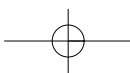
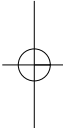
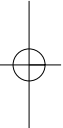


# Interior



**Obra de govern  
Generalitat de Catalunya 1980-2003**

**Interior**

Àlex Bas i Vilafranca



© Centre d'Estudis Jordi Pujol  
Passeig de Gràcia, 8-10, 2n 1a A  
08007 Barcelona  
Telèfon: 933 428 535  
Fax: 933 428 964  
[www.jordipujol.cat](http://www.jordipujol.cat)

Primera edició: desembre de 2009

Dipòsit legal: B-41.168-2009  
Impressió: Gràfiques 92, S.A.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, començant-hi la reprografia i el tractament informàtic, resten rigorosament prohibides sense l'autorització escrita dels titulars del copyright i estaran sotmeses a les sancions establertes per la llei.

## ÍNDEX

|   |    |
|---|----|
| PRÒLEG  | 11 |
| El marc general de la col·lecció sobre l'Obra de govern de la Generalitat de Catalunya 1980-2003, per Antoni Gurguí | 13 |
| INTRODUCCIÓ: VINT-I-TRES ANYS D'AUTOGOVERN EN SEGURETAT PÚBLICA   | 17 |
| <b>I. SEGURETAT</b>   |    |
| 1. LA PRIMERA ETAPA (1980-1993): L'AUTOGOVERN INCIPIENT   |    |
| 1.1 La recuperació del cos de Mossos d'Esquadra: una nova institució històrica                                      | 26 |
| 1.2 La creació de l'Escola de Policia de Catalunya: la formació com a fonament                                      | 31 |
| 1.3 El bloqueig de la Junta de Seguretat de Catalunya: anys de desavinences amb l'Estat                             | 33 |
| 1.4 La Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat: un marc centralista i policial                                | 36 |
| 1.5 La llei catalana de les policies locals, encara temps d'espera  | 47 |

|  |    |
|--|----|
| 2. ELS PACTES DE LEGISLATURA ESTATALS (1994-1997).<br>ELS ACORDS DEL DESBLOQUEIG             |    |
| 2.1 La via política activa l'autogovern  | 51 |
| 2.2 L'acord bilateral: la Junta de Seguretat de Catalunya de<br>17 d'octubre de 1994         | 59 |
| 2.3 Els pactes de la VI legislatura: la contribució decisiva                                 | 67 |
| 2.4 La supressió dels Governadors Civils   | 68 |
| 2.5 La transferència del trànsit   | 74 |
| 3. EL DESPLEGAMENT DELS MOSSOS D'ESQUADRA<br>(1994-2003). CRÒNICA D'UNA DÈCADA DECISIVA      |    |
| 3.1 Un model de proximitat amb accent territorial  | 82 |
| 3.1.1 <i>L'Àrea Bàsica Policial</i>  | 82 |
| 3.1.2 <i>La Zona</i>   | 84 |
| 3.1.3 <i>La Regió</i>  | 84 |
| 3.2 El desplegament territorial: un procés complex   | 86 |
| 3.3 El canvi de rumb cap a Barcelona: la urgència metro-<br>politana                         | 89 |
| 4. POLÍTIQUES PÚBLIQUES EN MATÈRIA DE SEGURETAT<br>PÚBLICA (1999-2003). CAP A UN MODEL PROPI |    |
| 4.1 Una nova orientació governamental: de la gestió a les<br>polítiques                      | 93 |
| 4.1.1 <i>Què son les polítiques públiques?</i>   | 94 |

|  |     |
|--|-----|
| Índex  | 7   |
| 4.2 Les primeres estratègies en trànsit  | 99  |
| 4.3 La Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya                    | 101 |
| 4.3.1 <i>Objectiu: construir sistema</i>   | 103 |
| 4.3.2 <i>Un model de cooperació i planificació</i>                                       | 104 |
| 4.3.3 <i>Sis anys després, un balanç crític de la seva aplicació</i>                     | 105 |
| <br>   |     |
| 5. VINT-I-TRES ANYS DE <i>CONFLICTIVITAT</i> : LES TENSIONS AMB L'ESTAT                  |     |
| 5.1 La jurisprudència del Tribunal Constitucional: l'evolució d'una doctrina restrictiva | 107 |
| 5.1.1 <i>La jurisprudència constitutiva (1982-1986)</i>                                  | 107 |
| 5.1.2 <i>La jurisprudència confusa (1986-1993)</i>                                       | 112 |
| 5.1.3 <i>La jurisprudència restrictiva (1994-2005)</i>                                   | 120 |
| 5.2 Les tècniques constrictives de l'Estat   | 135 |
| 5.2.1 <i>L'expansivitat estatal</i>  | 136 |
| 5.2.2 <i>Els títols horitzontals i transversals</i>                                      | 138 |
| 5.2.3 <i>L'interès general i els punts de connexió territorials</i>                      | 139 |
| 5.3 Les Bases de Convergència i Unió per a un nou Estatut                                | 140 |
| 5.4 Els resultats de la reforma: el nou Estatut de 2006                                  | 148 |

## II. EMERGÈNCIES I PROTECCIÓ CIVIL

per *Brauli Duart i Llinares*

### 1. LA PROTECCIÓ CIVIL A CATALUNYA

|  |     |
|--|-----|
| 1.1 La creació de les estructures bàsiques   | 155 |
| 1.1.1 <i>La comissió de Protecció Civil de Catalunya</i>   | 155 |
| 1.1.2 <i>La gerència en matèria de Protecció Civil de Catalunya</i>  | 156 |
| 1.1.3 <i>El Centre de coordinació operativa de Catalunya</i>   | 157 |
| 1.2 La Llei de Protecció Civil de Catalunya i els plans de protecció   | 158 |
| 1.2.1 <i>Els Plans de Protecció Civil</i>  | 159 |
| 1.3 L'atenció i coordinació de les emergències: del CECAT i el telèfon 1-1-2 al Centre d'Emergències de Catalunya (Tarragona i Terres de l'Ebre) | 161 |

### 2. ELS SERVEIS DE PREVENCIÓ I EXTINCIÓ D'INCENDIS

#### I DE SALVAMENTS: ELS BOMBERS

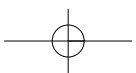
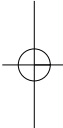
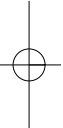
|   |     |
|---|-----|
| 2.1 El desplegament dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments | 165 |
| 2.1.1 <i>L'Escola de Bombers de Catalunya</i>                                       | 168 |
| 2.1.2 <i>Els àmbits d'intervenció: evolució de risc forestal</i>                    | 169 |
| 2.2 Els bombers a Catalunya   | 171 |
| 2.2.1 <i>Els bombers professionals</i>  | 171 |
| 2.2.2 <i>Els bombers voluntaris</i>   | 172 |
| 2.2.3 <i>Els bombers d'empresa</i>  | 174 |
| 2.2.4 <i>Els personal de suport per a les campanyes d'estiu</i>                     | 175 |



|   |     |
|---|-----|
| Índex   | 9   |
| 2.3 Organització funcional i territorial dels Bombers de la Generalitat | 175 |
| 2.3.1 <i>L'organització funcional: L'Àrea de Suport Operatiu</i>        | 176 |
| 2.3.2 <i>L'organització territorial</i>                                 | 176 |
| 2.4 Dotacions de recursos humans i materials al desembre de 2003        | 182 |

### **III. ANNEX. L'OBRA DE GOVERN EN DADES**

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>Bibliografia</b> | 197 |
|---------------------|-----|



## PRÒLEG

Amb la seva manera de dir molt planera, una mica arran de terra, i fins i tot de vegades una mica barroera, en Josep Pla deia que la gent el que reclama del Govern és una pesseta sòlida i una bona policia. Dit d'una manera més elaborada i també més ajustada, menys esquemàtica, es pot dir que el que la gent vol és guanyar-se la vida i viure amb seguretat. O sia, una bona economia i no haver de tenir por.

Els anglesos diuen una cosa no ben bé igual, però que s'hi assembla (i, naturalment, ho diuen en anglès). Diuen que hi ha dos drets bàsics: la *safety* i la *security*. La *safety* garanteix que els ciutadans rebran una bona educació, una bona protecció sanitària, unes pensions suficients, una oferta cultural adequada a les seves demandes. La *security* garanteix que no els assaltaran pel carrer, o que quan hi hagi un incendi es disposarà dels mitjans necessaris per apagar-lo, o que a les carreteres hi haurà la deguda disciplina. I tant per la *security* com la *safety* cal una economia capaç de pagar-ho; la pesseta, que deia en Pla.

Per altra banda, la policia representa per un país un senyal d'identitat, que es manifesta mitjançant l'uniforme, la llengua i la filosofia pròpia. I per altra banda és, per definició, poder, és una eina molt principal de l'exercici de poder. Tenir policia pròpia, no, és un bon indicador, per tant, del grau d'autogovern. I del grau de responsabilitat que s'assumeix. Fins i tot, per tant, del grau d'autèntica vocació autonòmica. Una anècdota que explico a les meves Memòries ho il·lustra.

«El 17 de març de 2001 ETA va assassinar un agent dels Mossos d'Esquadra a Roses. La policia va desplegar, per aquest motiu, un control a fons de les carreteres. Un dels cotxes que van fer aturar era conduït per un polític molt important d'una comunitat autònoma espanyola que era de vacances a la ciutat on s'havia produït l'atemptat. Uns

mesos més tard me'l vaig trobar. Em va dir: *«He estado de vacaciones en su tierra»*. Li vaig preguntar si havien estat satisfactòries. Em va contestar que tot havia anat molt bé tret del fet que els Mossos li havien demanat la documentació en un control. Vaig pensar que potser estava molest perquè els policies no havien actuat amb prou correcció o havien insistit a parlar-li en català. No eren aquestes les causes del retret: *“Fueron muy amables: en cuanto vieron que no entendía el catalán me hablaron en castellano»*. Vaig demanar-li quin motiu de queixa tenia, doncs: *“Lo que me desagradó fue encontrarme con la policía autonómica en las carreteras»*. Li vaig recordar que havíem obtingut la policia de trànsit emparant-nos en un article de la Constitució, el 150.2, que també era vigent per la seva comunitat autònoma. La resposta literal d'aquell home va ser fulminant: *“Sí, lo sé; pero es que nosotros esta competencia no la queremos. Sólo nos daría disgustos. Lo que nos jode es que la tengan ustedes.»*

Repeteix: Voler o no tenir competència sobre l'ordre públic i sobre aquesta necessitat bàsica dels ciutadans que és la seva seguretat és un indicador clar de si realment es vol tenir autogovern, i responsabilitat política o no.

