

La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica

ALBERT GÓMEZ HERRERO

Lletrat del Departament d'Interior
Generalitat de Catalunya
Professor associat de Dret administratiu
Universitat de Barcelona

123

L'any 2003 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, amb l'objecte, segons estableix el seu article primer, d'ordenar les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat pública.

Evidentment les referències a aquesta Llei, certament innovadora, almenys des d'una perspectiva teòrica, s'han de fer, d'una banda, dins del marc normatiu de distribució de competències en matèria de seguretat pública que la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya determinen; i d'altra banda, tenint en compte el procés progressiu de desplegament de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra iniciat fa ja diversos anys a les comarques gironines, que arriba a la ciutat de Barcelona l'1 de novembre de 2005 i que haurà d'acabar en uns pocs anys a Tarragona i Terres de l'Ebre. El marc constitucional i estatutari en què s'insereix aquesta matèria, tenint en compte la jurisprudència del Tribunal Constitucional¹ en relació amb la seguretat pública, ve determinat principalment pels articles 104 i 149.1.29 de la Constitució espanyola i per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, així com per la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat.

Quant al contingut de la present ponència i al seu títol, s'invertirà l'ordre que en ell s'indica, ja que primerament es farà referència al procés de desplegament de la Policia de la Generalitat tenint en compte que el terme «*desenvolupament*» utilitzat pot abastar tant el procés normatiu de creació del nou cos policial i el consegüent desenvolupament reglamentari de la legislació del Parlament de Catalunya d'acord amb les competències que corresponen a la Generalitat, com també i principal-

1. Sentències del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de desembre; 59/1985, de 6 de maig; 117/1984, de 5 de desembre; 133/1990, de 19 de juliol; 104/1989, de 8 de juny; 175/1999, de 30 de setembre; 148/2000, d'1 de juny; 235/2001, de 13 de desembre; i 154/2005, de 9 de juny.

ment, el propi procés de desplegament del Cos de mossos d'esquadra en el territori progressivament i per substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat. En segon lloc, s'abordarà l'anàlisi i significació de la Llei 4/2003.

Ha de destacar-se que la previsió i regulació, en una norma legal, del que ve a denominar-se el sistema de seguretat pública de Catalunya, parteix d'una concepció integral de la seguretat no lligada únicament i exclusivament a l'àmbit policial. En aquest sentit, l'Administració autonòmica catalana ha estat treballant en l'elaboració de dos importants projectes normatius: una llei del sistema de policia de Catalunya (que vindria a substituir tant a la Llei 16/1991 de policies locals com la Llei 10/1994 de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra), i una llei de creació de l'Institut de Seguretat de Catalunya, que haurà d'abastar la formació i l'estudi en tots els àmbits que integren la seguretat, absorbint tant l'Escola de Policia de Catalunya com l'Escola de Bombers i Seguretat Civil de Catalunya, així com d'altres àmbits relacionats.

1. EL PROCÉS DE DESPLEGAMENT DE LA POLICIA AUTONÒMICA

Es distingirà en aquest procés, primerament, el moment inicial amb la creació del cos de policia autonòmica per Llei 19/1983; posteriorment, l'aprovació de la Llei 10/1994 de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i el començament del desplegament a partir de l'Acord de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994; i finalment, el procés de desplegament en el territori que ha de finalitzar d'aquí a pocs anys.

1.1. La creació de la Policia Autonòmica de la Generalitat

Mitjançant la Llei 19/1983, de 14 de juliol, del Parlament de Catalunya, es va crear la Policia Autonòmica de la Generalitat Catalunya. L'article únic d'aquesta Llei determina que

d'acord amb el que s'estableix per l'article 13 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, es crea la Policia Autonòmica de la Generalitat, que ha d'exercir primordialment les funcions de protecció de les persones i els béns, de manteniment de l'ordre públic i de vigilància i protecció dels edificis i les instal·lacions de la Generalitat, sense perjudici d'altres funcions que, arribat el cas, li podran ser assignades segons el que determini la Llei orgànica prevista a l'article 149.1.29 de la Constitució

La disposició addicional d'aquesta llei estableix que «el Cos de mossos d'esquadra de la Generalitat és el nucli inicial de la Policia Autonòmica», denominació històrica que es conserva com a vincle de continuïtat amb un cos que data de finals del segle XVII.

Recentment, per Decret 64/2005, de 19 d'abril, es va declarar *Dia de les Esquadres* el vint-i-dos d'abril, com a denominació que pretén potenciar el caràcter

històric del cos, al·ludint al vincle de continuïtat de la policia de la Generalitat amb l'esmentat cos que va ser la primera força de policia professional a Catalunya com a cos creat per garantir la seguretat interna i del qual es té la primera referència normativa quan a l'abril de 1719 es van fundar les primeres «Esquadres». Tal com assenyala l'exposició de motius d'aquest Decret, «després de segles d'història, amb el retorn de la democràcia i la reinstauració de la Generalitat, es va començar el procés de desplegament de la policia de la Generalitat – mossos d'esquadra a Catalunya», declarant-se l'any 1997, pel Decret 96/1997, de 15 d'abril (ara derogat per l'anterior), Dia dels mossos d'esquadra el vint-i-dos d'abril com a data en la qual el Govern de la Generalitat, mitjançant el Decret 93/1982, va acceptar la transferència de la Secció de mossos d'esquadra de Barcelona a la Generalitat de Catalunya.

Deixant a una banda aquests precedents històrics del cos, que se situen en els inicis del segle XVIII i en el context de la guerra de successió i anys posteriors, així com també l'important precedent històric que van significar els Mossos d'esquadra durant la Segona República, fidels a la República i al President de la Generalitat, ens referirem ara —una vegada reinstaurada la Generalitat— al procés de desplegament del Cos de mossos d'esquadra com a policia de la Generalitat i Policia Autònoma de Catalunya.²

Actualment la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra s'ha desplegat en la major part de Catalunya i pot dir-se que s'està pràcticament en la fase final del procés de desplegament i consolidació d'aquest cos policial com a policia pròpia de Catalunya. Els punts de partida d'aquest procés se situen principalment en les dos següents fites:

Primer, l'aprovació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, que va configurar expressament aquest cos com la policia ordinària i integral de Catalunya, a la vegada que va establir les funcions que li corresponen;

I en segon lloc, els acords de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994, que van establir les bases del model policial de Catalunya i van determinar tant les competències que li són pròpies com les competències que es reservaven les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

D'aquesta manera el desplegament territorial dels Mossos d'esquadra s'ha produït mitjançant un procés de substitució de les Forces i els Cossos de Seguretat de l'Estat, que va començar a finals de 1994 a la comarca d'Osona.

2. El 21 de juliol de 1950, un decret del «Ministeri de la Governació» va autoritzar la Diputació de Barcelona, presidida llavors pel marquès de Castellflorida, a organitzar una «secció de Mossos d'Esquadra». Pel Reial decret de 25 d'octubre de 1980 els ministeris de l'Interior i de Defensa renunciaven als seus poders sobre la secció, la qual va passar a dependre de la Generalitat. Malgrat això, el manteniment del cos seguiria a càrrec de la Diputació.

Després de l'arribada del president Tarradellas, els mossos van passar a dependre de la Generalitat de Catalunya. L'any 1982 es van convocar 280 places de mossos i el cos de Mossos d'esquadra es va convertir en la Policia Autònoma de Catalunya.

1.2. Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra³

Aquesta Llei es va aprovar per perfeccionar el procés de creació, l'estructuració i la regulació funcional i estatutària de la Policia de la Generalitat (que conserva la denominació històrica de Cos de mossos d'esquadra) i, així mateix, ordenar la seguretat pública d'acord amb l'àmbit competencial de la Generalitat. L'article 12 de la Llei 10/1994, en regular les funcions, va venir a configurar expressament el Cos de mossos d'esquadra com la policia ordinària i integral de Catalunya.

126

Partint d'aquest caràcter del cos policial autonòmic es van concretar les seves funcions, si bé la Llei no va dividir les funcions del Cos de mossos d'esquadra segons la classificació de funcions establerta a la Llei orgànica 2/1986 (pròpies, en col·laboració i de prestació simultània), sinó que es va establir una tipologia de les funcions que li corresponen en la que totes elles tenen la consideració de pròpies de la Policia Autonòmica.

Segons l'apartat primer de l'esmentat article 12, corresponen a aquest cos policial les següents funcions:

- Primer. Funcions de policia de seguretat ciutadana, entre les quals destaquen la de protegir les persones i els béns i mantenir l'ordre públic, a més de vigilar i protegir les persones i els edificis de la Generalitat, espais públics i manifestacions, o també prestar auxili en casos d'accident o calamitat pública i en actuacions de salvament, les funcions de protecció de la seguretat ciutadana d'acord amb la Llei orgànica 1/1992 i la prevenció d'actes delictius.
- Segon. Funcions de policia administrativa, vetllant pel compliment de la normativa: disposicions autonòmiques (utilitzant la coacció per a l'execució forçosa dels actes i disposicions), normes estatals aplicables a Catalunya i normativa de medi ambient i sobre el patrimoni cultural català.
- Tercer. Funcions de policia judicial, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia, l'article 126 de la Constitució, la Llei orgànica del poder judicial i la legislació processal.
- Quart. Funcions d'intervenció en la resolució amistosa de conflictes privats, si és requerit

3. Aquesta Llei ha estat objecte de múltiples modificacions (Llei 17/1997, de 24 de desembre, Llei 21/1998, de 29 de desembre, Llei 4/2000, de 26 de maig, Llei 26/2002, de 28 de novembre, Llei 31/2002, de 30 de desembre, Llei 2/2003, de 19 de febrer, Llei 4/2003, de 7 d'abril, Llei 1/2004, de 24 de maig, Llei 7/2004, de 16 de juliol, i Llei 11/2005, de 7 de juliol). Respecte del que constitueix pròpiament el desenvolupament reglamentari de la Llei 10/1994, com a desenvolupament del règim estatutari del cos policial, s'ha de fer referència als diferents reglaments aprovats pel Govern de la Generalitat en relació amb el règim disciplinari del Cos de mossos d'esquadra; la regulació dels uniformes reglamentaris, distintius, distincions, salutacions i identificació; el Consell de la Policia – Mossos d'Esquadra; jornada i horari de treball; règim de llicències, permisos i vacances; regulació dels llocs de treball de facultatius i tècnics, plaques de matrícula dels vehicles i reglament de provisió de llocs de treball.

- Cinquè. Funcions de cooperació i col·laboració amb les entitats locals, d'acord amb la Llei de les policies locals.
- Sisè. Les altres funcions que li siguin transferides o delegades pel procediment establert per l'article 150.2 de la Constitució. En concret, per Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, es van transferir les competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya (amb les excepcions previstes al seu article primer, referents als permisos i llicències de conducció i a la matriculació i expedició dels permisos o llicències de circulació).
- Setè. Les altres funcions que li siguin encomanades.

