluación de resultados, y los procedimientos de información al público.

Asimismo, dichos convenios deben garantizar que el contenido y la calidad de los servicios de seguridad que reciben los ciudadanos sean equiparables y que haya un nivel de equivalencia entre los municipios similares y pueden delimitar y concretar los servicios que tienen que llevar a cabo en el municipio la policía de la Generalidad y la policía local, de acuerdo con las funciones asignadas por la normativa vigente.⁵¹

2.4.6. *Servicios unificados y de gestión conjunta*

La creación de servicios unificados o de gestión conjunta de la policía de la Generalidad y de las policías locales, en cuanto a la recepción de denuncias y otros servicios de atención directa a los ciudadanos, se puede establecer —tal y como se ha dicho— mediante convenio y la correspondiente propuesta se debe tratar en las juntas locales de seguridad. La dirección técnica tiene que corresponder al cuerpo que tenga como propia la competencia sobre la actividad objeto del acuerdo o convenio, y debe incluir en todo caso el establecimiento de estándares y reglas de procedimiento operativo y de gestión de sistemas.

La Ley determina, asimismo, que en materia de seguridad ciudadana y orden público corresponde al Departamento de Interior asegurar servicios en cantidad y

51. Los convenios que habitualmente suscribe el Departamento de Interior con los diferentes ayuntamientos de Cataluña con cuerpo de policía local suelen tener la estructura siguiente: bases generales, asignación de servicios, aspectos operativos, tráfico, vigencia, y planificación, aplicación y evaluación de los acuerdos.

calidad homologables en cualquier parte de Cataluña, adoptando las disposiciones generales y técnicas que garanticen la coherencia de las estrategias y la armonización de las actuaciones policiales en el territorio.

2.4.7. *El Centro de Atención y Gestión de Emergencias*

La Generalidad debe tener un centro integrado y permanente de atención a las demandas en materia de emergencias y protección civil, policía y urgencias sanitarias que tiene que gestionar los procedimientos y los recursos destinados a dar respuesta.⁵² En relación con esta cuestión, debe aludirse también al número de teléfono unificado 112, que de acuerdo con la normativa de la comunidad europea, tiene que ser de acceso universal y gratuito para el conjunto del territorio y de la población de Cataluña.⁵³

Los medios de comunicación social deben atender en todo caso las demandas de dicho centro o de las autoridades competentes, en el ejercicio de sus funciones de planificación y gestión de la emergencia, en cuanto a la difusión gratuita de mensajes y la información a la población.⁵⁴

2.5. Relaciones con los ciudadanos

El último capítulo de la Ley, el quinto, se refiere a las relaciones con los ciudadanos, una cuestión novedosa y a la vez importante en el diseño del sistema de seguridad que se conecta directamente con la concepción de la seguridad como servicio en el que la ciudadanía tiene que participar. Este capítulo trata en diferentes preceptos las cuestiones siguientes:⁵⁵

- el derecho a participar mediante asociaciones y entidades
- el derecho de información
- la previsión relativa a la presentación de quejas y peticiones
- la atención a los ciudadanos
- y la carta de servicios públicos

52. La Ley 4/1997 de protección civil establece el Centro de Coordinación Operativa de Cataluña (Cecat) como centro superior de coordinación e información de protección civil de Cataluña.

53. Por Decreto 274/1999, de 13 de octubre, se creó el fichero automatizado de datos de carácter personal del Centro de Emergencias 1-1-2. En la Dirección General de Emergencias y Seguridad Civil hay una área funcional Unidad 112 para la elaboración y gestión del proyecto de implantación del sistema de coordinación y respuesta integral de atención de emergencias 112.

54. También la Ley 4/1997 de protección civil, en el artículo 11, hace referencia a los medios de comunicación y a su obligación de colaborar con las autoridades de protección civil y de transmitir o publicar, si la emergencia lo requiere, información, avisos e instrucciones que las autoridades faciliten.

55. La Ley 4/1997 de protección civil, entre los derechos y deberes, regula el derecho de información de los ciudadanos, el derecho de participación, el derecho y deber de colaboración, la obligación de autoprotección (para personas, empresas y otras entidades), la sujeción a instrucciones (una vez declarada la activación de un plan de protección civil), las medidas de emergencia para la población, las prestaciones personales y requisiciones y la referencia a los medios de comunicación.

En cuanto a la participación ciudadana, se establece el derecho de los ciudadanos a participar en las tareas de seguridad pública mediante las asociaciones y las entidades que tienen representación en los órganos que integran el sistema de seguridad catalán,⁵⁶ o sea, a nivel de Cataluña en el Consejo de Seguridad de Cataluña, y en el ámbito del territorio en las juntas locales y en las comisiones regionales de seguridad. En el marco de este derecho de participación se prevé que los órganos competentes para la aprobación de los planes de seguridad puedan hacer consultas previas a las asociaciones y las entidades que representen intereses y colectivos que resulten afectados.