La lectura d'aquest llibre sobre l'obra de govern entre 1980 i 2003 informa bé sobre la tasca que es va fer. Molta, complexa i difícil. Pel que fa a l'ordre públic fins a tota mena d'emergències (incendis, salvaments...), i la protecció civil en general. I informa sobre la dificultat de negociar aquests temes amb el Govern Central. Dificultat gran, però que s'entén, perquè toca un element bàsic del poder. Per tant he d'agrair als consellers i conselleres del Departament i a tots els seus col·laboradors la molt bona feina que varen fer. En tots els camps: el de la negociació amb el Govern Central i amb els Ajuntaments; el de la formació; el de fer entendre que els Mossos d'Esquadra per capteniment i per l'ús del català han de donar una imatge reforçada i positiva del país i del seu Govern; i el de la lluita contra els focs i en general de les emergències, actuant amb eficàcia i generositat.

JORDI PUJOL

Barcelona, desembre de 2009

## EL MARC GENERAL DE LA COL·LECCIÓ SOBRE L'OBRA DE GOVERN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA 1980-2003

La Catalunya del 1980 i la Catalunya del 2003 corresponen a realitats ben diferents. En gran part perquè el món ha anat canviant, especialment a causa del progrés tecnològic, l'ensorrament de la URSS, la integració europea, etc. Però, sobretot, perquè Catalunya (i també Espanya) ha estat capaç de recuperar el fort retard respecte a Europa que arrossegava des de temps ben llunyans.

Els humans actuals, quan les coses van bé, tendim a donar el progrés per suposat, i sovint ignorem, o menystenim, aquells canvis que comporten millores en la qualitat de vida. Provin, sinó, de prescindir durant una setmana de quelcom tan habitual com el telèfon mòbil, o els comandaments a distància, per percebre allò de «no sé com es podia viure sense...» que fa palès el sentit de la frase anterior. Per tant, entre que érem més joves, i que acabem trivialitzant els avenços, resulta fàcil subvalorar els canvis ocorreguts arreu de la geografia catalana entre ambdues dates. No obstant, caldria mala fe per negar l'enorme avenç del nostre País en aquell període, al marge de la ideologia o color polític del qui faci la valoració.

És un període que coincideix amb la recuperació efectiva de les institucions d'autogovern de Catalunya, i en particular de la Generalitat. Coincideix per tant amb la construcció de tota una estructura governamental, que, excepte en temes com defensa i política exterior, pràcticament abasta tota l'acció de govern de qualsevol estat modern —més quan, en el marc europeu, tant la política monetària com gran part de la fiscal ja han deixat de ser competència dels estats—. Parlem per tant de la construcció d'un País en paral·lel amb la construcció d'un govern, com demostren alhora l'evolució dels indicadors macroeconòmics (PIB per càpita, exportacions...) i el propi pressupost de la Generalitat

(que, en termes nominals, passa de 10 milions d'euros el 1980 a més de 18.000 milions el 2003).

L'obra de govern té molt a veure amb el canvi en el País. Per això, el Centre d'Estudis Jordi Pujol ha volgut engegar una sèrie de llibres que deixi constància de la feina realitzada per la Generalitat de Catalunya al llarg d'aquestes sis legislatures. Certament existeixen moltes publicacions que recullen detalladament el que feia cadascuna de les unitats de la Generalitat, però volem aquí capgirar la visió i prescindir del que feia el govern —l'acció de govern— per centrar-nos en com afectava aquesta al ciutadà, en el que aquest rebia —l'obra de govern.

A aquest ciutadà li és absolutament indiferent el nom del departament que li resol —o li crea— un determinat problema. Sovint ni tan sols és conscient de si es tracta de l'administració municipal, o la Generalitat, o l'Estat, qui ostenta la competència al respecte. Mentre els polítics ens mirem el melic de si teva o meva, el ciutadà demana que el país funcioni i que el seu govern generi il·lusió de progrés i n'exerceixi el lideratge. Per tant, aquesta col·lecció vol defugir de l'anàlisi de les polítiques per centrar-se en els seus resultats, prescindint en general de quin organisme ho feia o qui el dirigia. Igualment, voldríem minimitzar les valoracions, entenent que cada persona arribarà a les seves pròpies conclusions al respecte. No obstant, com que era impossible fer una obra d'aquest tipus sense la col·laboració dels seus principals protagonistes, i en alguns casos hem tingut la sort de comptar amb les seves aportacions directes, és de justícia respectar el legítim orgull que traspuen els seus textos sobre allò que varen impulsar.

Aquesta col·lecció no és un programa electoral, ni una reivindicació de la feina feta, ni un memorial de greuges, sinó la simple constatació de l'obra duta a terme pels successius governs del president Pujol. No obstant, tampoc ens conformem amb el simple inventari, ja que voldríem que el lector participés del procés de construcció de les diferents polítiques, els problemes que apareixien, el perquè de les decisions que calia prendre. La negativa percepció de la política es deu en gran mesura a la trivialització de la feina dels polítics, atribuint-los

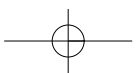
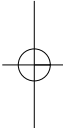
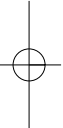
motivacions poc nobles, quan en realitat el seu drama diari consisteix, com deia Wilson, a triar entre «el desagradable i el catastròfic», o, en versió més lleugera, en «l'art del possible», que sovint s'allunya força de l'ideal que tots voldríem.

Certes polítiques són transversals, i com que s'ha volgut que cada publicació fos autocontinguda, això comporta que algunes actuacions apareguin en més d'un dels volums. També pot succeir que els enfoc difereixin, i per tant es parli d'una mateixa cosa des de prismes diferents. Entenem que aquest és el preu d'intentar presentar les coses des del punt de vista del receptor de cada política, o, com es diria en llenguatge empresarial, des de la perspectiva del client. En cap cas es tracta d'inflar l'abast de la acció política descrita.

La Catalunya del 2003 i la de 1980 és molt diferent. En part important, per l'obra de govern de la Generalitat d'aquest període. No es va fer tot el que hagués calgut, no es va fer tot el que es volia, ni tot es va fer bé. No obstant això, els qui tenim l'orgull d'haver-hi participat sabem que hi vàrem deixar el millor dels nostres esforços, i constatem amb satisfacció l'avenç del País en la direcció dels nostres somnis. Tant de bo que aquells que llegeixin aquest text, i que també són protagonistes principals d'aquest avenç, puguin compartir aquest orgull i aquesta il·lusió.

ANTONI GURGUÍ  
CEJP

Novembre de 2007





## INTRODUCCIÓ

### **Vint-i-tres anys d'autogovern en seguretat pública**

La seguretat pública o l'ordre públic, en la terminologia més tradicional, ha constituït un element decisiu del procés constructiu dels estats contemporanis, sobretot en els models polítics de factura napoleònica, entre els quals sens dubte s'hi troba l'Estat espanyol. Així, aquesta àmplia potestat d'autoritat i alhora de capacitat per controlar les persones i les comunitats ha estat especialment present en la història constitucional espanyola dels dos darrers segles, marcada en bona mesura pel seu accentuat caràcter centralista i militar.

Precisament en aquesta perspectiva històrica, l'any 1978 varen confluïr en l'àmbit de la seguretat els dos grans reptes del nou ordre democràtic: l'articulació política i territorial composta del nou Estat i l'imprescindible modernització de les estructures governatives i administratives provinents i alhora persistents de l'anterior règim. Un llarg període, el franquista, que com és ben sabut va convertir l'ordre públic en un instrument estratègic de subjugació de les llibertats, tant individuals com col·lectives, amb especial cruïsa cap aquelles nacionalitats com la catalana i la basca que havien manifestat al llarg dels temps una decidida voluntat d'autogovern.

La nova Constitució va tenir entre els seus principals objectius la democratització i l'adequació de la funció i serveis de seguretat a la nova encomanda constitucional de protecció dels drets i les llibertats. Al mateix temps però, la seguretat pública adquiria també una especial significació quan es va situar en el debat del model d'organització política i territorial, és a dir en el diàleg entre el poder central i les noves autonomies polítiques. El debat constituent i, poc després, l'estatutari permeïran visualitzar en aquesta matèria la intensa contraposició de les dife-

rents visions del model d'Estat que representaven i defensaven les diverses forces polítiques. De fet, s'evidenciava la profunda i complexa relació entre l'aparell conceptual de la seguretat/ordre públic i les concepcions sobre la sobirania estatal i els límits de la descentralització política en el nou sistema constitucional.

En aquest context, el desplegament de l'autogovern català no serà ràpid ni senzill. El resultat final però, vint-i-cinc anys després, acabarà esdevenint especialment remarcable. Una valoració qualitativa, aquesta darrera, que es manté i fins i tot es reforça si se situa en el balanç del conjunt de les capacitats i polítiques que ha acabat assumint i desenvolupant el Govern de Catalunya en les tres darreres dècades. El seu caràcter emblemàtic deriva en bona part, no únicament de la importància substantiva i simbòlica d'aquesta funció pública per si mateixa —la seguretat ciutadana i les emergències— sinó també, i molt especialment, del fet de constituir la més explícita i visible manifestació d'una posició política i institucional singular d'arrel històrica de la Generalitat que atorga a Catalunya un estatus diferenciat de la resta de territoris i comunitats autònomes. Un tret propi i asimètric que, per cert, no emana dels més coneguts i reconeguts fets diferencials de base cultural, lingüística o jurídic-privada, és a dir el dret civil català.

La recuperació de les competències en seguretat i ordre públic, per part de la Generalitat, va generar des de l'inici un ampli consens entre la majoria de les forces polítiques parlamentàries, llevat dels representants d'Aliança Popular. Tot i així, la concreció i execució d'aquestes capacitats haurien de recórrer encara un llarg camí fins a la seva consolidació. L'aprovació de la norma fonamental atribuïa la competència de la seguretat pública amb caràcter exclusiu a l'Estat però alhora, en el mateix enunciat, possibilitava la creació d'una policia pròpia a les autonomies territorials que ho incorporessin en els seus respectius estatuts, com acabarà sent els casos de Catalunya i el País Basc.<sup>1</sup>

---

1. Navarra també acollirà aquesta opció com a conseqüència de la seva foralitat històrica, tot i que la concreció de l'abast de les seves capacitats en seguretat pública serà més limitat.