Per tant, d'acord amb el que s'ha exposat, pel que fa a l'activitat de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, es poden distingir com a grans àmbits d'actuació principals la policia de seguretat ciutadana, la policia administrativa (vetllant pel compliment de les lleis), la policia d'investigació o judicial (investigació de delictes) i la policia de trànsit (en virtut de la Llei orgànica 6/1997).

127

1.3. La Junta de Seguretat de Catalunya i el desplegament per substitució

La Junta de Seguretat de Catalunya és l'òrgan previst en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, de caràcter paritari entre el Govern de l'Estat i la Generalitat, amb importants atribucions en relació amb la distribució de funcions i el desplegament de la Policia de la Generalitat, que té la missió principal de coordinar l'actuació de la policia de la Generalitat i de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

El 17 d'octubre de 1994 la Junta de Seguretat de Catalunya va acordar que

l'assumpció de funcions i el desplegament de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra es fonamenten en el model de substitució, pel que la Policia Autònoma es desplegarà gradualment i assumirà les funcions que li corresponen, moment en el qual deixaran d'efectuar les mateixes les forces i cossos de seguretat de l'Estat.⁴

A partir d'aquest Acord i dels successius adoptats per la Junta de Seguretat de Catalunya, la policia de la Generalitat ha estat assumint gradualment, mitjançant el corresponent procés de desplegament en el territori de Catalunya, les funcions de seguretat ciutadana que, entre d'altres, inclouen la protecció de les persones i béns i el manteniment de l'ordre públic, per substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

Com a qüestió destacable, cal assenyalar que el model policial a Catalunya, amb un Cos de mossos d'esquadra que té el caràcter de policia ordinària i general,

4. A més d'establir-se les bases del model policial, es van determinar les funcions que quedaven reservades a les forces i cossos de seguretat de l'Estat (Cos Nacional de Policia i Guàrdia Civil).

s'ha consolidat a partir dels acords de la Junta de Seguretat i en un marc estatutari i constitucional que, amb una lectura potser restrictiva, no hauria estat possible.

1.4. El desplegament en el territori

En aquest procés de desplegament de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra per tot el territori de Catalunya, per Ordre de 16 de març de 1998 es va crear la Regió Policial Girona per estructurar els serveis del Cos a les comarques gironines, com a fase inicial del desplegament i en l'exercici de les funcions de policia integral que té atribuïdes, creant-se posteriorment les regions policials Ponent i Pirineu Occidental per ordres de 21 de gener de 1999. Continuant en aquest procés de desplegament es va crear, pel Decret 234/2001, de 28 d'agost, la Regió Policial Central. Actualment, la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra està desplegada en totes les comarques de Girona i Lleida i en una gran part del territori de les comarques de Barcelona.

Pel Decret 19/2002, de 22 de gener, de reestructuració parcial de la Direcció General de Seguretat Ciutadana, que va derogar les esmentades ordres dels anys 1998 i 1999 així com el Decret 234/2001, es regula l'estructura organitzativa del Cos de mossos d'esquadra i es crea, adscrita a la Direcció General de Seguretat Ciutadana, la Subdirecció General de la Policia com a òrgan que té atribuït el comandament operatiu del Cos de mossos d'esquadra, d'acord amb les ordres del director general de Seguretat Ciutadana que exerceix el comandament directe sota l'autoritat superior de la persona titular del Departament d'Interior.⁵

Així mateix, el desplegament es dissenya amb un model d'organització basat en uns serveis territorials i uns serveis centrals.⁶ Quant als serveis territorials, l'article 2.7 del Decret 19/2002 disposa que el territori de Catalunya s'articula, als efectes de la implantació de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, en les nou regions policials següents: Girona, Ponent, Pirineu Occidental, Central, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Metropolitana Nord, Metropolitana Sud, i Metropolitana Barcelona.

Aquestes regions policials seran operatives (amb les diferents àrees bàsiques que les componen) d'acord amb el calendari del desplegament del cos de mossos d'esquadra (disposició addicional primera del mateix decret). A continuació s'ex-

5. Cal tenir en compte que en l'estructura organitzativa del Departament d'Interior de la Generalitat existeix també la Secretaria de Seguretat Pública, de la qual depenen la Direcció General de Seguretat Ciutadana i la Direcció General d'Emergències i Seguretat Civil.

6. Organitzativament existeixen diverses comissaries generals encarregades d'àmbits funcionals específics (la Territorial, la d'Investigació Criminal i la Tècnica). A més, amb un clar caràcter territorial existeixen les regions policials adscrites a la Comissaria General Territorial, desplegades per tot el territori, així com les divisions que depenen de les altres comissaries generals (ubicades en un edifici o complex central).

Així mateix, com a òrgans adscrits de manera ordinària a una divisió o regió policial, les àrees tenen atribuïda la direcció tàctica d'àmbits concrets de l'activitat policial. Existeixen dos tipus d'àrees: les centrals que constitueixen el desenvolupament orgànic de les divisions, i les àrees regionals i les àrees bàsiques policials (ABP) que constitueixen el desenvolupament orgànic de les regions policials.

posaran les diferents etapes en què s'està produint aquest desplegament policial en el territori des d'un punt de vista cronològic i amb una específica referència al desplegament en matèria de trànsit:

a) La transferència de competències executives en matèria de trànsit

Aquesta transferència havia estat una reivindicació històrica de la Generalitat i va constituir una fita també important per aconseguir la consolidació del nou sistema de seguretat i per completar el nou model policial. L'acord entre el Govern de l'Estat i el de la Generalitat materialitzat en l'aprovació de la Llei orgànica de transferències 6/1997⁷ va implicar que el Cos de mossos d'esquadra passés a ser el cos policial responsable a Catalunya de les funcions de vigilància, disciplina i regulació del trànsit a les carreteres catalanes, a la vegada que es va crear el *Servei Català de Trànsit* com a organisme autònom adscrit al Departament d'Interior.⁸

El desplegament del trànsit en el territori va ser el següent:⁹

1998: desplegament a Girona

1999: desplegament a Lleida

2000: desplegament a Barcelona i Tarragona

b) Calendari del desplegament en el territori per substitució de la forces i cossos de seguretat de l'Estat¹⁰

Període 1994-2001:

1994: Osona

1995: Ripollès i la Selva

1996: Garrotxa i Baix Empordà

1997: Alt Empordà, Gironès, Pla de l'Estany, 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

7. Vegeu els reals decrets de traspassos 391/1998, 575/1999 i 404/2000.

8. Per Llei 14/1997, de 24 de desembre, es va crear el *Servei Català de Trànsit*. (i per Decret 102/1998, de 15 d'abril, es van desenvolupar les competències de la Generalitat en aquesta matèria).

9. Tot això sense perjudici de les competències municipals en relació amb les vies urbanes, d'acord amb la legislació vigent.

10. L'any 2005 va començar el procés selectiu de 19a promoció del Cos de mossos d'esquadra (una de les més nombroses). Segons fonts publicades a la premsa (El Periódico 12.6.2005), en el mes de juny de 2005 havia uns 9326 agents (1187 de trànsit) i 1266 aspirants (al que s'hauria d'afegir la previsió per a l'1 de novembre de 2005 del desplegament a Barcelona ciutat d'uns 2500 mossos).

Així mateix, la Llei 10/1994, que va ser modificada, ha possibilitat, en relació amb l'accés al cos per la categoria de mossos, convocatòries restringides al personal de les forces i cossos de seguretat de l'Estat destinades a Catalunya, d'acord amb els corresponents acords adoptats a la Junta de Seguretat de Catalunya (fins al present s'han convocat dos d'aquestes convocatòries —preveient-se la tercera per a l'any 2006—).

Període 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 Anòia i *predesplegament* a Barcelona

2005: Barcelona (1 de novembre)

Període 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

Evidentment aquest progressiu desplegament ha requerit un important esforç per part de l'Administració per a la creació d'un nou cos policial, en el que ha calgut mantenir el difícil equilibri entre eficàcia i celeritat, amb la convocatòria de constants i nombrosos processos selectius, i també amb algunes possibles disfuncions i algunes queixes de seguretat en zones del territori pròximes al desplegament de la Policia de la Generalitat i al replegament de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

La data del desplegament de la Policia de la Generalitat a la ciutat de Barcelona, l'1 de novembre de 2005, constitueix també una fita certament important, que va ser acompanyada del *predesplegament* l'any 2004. En concret, la Junta de Seguretat va acordar aquest *predesplegament* del cos a la ciutat de Barcelona el mes de novembre de 2004 per iniciar les seves tasques convivint amb el Cos Nacional de Policia, el que es va concretar en un Conveni de coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública i policia entre el Ministeri de l'Interior, el Departament d'Interior de la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona amb motiu del desplegament, signat el 14 de juliol de 2004, per establir les bases de coordinació operativa entre els Mossos d'Esquadra, el Cos Nacional de Policia i la Guàrdia Urbana de Barcelona, d'acord amb els principis de lleialtat institucional i d'adequació del servei públic a la demanda social per fer possible la proximitat, la qualitat i l'eficiència de les actuacions policials.

Aquest Conveni, que també va concretar la cessió, utilització i gestió d'infraestructures destinades a ser utilitzades per la Policia de la Generalitat en aquest període transitori i una vegada desplegada, va concretar la voluntat de les administracions de contribuir a la creació d'un sistema de seguretat global, considerant el sistema de seguretat de Barcelona com continuïtat de l'iniciat l'any 1984 per l'Ajuntament a la ciutat, basat en els principis de prevenció, coordinació institucional i participació ciutadana i en la coordinació, cooperació i col·laboració de les respectives policies. Igualment, es va preveure la possibilitat de convocar comissions de prevenció i seguretat en els diferents districtes de la ciutat, com a òrgans d'informació i participació ciutadana, i es va optar per un sistema de seguretat que integrés els cossos policials i tendent a la compatibilitat d'informació i telecomunicacions i a l'estandardització i homologació de procediments.

També a la mateixa data, 14 de juliol de 2004, el Departament d'Interior i l'Ajuntament de Barcelona van signar un conveni de coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública i policia amb motiu del desplegament del Cos de mossos d'esquadra a la ciutat. Aquest Conveni va establir els principis que han de regir les relacions entre les dues administracions: lleialtat institucional, subsidiarietat (entesa com a cogestió), complementarietat, actuació en benefici del ciutadà, intervenció mínima obligada del cos de policia que per proximitat i/o disponibilitat actuï davant un fet per al que no tingui competència formal, eficàcia com a objectiu, i racionalitat en l'assignació de recursos. Igualment, es van establir els criteris de coordinació operativa i els òrgans de direcció i participació: Junta Local de Seguretat de Barcelona, Mesa de Coordinació Operativa, Comissió Operativa per al Desplegament, Consell de Seguretat Urbana de Barcelona i Consells de Prevenció i Seguretat dels districtes.