El derecho de información que en materia de seguridad tienen los ciudadanos se recoge también en la Ley, lo cual tiene como consecuencia que los ciudadanos tienen que ser informados de las situaciones de especial riesgo para la seguridad pública que afecten a su comunidad o a una zona o un ámbito determinados, y de las medidas preventivas adecuadas por afrontarlas, así como de las medidas previstas en los planes de seguridad que puedan afectar a sus derechos e intereses y al normal desarrollo de la convivencia ciudadana. Asimismo, se prevé que los órganos competentes para aprobar los planes y las medidas correspondientes para afrontar situaciones de especial riesgo tienen que establecer los medios para la difusión pública de estas informaciones.

Estas previsiones concuerdan con lo que de forma similar o paralela dispone la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña sobre el derecho de información de la ciudadanía en relación con los riesgos colectivos graves que les pueden afectar y las medidas públicas para afrontarlos y sobre el derecho de participación de la ciudadanía en los planes de protección civil. Dicha Ley 4/1997, además de hacer referencia a los medios de comunicación, regula la información y la formación y alude a las campañas de información y divulgativas y a la preparación y realización de simulacros.

Se especifica también en la Ley 4/2003 el canal por el que los ciudadanos pueden hacer llegar a las autoridades las quejas y las peticiones que crean oportunas sobre los servicios de seguridad y la actuación de sus agentes, de forma tal que adquiere una relevancia especial la previsión sobre la creación de un servicio específico de recepción y de respuesta de las quejas y las peticiones y, si procede, el seguimiento de las actuaciones ulteriores. El Gobierno tiene que crear (por decreto) este servicio con el objetivo que constituya una vía permanente de comunicación entre la Administración y los ciudadanos en un ámbito tan sensible y trascendente para la vida de las personas como es el de la seguridad.

La Ley establece igualmente que el Gobierno de la Generalidad ha de dedicar una atención constante a la mejora de la comunicación entre los ciudadanos y los

56. Esta participación ciudadana, a través de asociaciones y entidades representativas, se debe valorar positivamente en un ámbito tan sensible para la ciudadanía como es la seguridad pública, y en el marco de lo que establece la Constitución española: la ley tiene que regular la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (artículo 105.a).

diversos servicios de seguridad, con el objetivo de simplificarla y facilitarles el acceso a estos servicios, especialmente en el ámbito de la información, la recepción de denuncias, la atención de emergencias y la recepción y la tramitación de quejas y peticiones. A tal fin, la Ley encomienda al Gobierno que promueva la adaptación constante y continuada de los servicios a las posibilidades que ofrezca la tecnología de las comunicaciones en cada momento y que promueva o lleve a cabo, cuando sea procedente, la integración y la unificación.

Finalmente, el último precepto de la Ley, el artículo 36, encomienda a la Generalidad el establecimiento (con el informe previo del Consejo de Seguridad de Cataluña) de la carta de servicios públicos de seguridad, que tiene que contener los derechos y los deberes de los ciudadanos en este ámbito.

2.6. A modo de epílogo

Cabe concluir que la novedad que plantea la plasmación a nivel legal del reconocimiento de un sistema de seguridad pública propio de Cataluña, en el que han de participar todos los agentes sociales implicados, genera importantes retos de futuro. Este nuevo enfoque, así como la concepción de la seguridad como servicio en que la ciudadanía participa, habrá de implicar una intensa labor de las administraciones públicas catalanas con competencias en materia de seguridad para proceder al adecuado desarrollo y aplicación práctica de las previsiones recogidas en la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

Asimismo, todo ello debe producirse en el marco de nuevas propuestas normativas que, partiendo de la concepción de la seguridad pública en un sentido amplio no limitado al ámbito estrictamente policial, habrán de regular tanto el sistema de policía de Cataluña como el sistema de seguridad. En este sentido, no ha de olvidarse el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se distinguen claramente las diferentes submaterias que integran la seguridad pública, dando coherencia al sistema y reconociendo expresamente la existencia de dicho sistema de seguridad pública propio de Cataluña, a la vez que se concretan las competencias que corresponden a la Generalidad en materia de seguridad pública (en cuanto a la definición y regulación del sistema de seguridad, la organización y mando de la Policía Autonómica, la ordenación y coordinación de las policías locales y las funciones del Cuerpo de Mozos de Escuadra como policía general e integral) en materia de emergencias y protección civil, en materia de seguridad privada, en materia de videovigilancia y control de sonido y grabaciones, y en relación a la ejecución de la legislación estatal en materia de tráfico.