L'Estatut català, òbviament, incorporà en el seu text l'opció de crear una policia pròpia, concretament en l'article 13. Ara bé, les circumstàncies històriques i polítiques dels primers anys de la dècada dels vuitanta dificultaren enormement la seva immediata i efectiva materialització. La complexitat de la Transició espanyola, inclòs el fallit cop d'Estat del 23 de febrer de 1981 juntament amb la també frustrada llei d'harmonització autonòmica, la denominada LOAPA, varen generar a l'Estat un clima i unes condicions molt poc propícies per a la interpretació i el desplegament a l'alça de les potencialitats competencials de l'autogovern.

En el camp més estrictament de la seguretat pública, s'aprojava la Llei orgànica 2/1986 de les Forces i Cossos de Seguretat que orientava la matèria cap una posició netament centralista i limitada a l'activitat policial, en comptes d'encetar una línia de polítiques públiques similar a la dels països europeus més avançats. De fet, la legislació orgànica que venia a completar el bloc de constitucionalitat relegava el potencial de les policies autonòmiques —llevat del supòsit del País Basc que restava exclòs de la seva aplicació mitjançant la corresponent disposició addicional— a un rol de mera col·laboració en relació a les forces i cossos de seguretat de l'Estat. En aquest sentit, la nova llei configurava les policies d'abast estatal com els «genuïns»<sup>2</sup> cossos policials d'un mapa que es dissenyava amb criteris d'homogeneïtat i escassa —per no dir nul·la— asimetria.

Els anys vuitanta i els primers dels noranta seran temps d'avenços tímids en el cas català,<sup>3</sup> d'una acció de govern més fonamentada en les expectatives de futur i la cimentació de determinades bases que no pas en l'assoliment de fites sòlides. El bloqueig per part dels poders centrals de l'Estat i la corresponent paràlisi institucional —una part tam-

---

2. Expressió adoptada per qui va ser President del Tribunal Constitucional, Jiménez de Parga, en el seu vot particular a la sentència STC 175/1999, per referir-se als poders estatals en contraposició a *otros poderes públicos* (els autonòmics).

3. El País Basc com a conseqüència de la òbvia i malaurada incidència del fenomen d'ETA en la seva agenda política i social veurà completat el procés de desplegament de l'Ertzaintza en el període 1982-1995.

bé atribuïble a la manca de prioritització de la seguretat en l'agenda política de la Generalitat en els primers anys— es veurà però sensiblement excepcionalada amb l'aprovació d'algunes iniciatives que en el futur esdevindran peces clau de l'activació de l'autogovern. Entre aquestes iniciatives cal destacar la recuperació de la secció històrica —tot i que testimonial— dels mossos provinent de la Diputació de Barcelona que passaria a integrar-se a l'Administració de la Generalitat; l'aprovació de la llei de creació de la policia autònoma —futur cos dels Mossos d'Esquadra—, l'any 1983, i dos anys després la de l'Escola de Policia de Catalunya.

El 1993 serà el moment clau del salt qualitatiu en l'impuls de l'autogovern català. Un avenç que esdevingué irreversible i que obrí la senda definitiva fins a l'actual i ja consolidat escenari. L'aritmètica parlamentària i les conseqüències de l'afebliment polític dels darrers governs socialistes i del mateix president Felipe González —arran precisament dels escàndols de corrupció i presumptes actuacions delictives que afectaven al Ministeri de l'Interior— varen permetre adquirir a Convergència i Unió una posició central i decisiva en el conjunt de la política espanyola. El suport a l'estabilitat i la governabilitat estatal tingueren com a contrapartida per a l'autogovern català l'acord polític entre l'Estat i la Generalitat amb la finalitat de fer efectiu el desplegament territorial de la Policia de la Generalitat arreu de Catalunya en substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, mitjançant els acords de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994.

Les conseqüències d'aquest procés comportaven que els mossos esdevindrien la policia general i ordinària en territori català i, sens dubte el més important, la Generalitat iniciava el camí per esdevenir la institució primera i principal responsable de l'autoritat governativa i les polítiques públiques de seguretat a Catalunya. L'any 1994 s'aprova la Llei 10/1994 de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra que creava el marc jurídic necessari per acollir i fer efectiu en territori català l'imminent pacte amb l'Estat, concretament en el si de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre. El desplegament en molt poc temps donava les seves primeres passes a la comarca d'Osona, el

1994, i avançaria amb un ritme anual —comarques gironines, lleidatanes, centrals i barcelonines— que no es deturaria fins a ser conclòs l'any 2008, amb les comarques de les Terres de l'Ebre i el Camp de Tarragona.

L'etapa decisiva iniciada el 1994 s'ha de posar en valor amb els fets que tingueren lloc durant els tres anys següents, fins el 1997. La sisena legislatura a les Corts espanyoles propiciava l'any 1996 una altra oportunitat d'or a la federació de Convergència i Unió. El president Jordi Pujol, amb el seu suport parlamentari al partit que més escons i vots havia obtingut a les eleccions generals, facilitava l'accés a la presidència del Govern de l'Estat al candidat del Partit Popular José María Aznar. Malgrat les nombroses i sonores veus crítiques del moment, amb la perspectiva dels anys, l'aportació va ser prou transcendent. Per una banda, es contribuï a la normalització democràtica de l'Estat, facilitant per primer cop en la història contemporània espanyola l'alternança pacífica en el poder de la dreta en lloc de l'esquerra, i al mateix temps els guanys en la matèria que ens ocupa, la seguretat pública, també varen ser singularment decisius i remarcables.

El *Pacte del Majèstic*, és a dir, els acords de legislatura entre Convergència i Unió i el Partit Popular, va fer possible dues fites que fins a la data s'havien manifestat inassolibles: la supressió dels Governadors Civils com a màxima autoritat governativa territorial i la transferència a la Generalitat de les competències executives en matèria de trànsit, amb les corresponents capacitats d'ordenació i vigilància.

La reforma de l'administració territorial de l'Estat, també el 1997, va fer possible la desaparició d'una de les figures que amb més intensitat havia simbolitzat i exercit la concepció centralista i militar, i dictatorial durant bona part del segle XX, del model d'Estat en els darrers dos-cents anys d'història. Així mateix, l'autoritat política i administrativa que havien vingut exercint, també com a màxims responsables territorials dels serveis policials, sumada al seu mateix perfil polític havien contribuït en el cas català a bloquejar el desenvolupament de les competències de l'autogovern en seguretat pública. D'aquesta manera, el Governador Civil de Barcelona, durant més d'una dècada va ser un

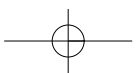
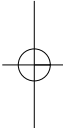
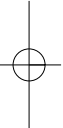
dels protagonistes més actius i decisius en l'oposició i subsegüent paral·lisi del procés de descentralització política de la seguretat pública en favor de la Generalitat.

En el mateix període de temps, en poc més de dos mesos, s'aprova també a les Corts la llei orgànica que feia possible l'assumpció de les competències de trànsit per part de la Generalitat. Aquesta era una vella reivindicació del catalanisme, d'ençà l'aprovació de l'Estatut de 1979, que no havia estat possible pel redactat de la mateixa norma bàsica en el seu article 13, a diferència del què passava al País Basc on l'article 17 del seu estatut sí que recollia les competències en aquest sector. Així, les previsions de la norma catalana no recollien aquesta competència, una exclusió que hores d'ara encara no se sap amb certesa si va ser conseqüència d'una mala tècnica legislativa o bé d'una volguda omissió. En aquestes condicions, la única via que feia possible l'obtenció de la transferència residia en el mecanisme de l'article 150.2 de la Constitució. En el darrer trimestre de 1997 s'aprova a les Corts, per primer cop, una llei orgànica que permetia de manera singularitzada l'acreciment del l'autogovern català. Un mecanisme que curiosament no s'ha tornat a exercir en els anys posteriors i fins a dia d'avui, deixant de banda òbviament la reforma estatutària de 2006.

El balanç, per tant, d'aquests quasi vint-i-cinc anys aporta un avenç important de l'autogovern català i una estimable obra de govern. L'evolució no ha estat ràpida ni exempta de dificultats polítiques i tècniques. El debat constituent i estatutari eren moments prematurs que no permetien esguardar quin acabaria sent el model resultant, i la dècada dels vuitanta encara esbossava un panorama estàtic gens prometedor. Finalment però, malgrat les complexitats institucionals, legislatives i jurisprudencials, l'acord polític de la mà del Govern del President Pujol feu possible un salt quantitatiu i qualitatiu que ens ha dut fins a la situació dels nostres dies.

Tot i les mancances encara existents, principalment en l'articulació de veritables polítiques públiques que transcendeixin la prestació dels serveis de seguretat tradicionals —policia i bombers—, val a dir que les esmentades dues dècades i escaig han servit per fonamentar un pre-

sent amb perfil i expectatives pròpies per a Catalunya. La realitat de gaudir d'unes capacitats polítiques i uns serveis públics d'aquesta naturalesa constitueixen elements centrals per a la configuració d'un autogovern ple i alhora conseqüent. Una aspiració que no té primordialment la seva arrel en la voluntat de superació d'una etapa política convulsa sinó sobretot en l'ambició d'exercir l'autogovern amb totes les seves conseqüències i responsabilitats. Entre les quals sens dubte s'hi troba la seguretat pública, una matèria bàsica, atès el seu caràcter necessari i previ, pel benestar i el progrés de qualsevol poble i nació.





## I. SEGURETAT

### 1. LA PRIMERA ETAPA (1980-1993): L'AUTOGOVERN INCIPIENT

El Parlament de Catalunya, un cop restituït amb la nova etapa democràtica, es constituïa l'abril de 1980. Entre les seves primeres i prioritàries tasques hi destacava, òbviament, el desenvolupament institucional i legislatiu de l'Estatut d'autonomia, aprovat pel poble de Catalunya en referèndum popular el 25 d'octubre de 1979.