2. LA LLEI 4/2003, DE 7 D'ABRIL D'ORDENACIÓ DEL SISTEMA DE SEGURETAT PÚBLICA DE CATALUNYA

L'exposició de motius d'aquesta Llei assenyalava que:

paral·lelament a aquest desenvolupament normatiu [en matèria de policies locals, policia de la Generalitat, protecció civil i emergències, trànsit, seguretat privada i joc i espectacles], el Govern de Catalunya ha anat assumint de manera progressiva responsabilitats pròpies al camp de la seguretat pública, com per exemple la protecció de persones i béns, l'ordre públic i la coordinació de les policies locals, i unes altres executives, com la seguretat privada i, més recentment, el trànsit, alhora que se n'ha anat produint el desplegament de substitució del cos de mossos d'esquadra, iniciat l'any 1994, a les comarques catalanes.

Si haguessin de resumir-se sintèticament els objectius de la Llei, podria considerar-se que la norma es va aprovar amb els següents tres grans objectius:

- 1r Ordenar tot el sistema de seguretat pública
- 2n Coordinar totes les institucions implicades
- 3r La participació dels ciutadans per oferir un servei ràpid i eficaç

L'objecte de la Llei no és en absolut la redacció d'un text refós de normes legals relacionades amb la seguretat pública a Catalunya, sinó bàsicament la configuració a nivell legal de l'estructura del sistema de seguretat pública de Catalunya relacionant l'activitat dels diferents òrgans de l'Administració que actuen a Catalunya en aquesta matèria, d'acord amb les seves respectives competències, a la vegada que cal destacar la creació d'alguns òrgans específics de gran rellevància (especialment, el Consell de Seguretat de Catalunya).

Quant a la primera qüestió, l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública en un sistema de seguretat propi de Catalunya, el

punt de novetat de la norma és el de voler donar una visió i una regulació de conjunt sobre els temes de seguretat pública.

Respecte d'aquestes diferents matèries amb les quals s'ha d'integrar la seguretat pública en la configuració d'un sistema general de seguretat propi de Catalunya, l'article primer de la Llei es refereix especialment a les de policia i, a la vegada, al·ludeix a la seva integració en el sistema amb les competències següents: protecció civil, trànsit, joc i espectacles, i seguretat privada. En relació amb aquestes competències cal fer referència a les respectives lleis sectorials reguladores:

— *La Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya*, en matèria de protecció civil, que preveu que el Govern de la Generalitat és l'òrgan col·legiat superior de direcció i coordinació de protecció civil de Catalunya i el conseller o consellera d'Interior (abans de Governació) és l'autoritat superior de protecció civil de Catalunya sense perjudici de les funcions de direcció i coordinació que corresponen al Govern i del que disposi la legislació de l'Estat en determinats supòsits (articles 42.1 i 43.1).

— *La Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i salvaments de Catalunya*, en matèria d'emergències i seguretat civil, que preveu a l'article 14.2 que correspon al Departament d'Interior (abans de Governació), sota el comandament de la persona que és el seu titular, les funcions de direcció, coordinació i inspecció del Cos de Bombers de la Generalitat, dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments i de les instal·lacions corresponents.

— En matèria de trànsit, l'article 2.1 de *la Llei 14/1997, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit* disposa que el Departament d'Interior (abans de Governació) és el responsable de l'execució de les competències de la Generalitat en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària, a partir, com ja s'ha assenyalat, de les competències executives que van ser transferides per l'Estat mitjançant la Llei orgànica 6/1997.

— En matèria de joc, es va aprovar *la Llei 15/1984, de 20 de març, del joc*, per regular per a l'àmbit territorial de Catalunya totes les activitats relatives a casinos, a jocs i a apostes (article 1), corresponent al Departament d'Interior (abans de Governació) l'aprovació de les reglamentacions especials.

— En matèria d'espectacles, *la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics* regula, en el marc de les competències de la Generalitat, la funció de policia respecte dels espectacles públics i els establiments i les activitats recreatives de pública concurrència. Lògicament, cal precisar que el terme «policia» en aquest precepte s'utilitza en el sentit de «policia administrativa» utilitzat per la doctrina administrativista per referir-se a l'activitat d'intervenció i d'ordenació de l'Administració *versus* l'activitat prescricional de servei públic i la de foment.

— En matèria de seguretat privada, la regulació legal és estatal, a través de *la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada* que regula la prestació per persones privades de serveis de vigilància i seguretat de persones o de béns, com

activitat complementària i subordinada respecte de la seguretat pública (article 1). No obstant això, la disposició addicional quarta d'aquesta llei estatal disposa que les comunitats autònomes amb competències per a la protecció de persones i béns i per al manteniment de l'ordre públic (com és el cas de Catalunya), d'acord amb el que disposin els corresponents Estatuts i, si és procedent, amb el que preveu la Llei de forces i cossos de seguretat, podran desenvolupar les facultats d'autorització, inspecció i sanció de les empreses de seguretat que tinguin el seu domicili social en la pròpia Comunitat Autònoma i l'àmbit d'actuació limitat a la mateixa. D'acord amb aquesta previsió el Govern de la Generalitat, mitjançant el Decret 272/1995, de 28 de setembre, va regular l'exercici de competències en matèria de seguretat privada.

Quant a la finalitat del sistema de seguretat pública de Catalunya, aquest té com a finalitat (article 1.3) contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaços per a l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social. D'acord amb l'article 2 de la Llei, els principis generals en els quals s'inspira el sistema general de seguretat pública de Catalunya són els següents:¹¹

- a) Prevenció dels riscos i de les amenaces.
- b) Adequació del servei públic a la demanda social.
- c) Proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics.
- d) Eficàcia de l'acció pública i eficiència en l'assignació de recursos i mitjans.
- e) Planificació i avaluació de les actuacions.
- f) Proporcionalitat de la intervenció pública.
- g) Coresponsabilitat i complementarietat d'autoritats i administracions.
- h) Coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis.
- i) Transparència i informació als ciutadans.

2.1. Estructura de la Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya

La Llei consta, a més de la part expositiva, de 36 articles, 6 disposicions addicionals, 1 disposició transitòria, 4 disposicions derogatòries i 2 disposicions finals. Aquest contingut, pel que fa a l'articulat, s'estructura en 5 capítols:

- a) El capítol I, relatiu a les *disposicions generals* i que s'acaba d'exposar, defineix l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la Llei, així com la finalitat del sistema de seguretat i els principis en els quals s'inspira.
- b) El capítol II té per objecte la definició de *la composició i l'estructura del sistema de seguretat*, que es vertebrava entorn de les autoritats de la Generalitat i els

11. L'article 5 de la Llei orgànica 2/1986 estableix els principis bàsics d'actuació dels membres de les forces i cossos de seguretat i l'article 11 de la Llei 10/1994 assenyala els principis d'actuació que s'apliquen al Cos de mossos d'esquadra d'acord amb l'esmentada llei orgànica.

ajuntaments, integrant-se a més pels cossos i els serveis de seguretat d'ells dependents i pels òrgans de coordinació i de participació que la pròpia Llei crea i regula. És destacable en aquest capítol la creació del Consell de Seguretat de Catalunya com a màxim òrgan de consulta i representació de les administracions i de la societat catalana, així com la regulació de la Comissió de Policia de Catalunya que substitueix a la Comissió de Coordinació de Polícies Locals.

c) El capítol III es refereix a l'*administració general i territorial de seguretat* i, en conseqüència, estableix l'organització territorial del cos de mossos d'esquadra en dos nivells principals: les àrees bàsiques policials i les regions policials

d) El capítol IV estableix *els principis que regulen les relacions entre les administracions* que concorren en l'àmbit de la seguretat, així com els instruments que han de canalitzar aquestes relacions (entre ells els convenis amb els ajuntaments i altres administracions, institucions i entitats) i els instruments d'informació, coordinació i assistència entre el Cos de mossos d'esquadra i les policies locals.

e) El capítol V, dedicat a *les relacions amb els ciutadans*, regula l'imprescindible participació ciutadana en el sistema de seguretat.

2.2. Estructura del sistema de seguretat de Catalunya (capítol II de la Llei)

El sistema de seguretat de Catalunya està integrat per:

- a) Les autoritats de seguretat.
- b) Els cossos policials i altres serveis, públics o privats, de seguretat.
- c) Els òrgans de coordinació i participació en matèria de seguretat.

2.2.1. Les autoritats de seguretat¹²

El Govern de la Generalitat és l'òrgan col·legiat superior de Catalunya en matèria de seguretat (al qual correspon el comandament suprem, per mitjà del president, del Cos de mossos d'esquadra) i el conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública (actualment el Departament d'Interior)¹³ és l'autoritat de la Generalitat que dirigeix la política de seguretat de Catalunya d'acord amb el Govern i sense perjudici de les funcions que corresponen a les autoritats de l'Estat, les quals òbviament no regula la Llei.

En l'àmbit local, els alcaldes són les autoritats superiors en matèria de seguretat, en el marc de les seves competències. També la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, en el seu article 4.2, atribueix a l'alcalde l'exercici del comandament de la Policia local, corresponent el comandament immediat al cap del cos.

12. Vegeu també la disposició addicional de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de seguretat ciutadana.

13. Vegeu els articles 2 i 16 de la Llei 10/1994 de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra. Si bé des d'un principi es va adoptar la denominació de Departament de Governació, pel Decret 297/1999, de 26 de novembre, es va crear el Departament d'Interior, posteriorment «fusionat» amb el de Justícia per Decret 253/2002 i, finalment, separat i creat de nou per Decret 296/2003.

Així mateix, també tenen la condició d'autoritats de seguretat els delegats territorials del Govern de la Generalitat i les persones titulars dels òrgans del departament competent en matèria de seguretat pública¹⁴ o dels ajuntaments que exercixin les funcions corresponents en la matèria.¹⁵

Quant a les funcions que corresponen a les esmentades autoritats, correspon al conseller/a del departament amb competències en matèria de seguretat pública (d'ara endavant es farà referència al Departament d'Interior)¹⁶ dirigir la política de seguretat del Govern, exercir el comandament superior de la policia de la Generalitat, coordinar les policies locals de Catalunya i presidir el Consell de Seguretat de Catalunya. Entre les funcions dels alcaldes, sense perjudici de la resta de funcions que els assigna la legislació local,¹⁷ destaquen les de dirigir la política de seguretat en el seu municipi, presidir la Junta local de seguretat i exercir el comandament superior de la policia local.

2.2.2. Els cossos policials

Quant als cossos policials, la Llei preveu expressament que la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i les policies dels ajuntaments (amb la denominació de policia local, policia municipal, guàrdia urbana o altres tradicionals) constitueixen la policia de les institucions pròpies de Catalunya.

En conseqüència, tant la policia de la Generalitat, que es regula a la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, com les policies dels ajuntaments, que es regulen a la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, constitueixen la policia pròpia de Catalunya i es regeixen, pel que fa a l'organització, les funcions, el règim estatutari i el funcionament intern per aquesta legislació específica i la resta de l'ordenament vigent. En aquest sentit, es podria considerar que aquesta Llei de seguretat pública de Catalunya pot constituir un precedent per a una futura Llei de policia de Catalunya que inclogui en el seu àmbit d'aplicació la regulació de tots els cossos de policia dependents de les administracions públiques catalanes, tal com ja va fer l'any 1992 el Parlament del País Basc que va aprovar la Llei 4/1992, de 17 de juliol, de policia del País Basc per a l'ordenació de l'administració de seguretat de la Comunitat Autònoma del País Basc i aplicació als cossos de policia dependents de l'Administració de la Comunitat Autònoma i de l'Administració local.

14. Així, per exemple el/la director/a general de Seguretat Ciutadana.

15. Ha d'assenyalar-se a més que en l'àmbit de la protecció civil la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya estableix també quines són les autoritats de protecció civil: l'alcalde en l'àmbit municipal i el conseller de Governació (ara Interior) en l'àmbit de Catalunya (sense perjudici de les funcions que corresponguin al president de la Generalitat en el cas de delegació en emergències «d'interès nacional»).

16. Vegeu també l'article 16.2 de la Llei 10/1994 i el Decret 157/1996 de 14 de maig, de determinació dels òrgans que exerceixen les atribucions atorgades a aquest Departament per l'esmentada Llei.

17. Vegeu la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), quant a la direcció superior de la policia municipal que correspon a l'alcalde.

Les relacions entre els cossos de la policia de les institucions pròpies de Catalunya es regeixen pels principis que inspiren el sistema general de seguretat i, en particular, pels de complementarietat, coordinació, col·laboració, cooperació i auxili mutu, especialment en el si de les juntes locals de seguretat (al que cal afegir la subscripció de convenis entre l'Administració autonòmica i local i la promoció de la planificació, així com la importància de la Comissió de Policia de Catalunya, qüestions totes elles a les quals després es farà referència).

La Llei insta que el Govern, el Departament d'Interior i els ajuntaments promoguin, en el si dels òrgans conjunts, la planificació operativa dels seus serveis de seguretat i l'assignació eficient i l'aprofitament conjunt dels recursos, la integració dels sistemes d'informació policial i l'homogeneïtzació dels estàndards organitzatius i operacionals.

2.2.3. Els òrgans de coordinació i participació en matèria de seguretat

Com a òrgan de coordinació de caràcter general, primerament cal fer referència a la *Junta de Seguretat de Catalunya* que és l'òrgan superior de coordinació entre la Policia de la Generalitat i les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. La Llei 4/2003 es limita a reiterar aquesta previsió estatutària sense entrar a regular, evidentment, la Junta de Seguretat.

En relació amb els òrgans de participació i coordinació del sistema de seguretat de Catalunya que la Llei regula i sistematitza, aquests són els següents:

- a) Òrgan de participació: el Consell de Seguretat de Catalunya
- b) Òrgans generals de coordinació: Comissió de Govern per a la Seguretat i Comissió de Policia de Catalunya (així com la Junta de Seguretat de Catalunya).
- c) Òrgans territorials de coordinació: Juntes locals de seguretat (i Meses de coordinació operativa) i Comissions regionals de seguretat.

2.2.3.1. El Consell de Seguretat de Catalunya

El Consell de Seguretat de Catalunya és l'òrgan consultiu i de participació superior a Catalunya en matèria de seguretat,¹⁸ que ha d'adquirir una importància clau en el disseny del sistema com a novetat, si bé encara no s'ha constituït formalment. La seva composició és la següent:

- El conseller o consellera d'Interior, que ho presideix
- En els termes fixats pel seu reglament,¹⁹ ha d'haver representants de les entitats ciutadanes, les administracions locals i la Generalitat

18. Sense perjudici, estableix la Llei, de les funcions i de les competències dels òrgans que la legislació vigent estableix en els sectors de la seguretat pública i la policia, la protecció civil, la seguretat viària i la seguretat privada, representants dels quals també han de formar part.

19. Correspon al Govern aprovar el reglament d'organització i funcionament del Consell.

- Si així ho acorda l'Estat, representants de l'Administració de l'Estat i de la judicatura i la fiscalia. La presència d'aquests representants haurà de ser acordada per l'Estat i no per aquesta norma aprovada pel Parlament de Catalunya.
- A més, ha de comptar amb la participació, en els termes fixats també pel seu reglament, de representants específics dels òrgans següents:
 - la Comissió de Protecció Civil de Catalunya (la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, la configura com l'òrgan col·legiat de caràcter consultiu, deliberant, coordinador i homologador superior en aquesta matèria a Catalunya. El seu Reglament d'organització i funcionament es va aprovar per Decret 291/1999, de 9 de novembre)
 - la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària (creada per la Llei de creació del *Servei Català de Trànsit*, com a òrgan consultiu i de participació)
 - la Comissió contra la Violència en Espectacles Esportius (prevista en el Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel que s'aprova el Text únic de la Llei de l'esport per prevenir tota mena d'accions i manifestacions de violència que es puguin produir com a conseqüència d'activitats esportives en l'àmbit territorial de Catalunya)
 - el Consell Assessor d'Espectacles i Activitats Recreatives (creat pel Decret 200/1991, d'1 d'octubre, en desenvolupament de la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics)
 - el Consell de Coordinació de la Seguretat Privada (creat per Decret 233/1998, de 30 de juliol, com a òrgan de caràcter consultiu amb la finalitat de promoure la coordinació dels sectors implicats en aquesta matèria en l'àmbit de Catalunya)
 - i la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància (regulada pel Decret 134/1999, de 18 de maig, relatiu a la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya)

En relació amb aquest nou òrgan consultiu en matèria de seguretat, a títol comparatiu es pot citar la Comissió Basca per a la Seguretat, com a òrgan «de trobada i intercanvi d'idees i experiències a fi d'afavorir la coherència en l'actuació de les diverses entitats i institucions implicades i afectades per la política de seguretat».

Quant a les funcions del Consell de Seguretat, destaquen les d'anàlisis, estudi i avaluació de la situació de la seguretat a Catalunya a partir de les dades de l'Enquesta de seguretat pública de Catalunya i els estudis que elabora periòdicament el Departament d'Interior, havent d'emetre el Consell un informe anual. Així mateix li corresponen funcions de promoció i proposta de mesures per a la millora de la seguretat i conèixer i impulsar iniciatives dirigides a la millora dels serveis de les diverses administracions relacionats amb la seguretat pública a Catalunya.

El Departament d'Interior, com a òrgan responsable de la política de seguretat ciutadana de la Generalitat, a més de presidir, a través del seu titular, el Consell de Se-

guretat, li ha de prestar suport tècnic, posant a la seva disposició l'Enquesta de Seguretat Pública i altres estudis sobre la matèria, ja que el Consell passa a ser l'òrgan d'anàlisi i reflexió en matèria de seguretat en el qual participen les diferents administracions de seguretat presents a Catalunya i les entitats i associacions.

2.2.3.2. La Comissió de Govern per a la Seguretat²⁰

La Comissió de Govern per a la Seguretat es preveu com un òrgan de coordinació de caràcter general i interdepartamental en matèria de seguretat i en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, com a conseqüència del caràcter transversal que té la política de seguretat.

Aquesta Comissió del Govern per a la Seguretat té com a funció la d'assegurar la coordinació de les actuacions dels departaments del Govern que afectin a la seguretat i el trasllat de la política general de seguretat a les actuacions sectorials dels departaments. Així mateix, la Comissió ha de conèixer del Pla general de seguretat de Catalunya que ha d'aprovar el Govern, i ha de fer el seguiment de l'execució i del grau de compliment d'aquest Pla.

La seva *composició* és la següent:

- El president o presidenta de la Generalitat (o, si és procedent, el conseller o consellera en cap) que la presideix²¹
- Els consellers dels departaments competents en les matèries de seguretat pública, immigració, justícia, protecció de menors, violència de gènere, serveis socials, sanitat, educació, indústria, comerç, consum, turisme, medi ambient i economia i finances
- Així mateix, el president de la Comissió pot convocar a altres consellers i alts càrrecs del Govern a les sessions, per raó dels assumptes a tractar

En virtut d'allò establert a la Llei 4/2003, donat el caràcter transversal de la política de seguretat i als efectes de coordinar les actuacions sectorials de tots els departaments del Govern en aquesta matèria, per Acord del Govern de la Generalitat de 26 de juliol de 2005, es va constituir la Comissió de Govern per a la Seguretat, presidida pel president de la Generalitat o, en el seu cas, pel conseller o consellera primer, i integrada pels titulars dels departaments que integren el Govern de la Generalitat.²² La Comissió de Govern per a la Seguretat ha d'integrar-se en el sistema de comissions de Govern.²³

20. L'article 6 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya preveu la creació pel Govern de Comissions de Govern en el seu si, amb caràcter permanent o temporal.

21. Vegeu la Llei 1/2005, de 31 de març, del conseller o consellera primer.

22. Sorpren que l'esmentada comissió de Govern estigui integrada per tots els membres del Govern, i això tenint en compte que la pròpia Llei 4/2003 preveu que es puguin «convocar altres consellers i alts càrrecs del Govern als sessions, per raó dels assumptes a tractar».

23. L'article 7 del Decret 248/2005 (regulador de les comissions de Govern) preveu que la composició de la Comissió de Govern per a la Seguretat, regulada per l'article 7 de la Llei 4/2003, és la determinada a l'Acord del Govern de 26 de juliol de 2005 que l'ha constituït.

Quant al funcionament de la Comissió, es preveu que es reuneixi, com a mínim, una vegada cada trimestre, i el seu president ha de convocar-la quan es donin situacions excepcionals de greu risc per a la seguretat pública o d'alteració de la convivència ciutadana, amb la finalitat d'impulsar i coordinar les actuacions oportunes.

2.2.3.3. La Comissió de Policia de Catalunya

La Comissió de Policia de Catalunya és l'òrgan col·legiat consultiu superior en matèria de coordinació entre la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i les Polícies Locals de Catalunya.²⁴ Aquest òrgan ha vingut a substituir a la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals prevista a l'article 16 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals (precepte derogat per la disposició derogatòria primera de la Llei 4/2003), de manera tal que les remissions que efectua la Llei 16/1991 a la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals s'entenen fetes a la Comissió de Policia de Catalunya (disposició derogatòria segona de la Llei 4/2003).

L'esmentat òrgan està *compost* per:

- a) El/la conseller/a del departament amb competències en matèria de seguretat pública, que la presideix.
- b) Cinc vocals en representació dels ajuntaments.
- c) Cinc vocals en representació del Govern.²⁵

Entre les funcions de la Comissió destaquen les relatives al coneixement de l'aplicació dels convenis i acords subscrits entre el Departament d'Interior i els ajuntaments, així com conèixer i debatre les qüestions de caràcter organitzatiu i operatiu que afectin a la coordinació entre els cossos de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i de les Polícies Locals de Catalunya. També li correspon emetre informes preceptius no vinculants en matèria d'organització i estructura interna de les policies locals i sobre les normes relatives a uniformitat i altres elements d'identificació de les policies locals, i promoure iniciatives i estudis per a la millora de la coordinació i el foment de l'homogeneïtzació dels mitjans i els sistemes i de les activitats formatives.