En l'àmbit de la seguretat pública, el Parlament iniciava les seves funcions amb els articles 149.1.29 i 148.1.22 de la Constitució, i els articles 13 i 14 i la Disposició Transitòria Primera de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya com a marc jurídic bàsic vigent. Restava pendent encara, però, el preceptiu tancament del bloc de constitucionalitat mitjançant la Llei orgànica prevista en els articles 104 i 149 CE i en el mateix text estatutari (art. 13 EAC). Les primeres passes havien de centrar-se en el compliment de les previsions de la Disposició Transitòria Primera, relatives a la constitució de la Junta de Seguretat de Catalunya, i en la recuperació de l'històric cos dels Mossos d'Esquadra, com a primer i més elemental instrument d'execució de les funcions de seguretat ciutadana. Això permetria, mitjançant un desplegament bàsicament instrumental, amb els corresponents traspassos de serveis i personal, posar fil a l'agulla en el desenvolupament de l'autogovern de Catalunya en matèria de seguretat pública o, per ser més precisos, en l'àmbit de la seguretat ciutadana i la policia.

El Parlament recobrat i el Consell Executiu de la primera legislatura<sup>4</sup>

---

4. El primer President de la Generalitat investit va ser Jordi Pujol i Soley (Reial Decret 775/1980, de 28 d'abril) i el primer conseller de Governació: Joan Vidal i Ga-

no semblaven però, segons deixen constància les seves accions i omissions, tenir una noció massa precisa de l'abast de les competències en la matèria ni dels continguts que havien de nodrir els nous conceptes i preceptes. A banda de l'absència de doctrina i jurisprudència constitucional contemporània disponible, la noció i funció de la seguretat i l'ordre públic, així com la figura de l'autoritat governativa, evocaven encara la memòria del règim franquista i la referència constant al conflicte basc, també en la vida pública catalana. Aquesta combinació de circumstàncies, jurídiques però també polítiques, històriques i fins i tot sociològiques<sup>5</sup> són claus interpretatives indispensables per a lectura de la primera dècada del desplegament de l'autogovern en la seguretat pública. En aquest sentit, arribats a aquest punt, es pot assenyalar que el balanç de la primera legislatura (1980-1984), la segona (1984-1988) i, fins i tot, la tercera (1988-1992) serà relativament escàs i limitat pel que fa a l'activitat legislativa i executiva, donant com a resultat un perfil discret o de baixa intensitat en relació a l'avenç de l'autonomia política catalana en aquest àmbit.

### **1.1 La recuperació del cos de Mossos d'Esquadra, una nova institució històrica**

El mes d'octubre de l'any 1980 va concentrar les dues primeres iniciatives, tant de la Generalitat com de l'Estat, consistents, per la banda

---

yolà (fins el 24/08/1982). El seguirien fins l'any 1994, període corresponent al present capítol: Macià Alavedra i Moner (fins el 22/05/1986), Agustí Bassols i Parés (fins el 4/07/1988), Josep Gomis i Martí (fins el 22/12/1992), Maria Eugènia Cuenca (fins el 1/02/1995). Com apunt històric previ, Frederic Rahola, Manuel Ortínez (a partir del 9/10/1978) i Josep Ma. Bricall (a partir del 15/11/1979) van ser titulars del Departament Governació en la Generalitat provisional.

5. Heribert Barrera Costa ja havia alludit en el debat constituent la dimensió ingrata i antipàtica de la funció de la seguretat pública com argument per intentar sotstreure-la de l'àmbit estatal (esmena 215 a l'avantprojecte de Constitució). En el cas del desplegament de l'autogovern català es pot sostenir que precisament aquest factor con-

catalana, en la sol·licitud de la constitució de la Junta de Seguretat de Catalunya (Disposició Transitòria Primera EAC) i, per part del Govern central, el retorn emblemàtic del cos de Mossos d'Esquadra. En aquest sentit es pronunciava la cambra catalana en la primera i històrica resolució subsegüent al debat sobre l'acció política i de govern (Resolució I/I del Parlament).<sup>6</sup>

En el text de la resolució s'observa la voluntat del legislador d'avançar en l'assumpció de les responsabilitats i competències estatutàries, específicament les previstes al 148.1.22 CE, alhora que es manifesta crític amb el retard en la constitució de la Junta de Seguretat, així com la voluntat que el President de la Generalitat en sigui el president. Una condició aquesta darrera que no serà possible fins a la reforma de l'Estatut de l'any 2006, en el qual s'atribuirà de manera expressa la presidència a la Generalitat de Catalunya.<sup>7</sup>

En paral·lel, el Govern català negociarà amb l'Estat la recuperació del cos de Mossos d'Esquadra o, més aviat, el poc que restava d'aquesta institució històrica i que es trobava adscrita en aquells moments a la Diputació de Barcelona, esdevenint efectiva mitjançant el Reial Decret 2579/1980, de 24 d'octubre, pel qual es modifica el Decret de 21 de juliol de 1950 sobre reorganització de la secció de Mozos de Escuadra de Barcelona. El preàmbul de la norma era prou expressiu sobre les circumstàncies singulars i alhora embrionàries que encetaven una nova etapa de les institucions d'autogovern catalanes recuperades. La premsa del moment deixava testimoni del seu caràcter emblemàtic, fins al punt de reproduir-ne el text jurídic íntegre.

---

tribuiria, en part, a l'alentiment del desplegament efectiu de les funcions per part de la Generalitat, que va prioritzar d'altres competències o serveis com l'educació, la sanitat o la creació de la Corporació Catalana de Radio i Televisió.

6. Apartat VIII de la Resolució I/I del Parlament de Catalunya, sobre l'acció política i de Govern, presentada per tots els grups, aprovada en sessió plenària núm. 9, tinguda el 2 d'octubre de 1980 (DSPC-P,9) i publicada el 16 d'octubre de 1980 (BOPC, 11).

7. La sessió constitutiva de la Junta de Seguretat acabarà tenint lloc el 13 de gener de 1981. La primera convocatòria presidida pel President de la Generalitat se celebrarà el 14 de setembre de 2006.

Així, *La Vanguardia*:

«*Transferencia esperada*. Se trata de una transferencia esperada, de la que *La Vanguardia* ya informó el pasado octubre. Ha habido un suspense de semanas que, al final, ha culminado con la publicación del correspondiente Real Decreto en el Boletín Oficial del Estado con las firmas del Rey Juan Carlos y del ministro de la presidencia, Rafael Arias-Salgado:

*Desde hoy mismo dejan de depender de los Ministerios de Defensa y del Interior*

Los Mozos de Escuadra han sido traspasados a la Generalitat. Desde hoy mismo dejan de depender de los Ministerios de Defensa y del Interior. Así se establece en el Real Decreto 2579/1980, de 24 de octubre, por el que se modifica el Decreto del 21 de julio de 1980, sobre reorganización de Mozos de Escuadra de Barcelona. El Real Decreto se publicó ayer en el “Boletín Oficial del Estado”.

El texto íntegro del Real Decreto es el siguiente:

“Restablecida la Generalitat, en virtud del Real Decreto ley 41/1977, de 29 de septiembre, y promulgado el Estatut de Autonomía de Cataluña, como Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, en la misma línea y con carácter complementario, se considera llegado el momento de restablecer igualmente las facultades correspondientes a la Comunidad Autónoma en relación con la organización y funcionamiento de la Sección de Mozos de Escuadra de Barcelona. Con tal objeto resulta procedente transferir a la Generalitat de Cataluña las funciones, hasta ahora atribuidas al Ministerio del Interior, de reglamentación, organización, administración e inspección de la mencionada Sección, enlazando de esta manera la realidad presente y futura con los precedentes de tan histórica institución, a cuyo efecto es necesario modificar determinados preceptos del Decreto de 21 de julio de 1950, manteniendo no obstante su estructura militar y su consideración como Fuerza de Orden Público, dejando de depender del Ministerio de Defensa. En su virtud, a propuesta de los Ministerios de Defensa y del Interior, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 24 de octubre de 1980, dispongo:

Artículo Primero. La Sección de Mozos de Escuadra de Barcelona ten-

drà la consideració de Fuerza de Orden Público, con estructura y organización militar, no integrada en las Fuerzas Armadas.

Artículo Segundo. Las facultades que corresponden al Ministerio del Interior, directamente o a través de otras entidades provinciales, en relación con la Sección de Mozos de Escuadra, en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 21 de julio de 1950, se transfieren a la Generalitat de Cataluña. (...)»<sup>8</sup>

La creació de la policia pròpia de la Generalitat com a tal, però, no es produirà en seu parlamentària fins l'any 1983.<sup>9</sup> El juny d'aquell any el Parlament aprovava la Llei 19/1983, de 14 de juliol, per la qual es crea la Policia Autònoma de Catalunya. Així, la cambra malgrat l'o-

8. *La Vanguardia*, divendres 5 de desembre de 1980, p. 25. El Reial Decret constava de cinc articles i una disposició final. Es pot consultar al BOE n. 291, de 4 de desembre de 1980. Sobre la història dels mossos existeix una bibliografia no massa extensa però sí apreciable. Pel període contemporani es pot consultar les darreres aportacions: Ucelay-Da Cal, E., «La trajectòria dels Mossos d'Esquadra a la Catalunya contemporània (1836-1939)» i Cardona, G., «Els Mossos d'Esquadra durant els anys del franquisme» a: *Mossos d'Esquadra, Història i present*, Generalitat, Barcelona, 2005. Borja de Riquer amb motiu de la presentació de l'esmentada obra va llegir la conferència «Mossos d'Esquadra i l'evolució de l'autogovern de Catalunya», Barcelona 12/12/2005. També es poden consultar: Sales i Folch, N., *Història dels Mossos d'Esquadra: la dinastia Veciana i la policia catalana el segle XVIII*, Aedos, Barcelona, 1962; Risques i Corbella, M., *Identitat democràtica o tradició espanyolista? La repressió sobre els Mossos d'Esquadra a la postguerra*, Edhasa / Departament de Justícia i Interior de la Generalitat de Catalunya, Barcelona 2003. I molt recentment, sobre l'etapa més pròxima: Sellarès, M., *Un pas endavant, la història dels mossos que mai no s'ha explicat*, Mina, Barcelona, 2008.