2.2.3.4. Les juntes locals i les comissions regionals de seguretat

Com a òrgans de coordinació d'àmbit territorial ha de fer-se referència a les Juntes locals de seguretat i a les Comissions regionals de seguretat.²⁶

2.2.3.4.1. Les juntes locals de seguretat

La Llei atorga una rellevància especial a les juntes locals de seguretat, de les quals destaca el caràcter obligatori als municipis que comptin amb policia local.

24. Aquesta Comissió s'adscriu al departament competent en matèria de seguretat pública.

25. L'article 16.2 de la Llei 16/1991 preveia deu vocals en representació dels ajuntaments i quatre en representació de la Generalitat, a més del conseller d'Interior com a president.

26. El Govern ha d'aprovar per decret la normativa general sobre organització i funcionament d'aquests òrgans, els quals poden aprovar el seu reglament de funcionament intern.

Aquest caràcter, juntament amb les funcions que se'ls atribueixen i la presidència única de l'alcalde o l'alcaldesa, pretén fer d'aquests òrgans peces clau del sistema de seguretat i del model de policia, convertint-les en una referència necessària per a l'elaboració, la planificació i l'execució en l'àmbit local de les polítiques públiques de seguretat més generals.

Es tracta d'un òrgan col·legiat de col·laboració i coordinació general dels diversos cossos de policia i altres serveis de seguretat que operen en el territori municipal on hi ha policia local i de participació ciutadana en el sistema de seguretat.

A) Marc normatiu

Les juntes locals de seguretat formen part del sistema de coordinació que la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat va dissenyar per complir amb el principi de cooperació recíproca i de coordinació de les forces i cossos de seguretat en l'àmbit territorial municipal, configurant-se com a element clau del sistema. La Llei orgànica 2/1986, a l'article 54, preveu que als municipis que tinguin cos de policia propi es pot constituir una Junta Local de Seguretat que serà l'òrgan competent per establir les formes i procediments de col·laboració entre els membres de les forces i cossos de seguretat en el seu àmbit territorial; així mateix estableix, entre d'altres, que la constitució de les esmentades juntes i la seva composició ha de determinar-se reglamentàriament. En desenvolupament de l'article 54 de la Llei orgànica 2/1986, la regulació de les juntes locals de seguretat es va establir provisionalment mitjançant una instrucció de la Secretaria d'Estat per a la Seguretat del Ministeri de l'Interior de 26 de novembre de 1987.

A Catalunya, la Llei 16/1991 de les policies locals va preveure (a l'article 17) que els municipis dotats de policia local que acordin crear la Junta Local de Seguretat poden integrar representants del Departament d'Interior, essent la participació d'aquests representants preceptiva als municipis on hi ha una presència operativa de la Policia de la Generalitat. Si bé l'article 17 de la Llei de policies locals fa una remissió expressa a l'article 54 de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, cal assenyalar que aquest article, d'acord amb la disposició final segona de l'esmentada llei orgànica, és d'aplicació supletòria a la Comunitat Autònoma de Catalunya.²⁷

Per tant, partint del caràcter supletori de l'article 54 de la Llei orgànica 2/1986 i tenint en compte el progressiu desplegament del cos de mossos pel territori de Catalunya, d'acord amb les competències de la Generalitat, el Govern català va aprovar el Decret 151/1998, de 23 de juny, de regulació de les juntes locals de seguretat, per regular la composició, les atribucions i el funcionament de les juntes locals de seguretat que es constitueixin als municipis on la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra està desplegada per substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.²⁸

27. Aquesta interpretació ha vingut confirmada de manera expressa per la Sentència del Tribunal Constitucional 85/1993, de 8 de març (F.J.4rt).

28. En aquest sentit, i d'acord amb el que s'ha exposat, la Comissió Jurídica Assessora, en el Dictamen 217/98 relatiu al Projecte de decret de regulació de les Juntes Locals de Seguretat va assenya-

La Llei 4/2003 que ara s'analitza acaba amb el caràcter potestatiu de les Juntes de Seguretat als municipis amb cos de policia local propi, ja que estableix que en aquests municipis «ha d'haver una junta local de seguretat». Aquest caràcter obligatori de les Juntes de Seguretat, que implica un règim diferent del previst en la normativa estatal abans citada, fa referència als municipis on la Policia de la Generalitat es troba desplegada per substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

D'acord amb el model de substitució mitjançant el desplegament gradual, la disposició transitòria de la Llei 4/2003 estableix que la regulació de les juntes locals de seguretat prevista en aquesta Llei (el règim d'existència obligatòria de Junta local de seguretat) serà aplicable a partir del moment en què es produeixi el desplegament de la policia de la Generalitat als municipis corresponents.

141

B) Composició i funcions

La Junta Local està composta per l'alcalde o alcaldessa, que la presideix; el delegat o delegada territorial del Govern de la Generalitat; el regidor delegat en matèria de seguretat ciutadana; el cap de la comissaria de la Policia de la Generalitat del municipi o, sinó, el cap de l'àrea bàsica policial o el comandament que designi; el cap de la policia local o el comandament que designi; si així ho acorda l'Administració de l'Estat, en l'àmbit de les seves competències, els caps de la Guàrdia Civil i del Cos Nacional de Policia que tinguin responsabilitats funcionals al municipi; representants de la judicatura i de la fiscalia (si així ho acorda l'Administració de l'Estat) quan ho requereixin els assumptes a tractar, amb veu però sense vot; podent ser també convidats a participar, amb veu però sense vot, les associacions i les entitats veïnals i ciutadanes del municipi i, si els assumptes a tractar ho requereixen, els tècnics que es considerin convenients i les persones responsables dels serveis d'emergències, dels serveis socials, de trànsit i seguretat viària, de seguretat privada i de joc i espectacles, amb veu però sense vot.

Correspon a la Junta Local analitzar i valorar la situació de la seguretat pública al municipi i elaborar i aprovar el Pla de seguretat local i els plans d'actuació específics, així com conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat viària, de seguretat en esdeveniments esportius i de joc i espectacles, i d'altres que incideixin en la situació de seguretat del municipi, i conèixer els serveis de seguretat privada que tenen autorització per operar al municipi. També ha de concretar la Junta els mitjans i els procediments establerts de col·laboració, coordinació i cooperació dels cossos i els serveis de seguretat que actuen al municipi, en el marc del conveni existent i promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients.

lar, entre d'altres qüestions, el següent: «(...) És, per tant, disponible per a la competència legislativa de la Generalitat la matèria que regula el Projecte que examinem. I consegüentment no té sentit examinar a quina potestat reglamentària remetia l'article 54 de la Llei estatal, precisament pel seu caràcter supletori.»

C) Mesa de coordinació operativa

Les juntes locals de seguretat han de crear una taula de coordinació operativa, com a òrgan permanent i estable de coordinació i de cooperació dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi, la qual està composta pels caps de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i de la Policia Local que són membres de la Junta Local de Seguretat.²⁹ La Llei manté, per tant, el caràcter obligatori de la constitució de l'esmentada mesa, que es troba formada exclusivament per comandaments policials.³⁰

Les funcions de la mesa de coordinació se centren en l'execució dels acords de la Junta Local i l'assegurament de l'intercanvi d'informació entre els cossos i els serveis de seguretat que actuen al municipi i de la coordinació operativa en les seves actuacions.

2.2.3.4.2. Les comissions regionals de seguretat

Els municipis d'una mateixa regió policial han d'integrar-se en una comissió regional de seguretat. La seva regulació presenta cert paral·lelisme amb la de les juntes locals de seguretat, si bé referida a l'àmbit de les regions policials en què s'organitza el cos de mossos d'esquadra.

Quant als membres que la integren, sota la presidència del conseller d'Interior, cal destacar als alcaldes dels municipis que la integren, el delegat territorial del Govern de la Generalitat, el cap de la comissaria de la regió policial i els caps de les policies municipals, sense perjudici de l'assistència d'altres comandaments policials de l'Estat i representants de la judicatura i de la fiscalia i de les entitats ciutadanes, en termes similars als exposats per a la Junta Local de Seguretat.

Correspon a aquestes comissions analitzar i valorar la situació de la seguretat pública als municipis que les integren i elaborar el Pla de seguretat regional que ha de sotmetre's a l'aprovació del conseller d'Interior.

2.2.3.5. *L'Escola de Policia de Catalunya i els plans de seguretat*

Per concloure amb l'estructura del sistema de seguretat català, la Llei 4/2003 inclou en aquest sistema dos importants instruments que afecten principalment a la formació i a la planificació en matèria de seguretat: l'Escola de Policia de Catalunya, com a organisme autònom de caràcter administratiu (adscriu al Departament d'Interior), i el Pla general de seguretat de Catalunya, que ha de ser aprovat pel Govern de la Generalitat.

2.2.3.5.1. L'Escola de Policia de Catalunya

Pel que fa a l'Escola de Policia de Catalunya, que va ser creada per la Llei 27/1985, de 27 de desembre, com a organisme autònom administratiu amb personalitat jurídica pròpia, la novetat a destacar és que la Llei reconeix expressament el

29. Així mateix, també la poden integrar, si és procedent, altres comandaments de policia o de seguretat.

30. L'origen d'aquest òrgan es troba en els convenis de coordinació policial signats amb el municipi de Girona, coincidint amb el desplegament del cos de mossos d'esquadra.

paper que té l'Escola en l'estructura del sistema de seguretat català en l'incloure-la en aquest sistema específicament. Aquesta entitat autònoma té funcions de selecció, formació, reciclatge i adaptació del personal que integra tant el cos de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra com les Polícies Locals.

L'Escola de Policia de Catalunya té com a tasques principals la formació bàsica i la formació, de comandaments i de les especialitats dels membres de les policies de Catalunya, a la vegada que presta suport al departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i als ajuntaments en els processos de selecció del personal dels cossos respectius. Així mateix, es preveu que l'Escola contribueix a l'estudi, la investigació i la divulgació de matèries relatives a la policia i a la seguretat ciutadana.

Ara bé, malgrat la importància de l'Escola de Policia en el sistema de seguretat, un dels reptes de futur que cal plantejar és el de la creació d'un organisme o entitat que estengui el seu abast no només a l'àmbit policial, sinó que es refereixi a la seguretat amb caràcter ampli i general. En aquest sentit, des de l'Administració autonòmica s'ha estat treballant en l'elaboració d'un text legal que reguli un Institut de Seguretat de Catalunya³¹ per a la formació dels membres dels serveis públics o privats de seguretat, de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments, i d'emergències i protecció civil, així com per a la creació, la gestió i l'aplicació de coneixement tècnic per a la selecció, la promoció i el desenvolupament d'aquests col·lectius professionals d'acord amb la normativa reguladora corresponent.