9. El Govern, mitjançant el Decret 93/1982, de 22 d'abril, va acceptar la transferència de la Secció de Mossos d'Esquadra de Barcelona a la Generalitat. El simbolisme d'aquesta data tan propera a la diada de Sant Jordi és el que anys després, el 1997, va provocar que El Decret 96/1997, de 15 d'abril, declarés el Dia dels Mossos d'Esquadra el 22 d'abril. Aquesta mesura, juntament amb l'ofrena del cos, el dia 11 de setembre a l'estàtua de Rafael de Casanovas, tingueren per objectiu reforçar l'arrelament de la Policia de la Generalitat als símbols nacionals del país. L'any 2005, el Dia dels Mossos d'Esquadra passà a denominar-se Dia de les Esquadres, en referència als orígens històrics del segle XVIII.

rientació d'algun dels seus pronunciaments més recents (Resolució 97/I sobre Policia Autònoma) donava llum verda a una legislació d'abast més aviat limitat en relació a les potencialitats de l'autogovern. Es tractava d'una llei curta, fins i tot minsa, tant en la forma com en el contingut:

#### Article únic

D'acord amb el que estableix l'article 13 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, es crea la Policia Autònoma de la Generalitat, que ha d'exercir primordialment les funcions de proteccions de les persones i els béns, el manteniment de l'ordre públic i de vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat, sens perjudici d'altres funcions que, arribat el cas, li podran ésser assignades segons el que determini la Llei Orgànica prevista en l'article 149.1.29 de la Constitució.<sup>10</sup>

Per una banda, sorprèn la precària tècnica legislativa consistent en llistar les funcions precedides d'una clàusula o expressió tan poc precisa jurídicament com és «primordialment», però el que resultava més il·lustratiu era comprovar com el Parlament l'any 1983 introduïa la referència amb caràcter preventiu a una llei orgànica encara no aprovada i, per tant, inexistent. El legislador català renunciava, així, a la possibilitat d'intentar completar la distribució competencial, apuntada en la Constitució i l'Estatut, sense haver d'esperar-se o subordinar-se a la futura llei orgànica.

La primera legislatura es clourà amb l'aprovació de la Llei 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals,<sup>11</sup> de projecció certament també limitada i, es podria dir, que embrionària. La llei s'orienta des de la més estricta cautela de respecte a les competències municipals i el contingut de la capacitat de la coordinació se centra bàsicament en les qüestions tècniques:

10. Llei 19/1983, del 14 de juliol, per la qual es crea la Policia Autònoma de la Generalitat de Catalunya, DOGC, núm. 347, de 22 de juliol de 1983.

11. DOGC, núm. 418, de 21 de març de 1984.

## Article 2

Als efectes d'aquesta Llei s'entén per *coordinació de l'actuació de les policies locals* la determinació dels mitjans i dels sistemes de relació que fan possible llur acció conjunta mitjançant les autoritats competents, de manera que s'aconsegueixin la integració de les respectives actuacions particulars en la globalitat del sistema de seguretat que els és confiada.

Malgrat l'intent de la Cambra catalana d'abordar la regulació de la competència del 148.1.22 CE amb més determinació que la relativa al 149.1.29 CE, sobre la seguretat ciutadana i la policia pròpia, no serà fins l'any 1991 que el legislador català es dotarà d'una llei amb ànim exhaustiu sobre la matèria.

En aquests termes i condicions es cloïen els primers anys de l'auto-govern català en el camp de la seguretat pública, en un llarg parèntesi que no s'activaria fins el 1994.

### **1.2 La creació de l'Escola de Policia de Catalunya: la formació com a fonament**

Una de les poques excepcions en aquests anys de sequera institucional en l'àmbit de la seguretat pública el constituirà la creació i posada en marxa de l'Escola de Policia de Catalunya, en l'actualitat l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya. Des dels seus orígens l'EPC va néixer amb la vocació d'esdevenir la institució catalana responsable de la formació dels professionals del món de la seguretat, tant de la Generalitat com del món local. Més enllà de la necessària base comuna i complementarietat en la formació professional dels respectius col·lectius d'empleats públics —policies i més tard també bombers, mitjançant l'Escola de Bombers—, l'EPC naixia amb l'objectiu de generar una dinàmica comuna i pròpia pel conjunt d'institucions catalanes que tenien la responsabilitat de desenvolupar competències i serveis en el camp de la seguretat pública. En altres paraules, havia d'esdevenir no únicament l'escola de la Generalitat sinó també dels Ajuntaments i, per tant,

de Catalunya. Val a dir que, al llarg en la seva extensa i intensa trajectòria, d'ençà l'any 1985, amb més de 15.000 Mossos d'Esquadra formats i uns quants milers també de policies locals i bombers, aquesta aspiració es va anar consolidant fins esdevenir una realitat del tot sòlida a les acaballes de 2003, punt i final de l'àmbit material d'aquesta obra.

L'EPC com a organisme autònom de naturalesa administrativa va veure la llum mitjançant la Llei 27/1985, de creació de l'Escola de Policia de Catalunya i s'ubicà en el terme municipal de Mollet del Vallès. L'escola fins l'any 2003 va formar setze promocions de membres de la Policia de la Generalitat, tenint el període clau del seu desenvolupament a finals dels anys vuitanta —quan se senten les bases del seu model formatiu— i sobretot en el període 1994-2003, durant el qual haurà de subministrar la formació necessària per fer front al desplegament territorial dels Mossos d'Esquadra i l'assumpció per part de la Generalitat de la principal responsabilitat de la seguretat a Catalunya. Únicament a tall d'exemple, es pot esmentar com les promocions de policies varen passar d'uns 550, l'any 1994, fins a promocions de més de 1.200 professionals a les acaballes de la sisena legislatura.

L'EPC, a banda de la seva principal funció de formació professional, també ha vingut destacant pel seu actiu rol en l'àmbit de la recerca i la investigació en matèria de seguretat i policia. El seu programa d'intercanvis i de participació en organismes internacionals la va dotar d'una visible i activa presència en l'espai europeu. Així, el CEDOCPOL encara en l'actualitat és un dels centres de documentació i fons bibliogràfics de referència en el seu àmbit d'estudi i la *Revista catalana de seguretat pública*, fundada el 1997, una de les poques publicacions periòdiques especialitzades en la matèria a nivell estatal.<sup>12</sup>

---

12. El Centre de Documentació Policial (CEDOCPOL) compta en l'actualitat amb un fons de més de 12.000 obres especialitzades en la matèria. La *Revista catalana de seguretat pública*, de periodicitat semestral, a data d'avui, ja ha publicat més de vint números. Per una aproximació més detallada de la història de l'EPC es pot consultar Recasens, A., «L'Escola de Policia de Catalunya», a: *Mossos d'Esquadra: història i present*, Generalitat, Barcelona, 2005, pp. 194-211.



### 1.3 El bloqueig de la Junta de Seguretat de Catalunya: anys de desavinences amb l'Estat

La més que probable distribució de la responsabilitat a parts iguals entre la Generalitat i l'Estat sobre la paràlisi en el desenvolupament de l'autogovern català en la seguretat, en els primers anys dels vuitanta, cal incrementar-la cap als poders centrals en la segona part d'aquest llarg període que s'estengué fins el 1994.

L'any 1988 el President Pujol ja s'inclinava per desencallar la qüestió amb el Govern de l'Estat i iniciar el que hauria de ser el llarg procés de substitució de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat en favor del cos de mossos d'esquadra. Sens dubte els esdeveniments de la diada de Sant Jordi de 1985 havien contribuït a situar la temàtica en l'agenda política. La maldestre i fins i tot brutal càrrega del Cos Nacional de Policia a les Rambles de Barcelona en una data tan assenyalada i simbòlica va provocar la reacció airada de l'opinió pública de manera unànime.

El Parlament de Catalunya debatia en sessió plenària de 9 de maig de 1985 mitjançant una Proposició no de Llei sobre el futur de la *Policia Autònoma Catalana*<sup>13</sup> i per extensió el futur del model de seguretat pública que havia de ser implantat a Catalunya d'acord amb les potencialitats de l'Estatut de 1979.

Com a conseqüència de l'esmentada iniciativa parlamentària el Ple del Parlament aprovava la Resolució 39/II del Parlament de Catalunya, sobre la Policia Autònoma Catalana:

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a demanar al Govern de l'Estat de prendre les mesures següents:

1. Promoure el ràpid desenvolupament de la Policia Autònoma i de les policies locals de Catalunya de manera que aquestes puguin substituir

---

13. Proposició de Llei sobre la Policia Autònoma Catalana, DSPC, pp. 1263-1287.

totalment els cossos i forces de seguretat de l'Estat, d'acord amb les previsions estatutàries.

2. Preveure en els Pressupostos Generals de l'Estat del 1986 els recursos econòmics necessaris.

3. Crear les condicions institucionals perquè la Generalitat, mitjançant la Policia Autònoma i la coordinació de les policies locals, pugui assumir sense retard la responsabilitat de manteniment de l'ordre públic.

El més rellevant d'aquest text residia en la circumstància que agrupava una majoria suficient al Parlament de Catalunya, integrada pels grups parlamentaris de CiU i ERC i amb el suport del PSUC, que establia dos dels principis bàsics que inspirarien el procés de desplegament estatutari del futur: la progressiva assumpció de les competències en seguretat pública per part de la Generalitat i la potenciació i desenvolupament del cos de Mossos d'Esquadra en substitució de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

En aquelles dates el model policial encara es trobava pendent de definició. No estava clar ni existia el consens polític i institucional sobre quin acabaria essent el marc de distribució de funcions entre els serveis policials de la Generalitat i el món local, és a dir entre els mossos i les policies locals. No se sabia si el model s'instauraria sobre l'eix municipal que era susceptible d'evolucionar vers una Policia de Catalunya amb una estructura orgànica unitària. De fet, el Conseller de Governació d'aquell moment, Macià Alavedra, intervenia davant la cambra catalana exposant les bases d'un sistema que finalment no acabaria esdevenint. En la seva proposta la responsabilitat bàsica s'atribuïa als municipis i les seves policies locals, i la Generalitat, més enllà de la seva declaració formal de «màxima responsable de la seguretat pública», semblava que es configurava com l'administració encarregada de proveir del suport necessari i subsidiari als municipis i d'assumir les funcions d'especialització tècnica.

D'aquesta manera es reclamava pels alcaldes «la recuperació de la condició d'autoritat en matèria d'ordre públic», les policies locals assumirien «el servei policíac bàsic» i la Generalitat crearia «les unitats

d'intervenció especialitzada dins la policia autonòmica, amb la finalitat principal de donar suport a les policies locals».<sup>14</sup>

El model apuntat bevia de les fonts de la *Comissió Socias*<sup>15</sup> —de sensibilitat majoritàriament propera a les tesis municipalistes— i en alguns aspectes evocava els fonaments de l'organització dual de Québec/Montreal: els entorns més poblats i metropolitans situaven l'autoritat en matèria de seguretat sota la responsabilitat dels poders locals, preveient importants fórmules de mancomunació.