Aquest nou organisme que enllaçaria directament amb el sistema de seguretat que dissenya la Llei 4/2003, podria estendre el seu àmbit d'actuació als cossos de policia de Catalunya (policia de la Generalitat i policies locals) i a altres professionals que desenvolupen funcions en l'àmbit de la seguretat pública al servei de les institucions pròpies de Catalunya, el personal que integra els serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya (previstos a la Llei 5/1994: cos de bombers de la Generalitat, cos de bombers voluntaris de la Generalitat, bombers d'empresa, cossos de bombers municipals i altre personal), el personal dels serveis de protecció civil i el del centre d'atenció i gestió d'emergències de la Generalitat (previst a la Llei 4/2003, article 30), el personal de les estructures professionals que desenvolupen funcions en l'àmbit de la seguretat viària i el trànsit, el personal facultatiu i tècnic que dona cobertura i suport a la funció pròpia dels cossos de policia i del personal d'emergències, el personal d'àmbits professionals relacionats amb la protecció i ajuda al ciutadà i la seguretat en espais i serveis públics, i el personal de seguretat que realitza activitats excloses de l'àmbit d'aplicació de la legislació de seguretat privada.³² Així mateix li podrien correspondre

31. El Govern de la Generalitat, el 17 de gener de 2006, va aprovar a proposta de la consellera d'Interior l'Avantprojecte de Llei de creació de l'Institut de Seguretat de Catalunya, que fou presentat al Parlament.

32. Quant a aquest personal diferent al de seguretat privada, tingueu en compte el Decret 348/2004, de 20 de juliol, pel qual es regulen els criteris de l'habilitació i les funcions del personal de control d'accés de determinats establiments d'espectacles i activitats recreatives.

funcions de formació, perfeccionament i capacitació del voluntariat i dels actors relacionats amb els serveis de seguretat i emergències, i també la col·laboració amb altres òrgans de l'Administració per a la formació del personal penitenciari i del cos d'agents rurals en procediments, intervencions i tècniques de seguretat, obtenint, en el seu cas, les autoritzacions previstes en la legislació vigent per realitzar activitats de formació també del personal de seguretat privada.

2.2.3.5.2. El Pla general de seguretat de Catalunya i la resta de plans de seguretat

En relació amb el Pla general de seguretat de Catalunya, la Llei pretén dotar al sistema d'un instrument metodològic que ha de contribuir a la seva eficàcia i funcionalitat:

144

- a) Procedimentalment, el Pla és aprovat pel Govern, a proposta del conseller/a d'Interior i amb el coneixement previ de la Comissió del Govern per a la Seguretat i del Consell de Seguretat de Catalunya, amb una periodicitat biennal (sense perjudici que per raons d'urgència o de necessitat s'hagi de modificar abans). Cal destacar igualment que cal presentar-lo al Parlament.
- b) Des del punt de vista material o substancial, el Pla general ha de contenir el catàleg o previsions generals de riscos, actuacions i mitjans relatius a tot allò que afecti o pugui afectar a la convivència ciutadana i la seguretat de les persones i els béns. Específicament la Llei determina que s'incloguin les previsions que afecten als riscos, actuacions i mitjans de seguretat privada, seguretat ciutadana, emergències i seguretat viària.

També han d'establir-se en el Pla les directrius i els criteris tècnics per a l'elaboració dels plans locals i regionals de seguretat, a l'efecte d'aconseguir la coordinació i la integració adequades. Per tant, el Pla general ha de convertir-se en un element clau per a la tasca planificadora que es pretén impulsar en matèria de seguretat, essent la referència obligada per a l'elaboració dels diferents plans territorials.

El Pla general de seguretat de Catalunya deu posar-se en relació amb la resta de plans de seguretat que la Llei preveu, tenint en compte, al seu torn, les previsions contingudes en els plans de la resta de «submatèries» relacionades amb la seguretat, destacant especialment els plans de protecció civil (articles 15 i següents de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya)³³ i el Pla

33. La Llei 4/1997 de protecció civil de Catalunya regula en els articles 15 i següents la planificació en aquesta matèria, regulant el pla de protecció civil de Catalunya, els plans territorials, els plans especials i plans d'autoprotecció. L'article 3 d'aquesta Llei preveu, com una de les finalitats bàsiques de l'acció pública en matèria de protecció civil, la planificació de les respostes davant les situacions de greu risc col·lectiu i les emergències, i també l'estructura de coordinació, les comunicacions, el comandament i el control dels diferents organismes i entitats que actuen en aquestes respostes. L'esmentada llei preveu, quant a la planificació, que «tots els plans de protecció civil han d'estar coordinats i integrats de manera eficaç per donar resposta a les situacions de risc col·lectiu greu, a les catàstrofes o a les calamitats públiques que es produeixin».

de seguretat viària³⁴ i els programes inclosos en aquest Pla (que ha d'aprovar el Govern d'acord amb l'article 2.4.j. de la Llei 14/1997, de 24 de desembre, de creació del *Servei Català de Trànsit*).

La Llei 4/2003, en el capítol relatiu a les relacions entre administracions, incorpora un precepte relatiu a la planificació conjunta (l'article 31), on estableix que els plans de seguretat poden ser municipals, supramunicipals o regionals, de caràcter general, sectorial, estacional i específic i, així mateix, que els plans de seguretat han de tenir en compte, en el seu àmbit respectiu, les previsions contingudes en els plans de protecció civil, de seguretat viària, de seguretat en matèria de joc i espectacles i altres que puguin afectar-los.

Les juntes locals de seguretat, que poden aprovar plans sectorials, estacionals i específics de seguretat (segons aconselli la situació de seguretat del municipi), en tot cas han d'aprovar un pla general de seguretat per al municipi, que ha d'enviar-se al conseller/a d'Interior i que ha de contenir l'anàlisi de la situació de la seguretat, la definició dels objectius generals i les prioritats, els mitjans i els recursos disponibles, i l'especificació de les accions a emprendre.

Quant a l'aprovació dels plans de seguretat d'àmbit supramunicipal o regional, correspon al conseller/a d'Interior, que ha de comunicar la seva aprovació a les juntes locals, a les comissions regionals de seguretat i als òrgans superiors de coordinació i participació, per al seu coneixement i, si és procedent, la corresponent adequació de les seves actuacions.

2.3. L'administració general i territorial de seguretat

L'òrgan responsable de dirigir la política de seguretat de la Generalitat és actualment el Departament d'Interior com departament titular de les competències en matèria de seguretat pública, lògicament d'acord amb els objectius generals establerts pel Govern. Corresponen a aquest departament la direcció superior del cos de mossos d'esquadra, la coordinació de les policies locals i la resta de funcions que li atorguen aquesta Llei i l'ordenament jurídic.

Quant a l'administració territorial de la seguretat, la Llei es refereix, d'una banda, als òrgans de la Generalitat amb competències en matèria de seguretat i, principalment, als delegats territorials del Govern³⁵ que exerceixen potestats san-

34. La Llei 14/1997, de 24 de desembre, atribueix al *Servei Català de Trànsit*, entre d'altres funcions, la d'impulsar l'elaboració cada tres anys del Pla de seguretat viària.

35. La Llei preveu que en cada delegació territorial del Govern hagi una subdirecció general, a la qual correspon la coordinació de les funcions, els serveis i els procediments administratius que són competència del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública.

Cal assenyalar que pel Decret 57/2000 les delegacions territorials del Govern, integrades en el Departament de Governació, van passar a adscriure's orgànicament al Departament de la Presidència, creant-se subdireccions generals d'Administració de Seguretat a Girona, Lleida i Tarragona, amb dependència funcional del Departament d'Interior (altres decrets posteriors van ser el 194/2001 i el 284/2002 que es refereix als subdireccions generals de Justícia i Interior com a conseqüència de la fusió d'aquests dos departaments). La Llei 4/2003 (disposició addicional quarta) estableix que els delegats territorials del Govern tenen la condició, a més, de delegats del Departament competent en matèria de seguretat pública i del Departament de Governació i Relacions Institucionals (actualment Governació i

cionadores en matèria de seguretat pública³⁶ d'acord amb les lleis sectorials,³⁷ corresponent en tot cas al conseller o consellera d'Interior la coordinació superior en l'àmbit de Catalunya de les actuacions en matèria de seguretat que duen a terme els delegats territorials del Govern.

Altres òrgans del Departament d'Interior són, a més del secretari general, el secretari de Seguretat Pública i el director general de Seguretat Ciutadana. De la Secretaria de Seguretat Pública depenen tant la Direcció General de Seguretat Ciutadana com la Direcció General d'Emergències i Seguretat Civil, i també el *Servei Català de Trànsit* i l'Escola de Policia de Catalunya com a organismes autònoms adscrits al Departament.

D'altra banda, operativament i des del punt de vista territorial, la Llei estableix que el Govern ha d'aprovar per decret el mapa policial de Catalunya,³⁸ d'acord amb les disposicions del Pla territorial general de Catalunya.³⁹ Aquest mapa policial ha d'organitzar el territori de Catalunya en àrees bàsiques policials i en regions policials (l'estructura, a nivell reglamentari i tal com ja s'ha assenyalat, es conté en el Decret 19/2002, l'annex del qual determina els municipis de cada àrea bàsica policial —ABP— i les àrees bàsiques de cada Regió policial):

- a) L'Àrea bàsica policial es defineix com la unitat mínima, geogràfica i de la població, dotada d'uns serveis bàsics per a l'atenció primària de les demandes de prevenció, seguretat ciutadana, control del trànsit i investigació de primer nivell. Com a servei bàsic en cada àrea ha d'haver una comissaria principal de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i, si és procedent, altres comissaries desconcentrades.
- b) La Regió policial es configura com l'agrupació de diverses àrees bàsiques policials. Cada regió policial ha de tenir una comissaria regional, amb seu

Administracions Públiques), dels quals depenen orgànicament i funcionalment pel que fa a l'àmbit competencial respectiu.

El Decret 68/2004 va crear, a l'article 77, les delegacions territorials d'Interior, assimilades orgànicament a subdirecció, però mantenint per als delegats territorials del Govern de la Generalitat les funcions en matèria de trànsit i de joc i espectacles atribuïdes per les lleis sectorials (aquestes «subdireccions» vindrien a ser les que preveu la Llei 4/2003 en una adequada interpretació sistemàtica). Cal tenir en compte, finalment, que pel Decret 223/2004 de reestructuració dels òrgans territorials de la Generalitat, les delegacions territorials departamentals passen a denominar-se serveis territorials al front dels quals hi ha un/a director/a dels serveis territorials (aquest Decret al·ludeix a les funcions dels delegats territorials del Govern d'acord amb les lleis 10/1990, 1/1991, 4/1997, 14/1997 i 4/2003, per la qual cosa també cabria plantejar si existeix contradicció entre l'article 5.8 del Decret 223/2003 i l'article 17.2 de la Llei 4/2003).

36. En aquest sentit, la pròpia disposició addicional quarta de la Llei 4/2003.

37. Lleis sectorials abans citades 10/1990, en matèria de policia d'espectacles, 1/1991, en matèria de règim sancionador sobre joc, 4/1997, de protecció civil, i 14/1997, en relació amb el trànsit.

38. També l'article 12 de la Llei 4/1997 de protecció civil de Catalunya va establir que el Govern ha d'elaborar i aprovar el Mapa de protecció civil de Catalunya.

39. Aquest Pla territorial general va ser aprovat pel Parlament mitjançant la Llei 1/1995, de 16 de març, com a instrument que defineix els objectius d'equilibri territorial d'interès general per a Catalunya i, a la vegada, com a marc orientador de les accions que emprenguin els poders públics per crear les condicions adequades per atreure l'activitat econòmica als espais territorials idonis i per aconseguir que els ciutadans de Catalunya tinguin uns nivells de qualitat de vida semblants independentment de l'àmbit territorial on visquin.

en la comissaria de l'àrea bàsica policial que determini el Govern, per raons d'eficàcia, d'eficiència, de desconcentració, econòmiques, socials, demogràfiques i històriques. En les comissaries regionals ha d'haver els serveis de suport logístic i les especialitats policials que transcendeixin l'àmbit de les àrees bàsiques policials.

Una última qüestió a destacar en aquest moment en què es fa referència a l'estructura territorial del sistema de seguretat, seria la conveniència, en un futur pròxim de crear unes regions de seguretat comunes en el territori que unifiquessin les 9 regions policials de la Policia de la Generalitat (Girona, Pirineu Occidental, Ponent, Central, Metropolitana Nord, Metropolitana Sud, Metropolitana de Barcelona, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre) amb les 7 regions d'emergències del cos de bombers de la Generalitat: Regió d'emergències de Girona, Regió d'emergències de Lleida, Regió d'emergències Centre, Regió d'emergències Metropolitana Nord, Regió d'emergències Metropolitana Sud,⁴⁰ Regió d'emergències de Tarragona i Regió d'emergències Terres de l'Ebre.

2.4. Relacions entre les administracions⁴¹

El capítol IV de la Llei, sobre les relacions entre les diferents administracions, estableix en primer lloc i de manera destacada els principis als quals les administracions públiques amb competències sobre seguretat han d'atènyer-se:

- a) Lleialtat institucional i ple respecte de l'exercici de les competències que corresponen a les altres administracions.
- b) Informació recíproca.
- c) Coordinació en l'actuació i en la prestació dels serveis.
- d) Col·laboració i cooperació, que inclou l'assistència mútua.

En aquest marc de relacions interadministratives correspon al Departament d'Interior de la Generalitat promoure l'activitat i informació estadístiques en matèria de seguretat⁴² i elaborar un informe anual sobre la seguretat interior a Catalunya,⁴³ així com, a petició dels ajuntaments o d'ofici, elaborar informes de

40. Cal tenir en compte que a Barcelona ciutat el servei de prevenció i extinció d'incendis el presta el cos de bombers de l'Ajuntament de Barcelona.

41. Tingueu en compte també la Llei 30/1992 quant als principis de les relacions entre les administracions públiques, així com els principis d'actuació de les forces i cossos de seguretat establerts a la Llei orgànica 2/1986 i els que estableix la Llei 10/1994 (cooperació, coordinació i col·laboració mútua amb la resta de forces i cossos de seguretat).

42. Així mateix, la Llei al·ludeix a l'intercanvi d'informació estadística i a la coherència, en el marc del Sistema Estadístic de Catalunya, de les diverses activitats estadístiques relacionades amb les infraccions penals, especialment en matèria judicial, fiscal i d'execució penal.

43. Aquest informe ha de basar-se en les activitats estadístiques regulades pel Pla estadístic de Catalunya, i ha de posar-se a disposició de les autoritats i dels òrgans interessats, especialment la Junta de Seguretat de Catalunya, la Comissió de Policia de Catalunya, les juntes locals de seguretat, el Consell de Seguretat de Catalunya i el Parlament.

diagnosi i anàlisis sobre la seguretat en un determinat àmbit territorial, local o supramunicipal.

Altres elements que regula la Llei per articular i potenciar expressament les relacions entre les administracions en l'àmbit de la seguretat són els següents: a) Els mecanismes d'informació en matèria policial entre les autoritats i els membres dels cossos de policia de Catalunya; b) La competència de coordinació de les policies locals que correspon a la Generalitat; c) L'assistència mútua; d) Els convenis de col·laboració entre la Generalitat i els ajuntaments en matèria de seguretat, els quals estan cridats a desenvolupar una important funció en el disseny del sistema; e) La creació de serveis unificats i de gestió conjunta; f) El Centre d'Atenció i Gestió d'Emergències; g) La planificació conjunta per mitjà dels plans de seguretat (al que ja s'ha fet referència). S'ha d'afegir que en tots aquests àmbits de relació es preveu la possibilitat de subscriure convenis entre la Generalitat i els ajuntaments en matèria d'informació policial (tant quant al software informàtic a utilitzar com per a l'adhesió al sistema unificat d'informació), per a l'assistència mútua, per delimitar i concretar serveis i per establir serveis unificats i de gestió conjunta.

A continuació s'analitzaran tots aquests àmbits d'interrelació interadministrativa.

2.4.1. Informacions policials

Les autoritats i els membres del cos de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i dels cossos de policia local de Catalunya estan obligats a facilitar-se mútuament la informació que sigui rellevant per al compliment de les funcions respectives, sense perjudici de la reserva necessària per raó de la matèria i amb ple respecte a la legislació aplicable, en particular la relativa a la protecció de dades personals. A aquests efectes, el Departament d'Interior ha de gestionar i mantenir un sistema unificat d'informacions policials,⁴⁴ al qual tenen accés la Policia de la Generalitat i les Polícies Locals de Catalunya, preveient la Llei que mitjançant conveni d'adhesió bilateral es regulin les condicions de l'accés i la participació de cada cos de policia local.

Quant al software informàtic d'aplicació de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, mitjançant conveni s'ha preveure que les policies locals puguin usar-lo, així com el treball en xarxes integrades d'informació policial.⁴⁵

Finalment, cal tenir en compte la informació que han de facilitar els ajuntaments a la Generalitat i l'intercanvi d'informació en l'àmbit estatal i internacional. En aquest sentit la Llei estableix:

- a) D'una banda, que les corporacions locals que disposin de policia local han d'enviar al Departament d'Interior i fer pública, dins del primer trimestre de

44. La Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, a l'article 16.4, ja va preveure la creació d'un Centre de procés de dades policials.

45. El Departament d'Interior ha d'establir, per reglament, els protocols d'accés, consulta i intercanvi de dades, d'ús del software d'aplicació i, si és procedent, els relatius als sistemes de comunicacions policials.

cada any, la memòria dels serveis prestats l'any anterior, les dades registrals de delictes, faltes i incidències diverses, i les dotacions de recursos humans i materials.

- b) D'altra banda, que el Departament d'Interior ha de promoure l'intercanvi d'informació d'interès policial entre el cos de mossos d'esquadra i els cossos estatals, i també amb els organismes europeus de cooperació i coordinació interpolicial, en el si de la Junta de Seguretat de Catalunya.⁴⁶

2.4.2. Coordinació de les policies locals

D'acord amb la competència de la Generalitat recollida en l'Estatut d'Autonomia per a la coordinació de les policies locals, la Llei estableix que el Govern, per mitjà del Departament d'Interior, té la responsabilitat de fer efectiva la coordinació de les policies locals i, en conseqüència, es preveu expressament allò que aquesta facultat implica, en concret,

la determinació dels mitjans i dels sistemes de relació que fan possible l'acció conjunta d'aquests cossos, mitjançant les autoritats competents de manera que s'aconsegueixi la integració de les actuacions particulars respectives dins del conjunt del sistema de seguretat.⁴⁷

La Llei concreta les funcions a les quals ha d'estendre's en tot cas la coordinació de l'activitat de les policies locals, com són la promoció de l'homogeneïtzació dels mitjans tècnics i la uniformitat dels altres elements comuns; l'establiment de normes bàsiques d'estructura i d'organització interna i la normativa d'accés, formació i promoció; la determinació dels tipus d'armes que han d'utilitzar les policies locals d'acord amb la normativa vigent en matèria d'armament; l'establiment de les característiques comunes dels uniformes, les insígnies, els distintius, l'equip, els vehicles i els altres complements de les policies locals (sense perjudici que cada municipi pugui afegir elements característics propis).⁴⁸

2.4.3. Assistència mútua

Aquesta assistència inclou tant l'assessorament tècnic que la Generalitat, per mitjà del Departament d'Interior, ha de facilitar als municipis per al disseny de les polítiques locals de seguretat i l'operativitat dels serveis locals de seguretat, com l'assistència mútua que s'han de prestar la policia de la Generalitat i les policies locals per a l'exercici eficaç de les funcions respectives. La Comissió de Policia de

46. Tingueu en compte el Sistema d'Informació de Schengen.

47. S'ha tenir en compte també la jurisprudència del Tribunal Constitucional en relació amb la competència de coordinació de les policies locals que correspon a la Generalitat de Catalunya (Sentència 85/1993, de 8 de març, entre d'altres).

48. La Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, dedica el títol 2 a la coordinació i la col·laboració entre les policies locals. Vegeu, en aquest sentit, l'article 23.

Catalunya ha d'estar informada de les actuacions d'assistència mútua entre la policia de la Generalitat i les policies locals i les ha de supervisar.⁴⁹

En aquesta assistència estan cridats a desenvolupar una important funció els convenis que a aquest efecte se subscriuïn, els quals hauran de concretar la planificació de l'actuació dels serveis policials concurrents i compartits i de les operacions conjuntes, el suport de la policia de la Generalitat als municipis en matèria policial, i les funcions de formació professional (mitjançant l'Escola de Policia de Catalunya) i de formació ocupacional.

2.4.4. Delimitació de serveis⁵⁰

150

La Llei determina les funcions pròpies del Cos de mossos d'esquadra, les funcions pròpies de les policies locals i les funcions compartides entre la policia de la Generalitat i les policies locals, la qual cosa ha de posar-se en relació amb les funcions que la legislació vigent atribueix a aquestes forces i cossos de seguretat, especialment la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals. En concret, la Llei 4/2003 concreta les funcions següents:

Primer. Funcions pròpies de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra: protecció de les autoritats de la Generalitat i vigilància i custòdia dels edificis, les instal·lacions i les dependències propis; policia de seguretat ciutadana i ordre públic; policia administrativa; les que li corresponen com a policia judicial i les de policia de trànsit interurbà.

Segon. Funcions pròpies de les Polícies locals: protecció de les autoritats de la corporació local i vigilància i custòdia dels edificis, les instal·lacions i les dependències de la corporació; policia de trànsit urbà; policia administrativa en l'àmbit de les competències municipals i, especialment, les relacionades amb la normativa mediambiental; col·laboració en les funcions de policia de seguretat ciutadana i ordre públic, d'acord amb el que especifiqui la junta local de seguretat; policia comunitària en els àmbits de la convivència veïnal i dels serveis públics locals; i les que li corresponen com a policia judicial, especialment amb relació al trànsit.