Els anys subsegüents, però, adoptaran un rumb divers, tot i la paràlisi que subsistirà fins el 1994. El posicionament del Parlament i el Govern favorables a un procés de substitució, tant de les autoritats com dels serveis de policia estatals, prendrà força i és des d'aquesta posició, recollida a la Resolució 39/II, que la necessitat d'un desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra com a policia general i integral —també en els serveis de seguretat ciutadana i ordre públic i no únicament en els especialitzats— anirà arrelant en la consciència de la classe política catalana.

Tal com s'ha indicat anteriorment, els dos darrers exercicis de la dècada dels vuitanta seran anys en els que s'iniciaran les negociacions amb l'Estat amb la finalitat d'arribar a un acord sobre el procés d'assumpció de les competències de la Generalitat en la matèria. Les notícies de l'època en deixaven constància de manera periòdica, però sobretot el que evidenciaven era la dificultat d'arribar a l'acord polític i, fins i tot encara més, el bloqueig en la seva execució.<sup>16</sup> Un bloqueig que en bona mesura venia alimentat i exercit des del mateix

14. La intervenció del conseller Alavedra i l'exposició dels principis del seu *nou model de seguretat* que acabà finalment descartat pel decurs dels esdeveniments es pot consultar al DSPC, núm. 27, II Legislatura, 9 de maig de 1985, pp. 1269.

15. La Comissió Tècnica de Seguretat Urbana de la ciutat de Barcelona adoptà popularment el nom del comissionat que havia designat el 1983 l'Alcalde Pasqual Maragall, Josep M. Socias Humbert (exalcalde de 1976 a 1979), amb la finalitat de formular un nou model de seguretat per a la ciutat.

16. «Pujol y Corcuera relanzan la Junta de Seguridad», *La Vanguardia*, 29/07/1988, p. 15.

territori català mitjançant la posició del Governador de Civil de Barcelona.

L'acord de la Junta de Seguretat de 21 de febrer de 1990, copresidida de manera excepcional pel President de la Generalitat i el Ministre de l'Interior, que havia de segellar i fer visible institucionalment el què ja era conegut com l'acord Pujol-Corcuera,<sup>17</sup> mesos després encara restava pendent d'iniciar les primeres passes per a la seva implantació. La mateixa premsa assenyalava com un dels principals responsables de la situació d'estancament a Ferran Cardenal.<sup>18</sup> El qui va ser Governador Civil de Barcelona des de 1982 no abandonaria el càrrec fins el 1993. Moment en què coincidint amb la seva sortida, probablement per facilitar el desbloqueig de més de set anys, es reactivà l'acord entre la Generalitat i l'Estat que va fer definitivament possible l'esperat i endarrerit desplegament de la Policia de la Generalitat.

#### **1.4 La Llei orgànica 2/1986 de Forces i Cossos de Seguretat: un marc centralista i policial**

El limitat balanç de la primera etapa del desplegament institucional de les competències de la Generalitat en seguretat pública, tant a nivell executiu com legislatiu, era sintèticament indicat per Manuel Ballbé Mallol a la revista *Autonomies* (1990), en la qual radiografia sense concessions el resultat dels deu primers anys d'autogovern:

---

17. José Luís Corcuera va ser Ministre de l'Interior del Govern de l'Estat, presidit per Felipe González, de l'any 1988 al 1993.

18. «La Junta de Seguretat bloquea el pacto Pujol-Corcuera. No se reúne desde hace medio año. (...) Especialmente Ferran Cardenal es considerado por las autoridades autonómicas como un interlocutor harto difícil. El Govern de CiU no piensa pedir dimisión alguna pero vería con buenos ojos y como un signo de buena voluntad por parte del Gobierno del PSOE un relevo al frente del Gobierno Civil de Barcelona», *La Vanguardia*, 19/08/1990, p. 15. Ferran Cardenal Alemany posteriorment va ser nomenat Director General de la Guàrdia Civil (1993) en substitució de Luis Roldán.

Deu anys d'aplicació de l'Estatut d'autonomia català permeten de comprovar que s'ha fet una interpretació molt allunyada d'aquella intenció i dels seus principis, que la desconnecta de la Constitució i del seu procés d'elaboració. Aquesta interpretació desviada ha conduït al col·lapse del desenvolupament policíac autonòmic, fonamentalment perquè s'ha entès la Junta de Seguretat, prevista a l'Estatut d'Autonomia, com un òrgan de fiscalització i no com un òrgan de coordinació.<sup>19</sup>

L'autor es mostra crític amb la inactivitat dels poders catalans i el bloqueig de l'Estat a la Junta Seguretat, alhora que assenyala el que considera que són els principals dèficits en el desenvolupament de la matèria: la ja apuntada identificació reductora de la seguretat pública a la funció policial i, d'altra banda, l'exclusió de la potestat legislativa de la Generalitat:

L'error interpretatiu que comet la Generalitat resideix doncs, a no utilitzar les competències previstes a la Constitució i a l'Estatut, concretament la competència de «creació» de la policia autonòmica. Competència no simplement executiva, sinó també legislativa. La previsió de l'article 149.1.29 de la Constitució suposa una atribució plena en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (actualment, la LOFCS). Significa que la comunitat autònoma té competència legislativa per crear la seva pròpia policia. Aquesta competència no s'exerceix ni finalitza amb la promulgació d'una llei d'article únic.<sup>20</sup>

Tot i l'esmentada visió crítica sobre l'activitat i l'inactivitat de les institucions catalanes, no es pot ignorar, però, la rellevant acció i legislació estatals que llastraran decisivament el desenvolupament de l'autogovern durant el període 1980-1993. L'activitat de bloqueig de la Junta de Seguretat de Catalunya conseqüència de la reluctància del Go-

19. BALLBÉ MALLOL, M., «Deu anys de seguretat i policies autonòmiques», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 12 (1990), pp.116-117.

20. Llei 19/1983, del 14 de juliol, per la qual es crea la Policia Autonòmica de la Generalitat de Catalunya, DOGC núm. 347, de 22 de juliol de 1983.

vern de l'Estat ha estat descrita en l'epígraf anterior. Ara no podem avançar sense referir-nos amb especial atenció a la legislació orgànica que també contribuiria decisivament a l'endarreriment del desplegament de l'autogovern.

L'any 1986, en els darrers mesos de la segona legislatura (1982-1986) i pel procediment d'urgència, les Corts aprovaven la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCS), que venia a completar i, per tant, tancar el bloc de constitucionalitat previst als articles 104.2, 148.1.22 i 149.1.29 CE.<sup>21</sup>

El projecte de Llei del Govern de l'Estat s'emmarcava en un context institucional i polític de majoria absoluta i alhora rotunda del Partit Socialista (PSOE),<sup>22</sup> que anunciava i postulava la fi de la transició i l'inici d'una nova etapa en valors i polítiques públiques. Aquest període, que era també el dels Pactes Autonòmics i la frustrada LOAPA, esdevé indispensable, com es veurà a continuació, per completar les claus interpretatives del model finalment resultant de l'esmentada llei orgànica.

La tardana LOFCS, recolzada des del començament també per l'altra gran força estatal, Alianza Popular, partirà d'uns postulats de preeminència del poder i administració centrals que, ja des del punt d'arrencada de la seva tramitació en seu parlamentària, comptaran amb l'oposició dels grups català (Minoria catalana) i basc (GPNB), defensors òbviament d'una lectura i una regulació més sensibles a les noves autonomies polítiques.

Si s'acudeix al diari de sessions que transcriu la tramitació parlamentària, les motivacions subjacents parlen per si mateixes. Les ocupacions i preocupacions d'una part important del debat constituent es reproduïen en gran mesura quasi vuit anys després, algunes d'elles accentuades, d'altres matisades, però en tot cas en un context constitucional més complex, que ja disposava de normes estatutàries vigents,

21. També a l'article 126 CE pel que fa a la funció de policia judicial.

22. El PSOE, com es recordarà, va obtenir una àmplia victòria en les eleccions a les Corts, amb un 48,1% dels vots emesos i 202 diputats, d'un total de 350 del Congrés.

com és el cas de Catalunya i el País Basc. La Llei orgànica que havia de donar compliment al mandat constitucional s'atribuïa com a missió primera la fixació del règim jurídic de la seguretat ciutadana i la funció policial en el nou Estat democràtic i de dret. En aquestes condicions, cal ressaltar com la lògica aspiració de democratitzar i modernitzar els cossos policials, especialment els de l'art. 104 CE de l'Estat,<sup>23</sup> s'acabarà plasmant finalment en el manteniment del binomi, per no dir l'equació, *seguretat pública - funció policial*, en detriment del també expressat projecte de desplegar en sentit més ampli el nou aparell conceptual de la Constitució.

El tractament del concepte de la seguretat pública no aconsegueix, així, el potencial desplegament del seu contingut material, i el fet de disposar de tres sentències com la STC 33/1982, 117/1984 i 123/1984 —que apuntaven una dimensió plural del seu contingut— tampoc contribuirà a delimitar el seu abast i enriquir-lo més enllà de la dimensió policial ni a adaptar-lo a la nova realitat políticoterritorial. El resultat consistirà en què, a banda de tractar la qüestió en un format reduït que l'acotava a l'àmbit de la seguretat ciutadana, també portava aparellada una concepció i una construcció legislatives fortament restrictives de les capacitats de l'autogovern català i basc en la matèria de la seguretat pública.

La preocupació dels representants més sensibles a l'esmentat i perceptible risc es traduirà en la presentació de tres esmenes a la totalitat i de devolució al projecte de llei per part dels Grups Parlamentaris Minoria Catalana, Basc (PNB) i Mixt.<sup>24</sup> La crítica de Vizcaya Retana —que com es recordarà havia estat activament present en el debat constituent— i Trias de Bes i Serra serà especialment contundent pel que fa

---

23. No sense el corresponent qüestionament sobre determinats aspectes, com per exemple el de la continuïtat de la naturalesa militar de la Guàrdia Civil o el règim sindical dels cossos policials, Vid. Barcelona Llop, J., *Policia y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.

24. El portaveu del Grup Mixt serà Pérez Royo, que parlarà en nom dels diputats del Partit Comunista i dels d'Euskadiko Ezquerria, atesa l'absència de Bandrés.

al qüestionament d'un model de perfil exclusivament policial que renunciava a donar un tractament de clar reconeixement i responsabilitat compartida dels poders autonòmics amb policia pròpia (149.1.29 CE) en la legislació estatal reguladora de la seguretat ciutadana i el règim jurídic i estatutari de les forces i cossos policials (104 CE).