Tercer. Funcions compartides entre la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i les Polícies locals: policia de proximitat, i l'auxili i l'assistència als ciutadans; intervenció en la resolució amistosa de conflictes privats, si són requerides; i vigilància d'espais públics.

49. Sense perjudici de les funcions que corresponen a les juntes locals de seguretat i al comandament superior dels cossos.

50. Com després s'indicarà, també els convenis que se subscriuen entre el Departament d'Interior i els diferents ajuntaments en matèria de seguretat pública i policia acostumen a delimitar els serveis dels dos cossos policials, d'acord amb les lleis reguladores per a cada cos policial.

2.4.5. Els convenis de col·laboració en matèria de seguretat

El Departament d'Interior i els ajuntaments poden signar convenis de col·laboració amb la finalitat de concretar les formes i els procediments de coordinació i cooperació en els serveis i les actuacions per al desenvolupament de polítiques públiques en els diferents àmbits de la seguretat. A més, els poden subscriure altres departaments, administracions, institucions i entitats públiques o privades que participin, i es preveu la publicació en el DOGC en el termini d'un mes a comptar des de la seva firma.

Quant al contingut d'aquests convenis, pot ser certament ampli i divers abastant tot l'àmbit de la seguretat. Com a contingut necessari, es preveu que estableixin els objectius i les finalitats, la delimitació i l'assignació de serveis entre els cosos, els protocols d'actuació en els serveis compartits, els estàndards generals de presència policial, l'abast i els protocols de la cooperació en matèria d'informació policial, l'abast i els protocols de la cooperació en matèria de coordinació operativa, l'abast i els protocols dels serveis unificats o de gestió conjunta, els procediments de recollida i tractament d'informació, l'àmbit i el procediment d'elaboració dels plans d'actuació conjunta, els procediments d'avaluació de resultats, i els procediments d'informació al públic.

Així mateix, els esmentats convenis han de garantir que el contingut i la qualitat dels serveis de seguretat que reben els ciutadans siguin equiparables i que hagi un nivell d'equivalència entre els municipis similars i poden delimitar i concretar els serveis que han de dur a terme al municipi la policia de la Generalitat i la policia local, d'acord amb les funcions assignades per la normativa vigent.⁵¹

2.4.6. Serveis unificats i de gestió conjunta

La creació de serveis unificats o de gestió conjunta de la policia de la Generalitat i de les policies locals, quant a la recepció de denúncies i altres serveis d'atenció directa als ciutadans, es pot establir —tal com s'ha dit— mitjançant conveni i la corresponent proposta s'ha de tractar en les juntes locals de seguretat. La direcció tècnica ha de correspondre al cos que tingui com a pròpia la competència sobre l'activitat objecte de l'acord o conveni, i ha d'incloure en tot cas l'establiment d'estàndards i regles de procediment operatiu i de gestió de sistemes.

La Llei determina, així mateix, que en matèria de seguretat ciutadana i ordre públic correspon al Departament d'Interior assegurar serveis en quantitat i qualitat homologables en qualsevol part de Catalunya, adoptant les disposicions generals i tècniques que garanteixin la coherència de les estratègies i l'harmonització de les actuacions policials en el territori.

51. Els convenis que habitualment subscriu el Departament d'Interior amb els diferents ajuntaments de Catalunya amb cos de policia local solen tenir l'estructura següent: bases generals, assignació de serveis, aspectes operatius, trànsit, vigència, i planificació, aplicació i avaluació dels acords.

2.4.7. El Centre d'Atenció i Gestió d'Emergències

La Generalitat ha de tenir un centre integrat i permanent d'atenció a les demandes en matèria d'emergències i protecció civil, policia i urgències sanitàries que ha de gestionar els procediments i els recursos destinats a donar resposta.⁵² En relació amb aquesta qüestió, ha d'al·ludir-se també al número de telèfon unificat 112, que d'acord amb la normativa de la comunitat europea, ha de ser d'accés universal i gratuït per al conjunt del territori i de la població de Catalunya.⁵³

Els mitjans de comunicació social han d'atendre en tot cas les demandes de l'esmentat centre o de les autoritats competents, en l'exercici de les seves funcions de planificació i gestió de l'emergència, quant a la difusió gratuïta de missatges i la informació a la població.⁵⁴

2.5. Relacions amb els ciutadans

L'últim capítol de la Llei, el cinquè, es refereix a les relacions amb els ciutadans, una qüestió innovadora i a la vegada important en el disseny del sistema de seguretat que es connecta directament amb la concepció de la seguretat com a servei en el qual la ciutadania ha de participar. Aquest capítol tracta en diferents preceptes les qüestions següents:⁵⁵

- el dret a participar mitjançant associacions i entitats
- el dret d'informació
- la previsió relativa a la presentació de queixes i peticions
- l'atenció als ciutadans
- i la carta de serveis públics

Quant a la participació ciutadana, s'estableix el dret dels ciutadans a participar en les tasques de seguretat pública mitjançant les associacions i les entitats que tenen representació en els òrgans que integren el sistema de seguretat català,⁵⁶ és

52. La Llei 4/1997 de protecció civil estableix el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya (Cecat) com a centre superior de coordinació i informació de protecció civil de Catalunya.

53. Per Decret 274/1999, de 13 d'octubre, es va crear el fitxer automatitzat de dades de caràcter personal del Centre d'Emergències 1-1-2. En la Direcció General d'Emergències i Seguretat Civil hi ha una àrea funcional Unitat 112 per a l'elaboració i gestió del projecte d'implantació del sistema de coordinació i resposta integral d'atenció d'emergències 112.

54. També la Llei 4/1997 de protecció civil, a l'article 11, fa referència als mitjans de comunicació i a la seva obligació de col·laborar amb les autoritats de protecció civil i de transmetre o publicar, si l'emergència ho requereix, informació, avisos i instruccions que les autoritats facilitin.

55. La Llei 4/1997 de protecció civil, entre els drets i deures, regula el dret d'informació dels ciutadans, el dret de participació, el dret i deure de col·laboració, l'obligació d'autoprotecció (per a persones, empreses i altres entitats), la subjecció a instruccions (una vegada declarada l'activació d'un pla de protecció civil), les mesures d'emergència per a la població, les prestacions personals i requisicions i la referència als mitjans de comunicació.

56. Aquesta participació ciutadana, a través d'associacions i entitats representatives, cal valorar-la positivament en un àmbit tan sensible per a la ciutadania com és la seguretat pública, i en el marc del que estableix la Constitució espanyola: la llei ha de regular l'audiència dels ciutadans directament o a

a dir, a nivell de Catalunya en el Consell de Seguretat de Catalunya, i en l'àmbit del territori en les juntes locals i en les comissions regionals de seguretat. En el marc d'aquest dret de participació es preveu que els òrgans competents per a l'aprovació dels plans de seguretat puguin fer consultes prèvies a les associacions i les entitats que representin interessos i col·lectius que resultin afectats.

El dret d'informació que en matèria de seguretat tenen els ciutadans es recull també a la Llei, la qual cosa té com a conseqüència que els ciutadans han de ser informats de les situacions d'especial risc per a la seguretat pública que afectin a la seva comunitat o a una zona o un àmbit determinats, i de les mesures preventives adequades per afrontar-les, així com de les mesures previstes en els plans de seguretat que puguin afectar als seus drets i interessos i al normal desenvolupament de la convivència ciutadana. Així mateix, es preveu que els òrgans competents per aprovar els plans i les mesures corresponents per afrontar situacions d'especial risc han d'establir els mitjans per a la difusió pública d'aquestes informacions.

Aquestes previsions concorden amb el que de manera similar o paral·lela disposa la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya sobre el dret d'informació de la ciutadania en relació amb els riscos col·lectius greus que els poden afectar i les mesures públiques per afrontar-los i sobre el dret de participació de la ciutadania en els plans de protecció civil. L'Esmertada Llei 4/1997, a més de fer referència als mitjans de comunicació, regula la informació i la formació i al·ludeix a les campanyes d'informació i divulgatives i a la preparació i realització de simulacres.

S'especifica també a la Llei 4/2003 el canal pel qual els ciutadans poden fer arribar a les autoritats les queixes i les peticions que creguin oportunes sobre els serveis de seguretat i l'actuació dels seus agents, de manera tal que adquireix una rellevància especial la previsió sobre la creació d'un servei específic de recepció i de resposta de les queixes i les peticions i, si és procedent, el seguiment de les actuacions ulteriors. El Govern ha de crear (per decret) aquest servei amb l'objectiu que constitueixi una via permanent de comunicació entre l'Administració i els ciutadans en un àmbit tan sensible i transcendent per a la vida de les persones com és el de la seguretat.

La Llei estableix igualment que el Govern de la Generalitat ha de dedicar una atenció constant a la millora de la comunicació entre els ciutadans i els diversos serveis de seguretat, amb l'objectiu de simplificar-la i facilitar-los l'accés a aquests serveis, especialment en l'àmbit de la informació, la recepció de denúncies, l'atenció d'emergències i la recepció i la tramitació de queixes i peticions. Amb aquesta finalitat, la Llei encomana al Govern que promogui l'adaptació constant i continuada dels serveis a les possibilitats que ofereixi la tecnologia de les comunicacions en cada moment i que promogui o porti a terme, quan sigui procedent, la integració i la unificació.

través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin (article 105.a).

Finalment, l'últim precepte de la Llei, l'article 36, encarrega a la Generalitat l'establiment (amb l'informe previ del Consell de Seguretat de Catalunya) de la carta de serveis públics de seguretat, que ha de contenir els drets i els deures dels ciutadans en aquest àmbit.

2.6. A manera d'epíleg

Cal concloure que la novetat que planteja la plasmació a nivell legal del reconeixement d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya, en el que han de participar tots els agents socials implicats, genera importants reptes de futur. Aquest nou enfocament, així com la concepció de la seguretat com a servei en què la ciutadania participa, haurà d'implicar una intensa labor de les administracions públiques catalanes amb competències en matèria de seguretat per procedir a l'adequat desenvolupament i aplicació pràctica de les previsions recollides a la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

Així mateix, tot això ha de produir-se en el marc de noves propostes normatives que, partint de la concepció de la seguretat pública en un sentit ampli no limitat a l'àmbit estrictament policial, hauran de regular tant el sistema de policia de Catalunya com el sistema de seguretat. En aquest sentit, no ha d'oblidar-se el procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el que es distingeixen clarament les diferents submatèries que integren la seguretat pública, donant coherència al sistema i reconeixent expressament l'existència de l'esmentat sistema de seguretat pública propi de Catalunya, a la vegada que es concreten les competències que corresponen a la Generalitat en matèria de seguretat pública (quant a la definició i regulació del sistema de seguretat, l'organització i comandament de la Policia Autonòmica, l'ordenació i coordinació de les policies locals i les funcions del Cos de Mossos d'Esquadra com a policia general i integral), en matèria d'emergències i protecció civil, en matèria de seguretat privada, en matèria de videovigilància i control de so i gravacions, i en relació amb l'execució de la legislació estatal en matèria de trànsit.