L'acolliment d'aquesta opció legislativa no es reduïa a un debat sobre tècniques o procediments sinó que implicava unes conseqüències que podien afectar el futur desenvolupament dels corresponents autogovernos. De la potencialitat d'un marc constitucional i estatutari amb capacitats concurrents o compartides en seguretat pública, s'aprofundia per la via legislativa, amb la corresponent i alhora simbòlica càrrega política derivada del caràcter parlamentari de la iniciativa, en la doctrina encetada per la justícia constitucional, mitjançant la STC 117/1984. La línia de l'hegemonia estatal favorable a l'administrativització de l'autonomia política —el què en la resolució del Tribunal Constitucional s'anomenava la dimensió orgànica de la seguretat— semblava que també arrelava en la llei orgànica, malgrat que, com es veurà més endavant, finalment els poders autonòmics acabaran obrint-se camí a través dels pactes institucionals i polítics.

Per tot això, les intervencions en la comissió i en el Ple del Congrés dels esmentats diputats seran tan contràries al projecte i a les posicions majoritàries i conjuntes defensades pel Grup dels Socialistes i el Grup Popular. Vizcaya Retana és qui ho formula de manera més rotunda, criticant en diversos aspectes el model proposat,<sup>25</sup> però sobretot exigint la inaplicació de la legislació estatal al règim estatutari del País Basc, atès l'empara i garantia dels drets històrics sobre la matèria, un dels pi-

---

25. Vizcaya Retana estructura la seva oposició sobre cinc aspectes: la tècnica legislativa, que també és material, del tractament conjunt en una mateixa llei orgànica del 149.129 CE i el 104 CE; el règim estatutari de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, especialment la natura militar de la Guàrdia Civil; el rol devaluat atribuït a les policies autonòmiques, que qualifica de «alguaciles ilustrados»; els òrgans de coordinació multilaterals que vulneren les competències autonòmiques (Consejo de Política de Seguridad) i finalment, el cinquè aspecte, exposat en el cos central del text, sobre la singularitat del règim basc.



lars bàsics del restituit autogovern basc juntament amb el concert econòmic.<sup>26</sup>

La Llei orgànica, per tant, és interpretada com una interposició inacceptable entre la norma fonamental i l'Estatut a l'hora de completar el model de distribució de competències, a nivell del bloc de constitucionalitat, en matèria de seguretat pública.

Trias de Bes Serra, en la defensa de l'esmena a la totalitat del Grup de Minoria Catalana, també és manifestarà contrari al model proposat per la llei, al qual li atribueix el defecte d'un excés de *patrimonialització* de la matèria i la funció per part de l'Estat. El diputat català sosté que la Llei orgànica arracona les autonomies polítiques de règim singular cap a posicions merament residuals, de col·laboradors accessoris del poder central. Tot i així, no arriba a sol·licitar l'excepció, com en el cas basc, per l'autogovern català i, més aviat, opta per deixar oberta la via de la millora del projecte en la corresponent fase d'esmenes. Això sí, denuncia l'acord entre les dues grans forces polítiques estatals per desplaçar a les autonomies polítiques de la responsabilitat en la matèria objecte del debat:

El proyecto de ley, todo él, está impregnado de esa patrimonialización. ¿Por qué? Porque considera que el único competente para garantizar la seguridad ciudadana en España es el Gobierno Central, es la Administración Central, que las otras administraciones policiales que puedan crearse o que se hayan creado, y las policías municipales no son sino colaboradores de esas Fuerzas de Seguridad centrales, estatales, dependientes del Ministerio del Interior, pero que no tienen competencia. Ese es el gran error de SS.SS. o el gran error del Ministerio, el haber pretendido patrimonializar este tema, como no dice la Constitución —antes lo ha señalado el portavoz vasco—, como no dicen los Estatutos de Autonomía en general, los que tienen cuerpos de policía propia; no tiene el Estado la competencia absoluta, y ustedes mismos lo dicen en la exposición de motivos, dicen que estas competencias son compartidas. Lo difícil es distinguir, delimitar bien esos compartimentos. Si se hubiera dialogado y trabajado a fondo con todas las

---

26. DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, p. 10546.

administraciones implicadas, si se hubiera elaborado un proyecto bien hecho, trabajando con todos los agentes interesados en este proyecto de ley o implicados en la seguridad ciudadana, estudiando a fondo, delimitando bien qué dicen los Estatutos de Autonomía, qué dice la Constitución al respecto, si queremos o no una policía moderna, entonces se hubiera abarcado esta problemática de una forma totalmente distinta. Las comunidades Autónomas que tienen cuerpos de policía tienen competencia sobre seguridad ciudadana, quiere tenerla, porque si no, no tendrían por qué tener policía, pero ustedes parten de la idea de que sólo son meros colaboradores. Y cuando hablan de la policía judicial también dicen que esas policías autonómicas o esas policías locales de los Ayuntamientos dependen y son colaboradoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las unidades adscritas a la policía judicial; nunca les dan ustedes competencias directas. ¿Por qué la policía autonómica de determinada Comunidad Autónoma no puede ser también policía judicial? ¿Por qué no puede tener competencia de policía judicial? Este proyecto de ley se lo impide, porque ustedes siguen partiendo de una concepción patrimonialista y centralista del Estado, que la derecha, efectivamente, comparte, y la prueba es que no ha presentado enmienda de totalidad alguna, porque está absolutamente de acuerdo con este cuadro de distribución competencial.<sup>27</sup>

La rèplica de la majoria parlamentària (Grup socialista) que donava ampli suport al Govern de l'Estat, per boca de Martín Toval, cridava l'atenció per les seves maneres altives, en algun moment fins i tot desdenyoses,<sup>28</sup> de recolzar el projecte de llei, al mateix temps que interpretava en seu parlamentària el bloc de constitucionalitat en clau manifes-

27. DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, p. 10548.

28. La resposta al diputat de Minoria Catalana justificaria l'ús dels esmentats adjectius valoratius: «Señor Trias de Bes, de su discurso, poético en el sentido de que está lleno de calificativos, adjetivos o adverbios, pero calificativos, aunque sin contenido especialmente relevante, yo entresaco lo siguiente: que este proyecto de ley es un modelo de la derecha. ¡Entonces usted tendría que aplaudir este modelo!»; «El otro tema es que hay un modelo policial diferente por parte de Minoria Catalana. Ya lo estudiaremos. Estudiaremos las enmiendas una por una y veremos si, en su conjunto, artículo por artículo, sale un modelo policial diferente o no. A lo mejor resulta que es mejor, señor Trias de Bes. Cuando lo tenga nos lo pasa a través del Registro, que es como se pa-

tament restrictiva pels corresponents autogovernos, amb la inclusió d'una reveladora al·lusió al frustrat i frustrant procés d'harmonització de la LOAPA:

Señalan ustedes que hay que hacer un esquema de seguridad pública y ciudadana, no un esquema parcelado en muchos Cuerpos y descoordinado, sino tres leyes orgánicas, porque yo quiero asegurarme de que el Estado regula aquello que es su competencia. Vamos al meollo de la cuestión. ¿Qué establece el artículo 149.1.29 de la Constitución? ¿Que son competencia del Estado las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado? No. Eso ya lo establece el artículo 104, cuyo apartado 1, y, con buen tino, señala que las Fuerzas y Cuerpos de seguridad dependientes del Gobierno tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. La competencia exclusiva del Estado, en cuanto al artículo 149.1.29, es de seguridad pública, no de Fuerzas de Policía del Estado. Y, señorías, el Tribunal Constitucional —Tribunal que no sólo redacta las sentencias de la LOAPA— dice, textualmente, en sentencia de 5 de diciembre de 1984: «Este precepto» —se refiere al artículo 13 del Estatuto de Cataluña—, «sin embargo, como el propio artículo 149.1.29 de la Constitución en que se basa, se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública, la policía, pero no al aspecto material, con lo que la existencia de tal Policía autonómica no modifica, no empequeñece, no contradice la titularidad estatal.<sup>29</sup>

D'aquesta manera, per primer cop des del període constituent, s'expressa a les Corts, per part de la majoria política i governamental, una lectura del sistema de distribució de competències en l'àmbit de la seguretat pública que predica amb tanta claredat una posició de preeminència estatal en relació als poders autonòmics. La lectura de Martín Toval no implicava únicament un desplaçament de les competències en seguretat ciutadana i policia de l'autogovern català sinó també, fins al

---

san normalmente, y ya lo veremos. Será un modelo, espero, de la izquierda y si es de la izquierda podremos aceptarlo», *Diario de Sesiones*, p. 10562.

29. DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, p. 10555.

punt de verbalitzar-ho, l'*administrativització* de l'autonomia política. Així, s'acudeix a la justícia constitucional (STC 117/1984) i a una interpretació literal de la Constitució per desplaçar la titularitat de les capacitats o poders de la Generalitat, com a institució pròpia de l'autogovern català, cap a funcions de caire orgànic o instrumental atribuïdes a la policia que, malgrat la seva evident i emblemàtica importància, no deixava de tractar-se d'un servei prestat per un cos administratiu.

La doctrina subjacent en la seva interpretació, alhora que compartida pels dos grups majoritaris de la cambra (Socialistes i Populars), es pot resumir sintèticament en les següents afirmacions d'aquell, ja llunyà, 1 d'octubre de 1985:

Muy bien. Pero esas son competencias —reitero— de los Cuerpos policiales, no competencias de las instituciones autonómicas sobre seguridad pública, que éstas son todas, en exclusiva, del Estado (artículo 149.1.29). Una cosa es competencia exclusiva de seguridad pública y otra cosa es que a esa competencia exclusiva del Estado en seguridad pública no le perjudique que existan —sin perjuicio de— Cuerpos de Policía autónomos.<sup>30</sup>

La tramitació de la llei en les diverses fases parlamentàries, mitjançant les corresponents esmenes, modificarà determinats aspectes del projecte inicial que, finalment, serà aprovat pel Ple amb una àmplia majoria, inclosa la dels diputats de Minoria Catalana.<sup>31</sup> L'articulat resultant mantindrà els valors i principis que inspiraven el projecte inicial procedent del Govern, tot i que amb determinats matisos, més de forma que de fons, tant en l'orientació general de la llei com, específicament, en el tractament de l'autogovern català.

L'article primer manté el que és la declaració i arquitectura dels principis del legislador estatal: «La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la

30. DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, p. 10561.

31. La Llei orgànica va ser aprovada en sessió plenària del Congrés en data 17 de desembre de 1985, amb 188 vots favorables, 23 en contra, 70 abstencions i 1 vot nul.

Nación». En el cas del règim del País Basc i Navarra, com a conseqüència de la foralitat prevista a la disposició addicional primera CE, s'estableix amb caràcter general la inaplicació de la llei, llevat dels articles 5, 6, 7 i 8 que *incorporaven els principis bàsics d'actuació i les disposicions estatutàries comunes*. D'aquesta manera, tot i no prosperar l'esmena número 624 a la disposició final presentada pel grup basc (PNB),<sup>32</sup> s'assolirà de manera quasi plena la salvaguarda de les capacitats de l'autogovern i, el que era més reclamat, la conservació de la integritat de *l'esquema normatiu* d'atribució de competències de l'autogovern, integrat per la Constitució i l'Estatut. Per contra, el cas català obtindrà un resultat substancialment diferent. La LOFCS, a diferència dels supòsits forals, obté el caràcter de supletòria i, en el cas dels articles 38 (competències de les Comunitats Autònomes), 43 (comandaments policials) i 46 (intervenció de les autoritats governatives i policials estatals) esdevenen d'aplicació directa.<sup>33</sup>

En aquestes condicions, el marc resultant configurava un model en el qual formalment l'autogovern català en el camp de la seguretat ciutadana s'equiparava i se sotmetia, en bona part, al règim comú previst pel conjunt de Comunitats Autònomes, derivat de les capacitats bàsiques recollides a l'art. 148.1.22 CE. L'aplicabilitat de l'art. 38 comportava que la Generalitat únicament tenia reconegudes com a competències pròpies aquelles vinculades a la policia administrativa en matèries autonòmiques, mentre que les funcions generals de seguretat ciutadana i policia, inclosa la policia judicial, s'establien en un règim de mera col·laboració.

La crítica al model de la Llei orgànica, concretament respecte al règim d'aplicació contingut en la disposició final segona, serà apuntat ja en el seu moment pel Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 120

32. Esmena 624 a la *disposició final nueva*, del Grup Basc (PNB) finalment rebutjada pel Ple del Congrés. DSC, núm. 260, 11 de desembre del 1985, p. 11800.

33. Sobre la Llei orgànica i el bloc de constitucionalitat en seguretat pública destaca l'obra de Barcelona Llop, sintetitzada en bona part a: *Policia y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.

previ a la interposició del corresponent recurs d'inconstitucionalitat, el qual per cert no arribarà finalment a ser formalitzat davant la justícia constitucional.<sup>34</sup> El pronunciament de la majoria de l'òrgan consultiu, llevat del vot particular precisament del qui havia estat ponent, el conseller Francesc de Carreras, avaluarà com a contràries a l'ordre constitucional i estatutari les previsions d'aplicació directa a l'autogovern de Catalunya dels articles 38.2, lletres a i b, i l'incís final de la lletra c i l'art. 43.3 i 4. El Consell dictaminarà que la regulació de la llei orgànica en el seu règim d'aplicació bàsica al supòsit català afectava les competències estatutàries de la Generalitat, les quals havien de ser considerades, segons la seva qualificació, com a «resistents» a qualsevol intent de modulació que pogués esdevenir contradictòria amb el seu contingut. Fins i tot, el text de la decisió testimonia com el Consultiu en aquelles dates exhibia una visió intacte, quasi cànvida, del respecte obligat que mereixia la posició jeràrquica de la norma bàsica de l'autogovern: «L'Estatut d'Autonomia, un cop sancionat i promulgat, és inexpugnable»,<sup>35</sup> també en l'àmbit de la seguretat pública:

Segons la Disposició Final que examinem, l'article 38 és d'aplicació directa en virtut de la remissió a una llei orgànica que efectua l'article 13.2c EAC. Com hem vist en un altre fonament, aquest apartat 2 de l'article 13 de l'Estatut assigna funcions directes a la Policia de la Generalitat en les lletres a i b, i en la c es remet a una llei orgànica. Aquesta remissió no ho és a una norma amb qualsevol tipus de contingut, sinó només a aquell que no sigui contradictori amb les atribucions que l'Estatut assigna

34. Dictamen núm. 120, 14 de maig de 1986, sol·licitat pels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, en relació amb la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat. El Ple del Parlament rebutjarà, per 9 vots a favor i 91 en contra, la seva interposició el 27 de maig de 1986, DSPC-P, 62, BOPC, 135, del 2 de juny de 1986.

35. Els fonaments 3 i 4 interpretaven que les previsions de l'art. 13.2 de l'Estatut relatives a les funcions de la policia de la Generalitat de «protecció de les persones i els béns i el manteniment de l'ordre públic», tot i la jurisprudència constitucional ja disponible, havien de ser interpretades en una dimensió material, pròpia de la seguretat pública, atribuïble a l'autogovern català.

na a la Policia Autònoma. Cal, per tant, comparar les funcions que li atribueix l'article 38 de la Llei que dictaminem amb les que li atribueix l'Estatut: les unes i les altres han de ser complementàries i no contradictòries.

L'article 38 de la Llei que dictaminem atribueix als Cossos de Policia de les Comunitats Autònomes diverses funcions, que classifica en tres gran tipus: pròpies, en col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i de prestació simultània i indiferenciada amb les esmentades Forces i Cossos. Atès que es prefiguren com a funcions «en col·laboració» algunes comeses que corresponen estatutàriament com a pròpies a la Policia Autònoma en virtut de l'Estatut (ordre públic, Policia Judicial), entenem que aquesta acotació vulnera les competències de la Generalitat.

En conseqüència, l'article 38.2, en el sentit que s'acaba d'indicar, particularment respecte a les lletres a i b i a la lletra c, incís «o bien por decisión propia lo estimen necesario las autoridades estatales competentes», contradiu els articles 13.1 i 5, i 14.1b EAC.

L'opinió majoritària del Consultiu advertia del risc que implicava la legislació orgànica sobre l'exercici efectiu de les «funcions directes» predicables dels serveis propis de la Generalitat, inclosa la molt rellevant activitat de policia judicial, i en conseqüència apreciava la inconstitucionalitat d'una part molt substantiva de la disposició específica establerta amb la finalitat de determinar o condicionar l'abast de l'autogovern català.

### **1.5 La llei catalana de les policies locals, encara temps d'espera**

El balanç de les institucions catalanes, tant l'executiu com el legislatiu, de la segona i la tercera legislatures, 1984-1988 i 1988-1992 respectivament, aportarà un resultat quantitatiu i qualitatiu del desenvolupament de l'autogovern en seguretat pública, com ja s'ha apuntat a l'inici del capítol, més aviat escàs i reduït, especialment si es tenen en compte el debat i les aspiracions del període constituent i estatutari. Fins l'acabament de l'any 1985 el resultat havia estat considerablement

limitat, però l'entrada en vigor de la Llei orgànica (1986) que completava el bloc de constitucionalitat, tal i com era de preveure, no contribuirà precisament a dinamitzar la qüestió, ans el contrari, coadjuvarà a mantenir-la, es podria dir, en estat latent d'hibernació.

En aquest sentit, les paraules del Conseller de Governació del Govern de l'època, Josep Gomis, esdevenen prou reveladores de la realitat d'aquest període i del què Manuel Ballbé,<sup>36</sup> com hem vist, havia avaluat com una primera dècada de resultats minsos de l'autogovern català:

El País Basc, Senyor Latorre, no és homologable, no ho és; no ho és políticament, no ho és estatutàriament, no ho és quant a l'inici, podríem dir, de les pròpies activitats de la policia ni a les possibilitats de desplegament que hi ha hagut. Ara, evidentment que és desitjable que aquest desplegament es pugui produir funcional i territorial, en el moment que hi hagi els efectius necessaris per poder complir les pròpies funcions policials al territori; és evident. I és evident que, amb el nombre actual de policies autonòmics, no es pot produir un desplegament, sinó el compliment estricte de les tasques policials que, en aquests moments duem a terme, que són les administratives, que són les de joc, que són les d'espectacles, que són les de policia de menors i les de suport als ajuntaments per a la formació, reciclatge, coordinació i col·laboració amb les policies locals.<sup>37</sup>

36. Vid. Ballbé, M., «Deu anys de seguretat i policies autonòmiques», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 12 (1990), pp. 113-120.

37. Intervenció del Conseller de Governació, Josep Gomis i Martí (4/07/1988-22/12/1992), en sessió plenària a la Interpel·lació sobre seguretat ciutadana presentada pel diputat Xavier Latorre (Grup Mixt), DSPC, núm. 79, de 26 d'abril, p. 1321. Dos anys més tard (1991), Gomis donava resposta al diputat Saura Laporta, sobre la manca d'una política catalana decidida en la matèria, recordant l'obstacle que implicava la LOFCS pel desplegament de les capacitats de la Generalitat: «Hi ha un tema que és preocupant, i que és el tema de sempre, la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, una Llei! El Conseller de Governació, senyor Saura —he de contestar al Sr. Saura— s'ha de moure dintre la legalitat vigent (...) Li asseguro que la voluntat política no ens manca i que, volem, dintre de les possibilitats de creixement que li anava



Així, la capacitat legislativa catalana en la matèria no es concretarà fins anys després de la darrera iniciativa<sup>38</sup> (1985), amb la Llei 16/1991, de 10 de juliol de les policies locals<sup>39</sup> que s'emmarcava en les competències de coordinació de policies locals, constitutives d'un potencial règim comú pel conjunt de les Comunitats Autònomes del 148.1.22 de la Constitució. Aquesta llei tindrà per objecte modificar la vigent Llei 10/1984 amb la finalitat de desplegar amb major profunditat les capacitats disponibles en la matèria, en la perspectiva d'un possible futur desplegament, a curt o mig termini, de les funcions de seguretat ciutadana mitjançant les policies catalanes, que inclourien tant el cos de Mossos d'Esquadra com les policies de titularitat municipal.

El Tribunal Constitucional, com es veurà en el següent apartat, avalarà la constitucionalitat de la llei catalana en la STC 85/1993<sup>40</sup> que, juntament amb les altres vuit resolucions dictades en el mateix àmbit, contribuiran a perfilar la doctrina constitucional del règim general en matèria de coordinació de policies locals del 148.1.22CE.<sup>41</sup> El text de la llei catalana serà aprovat per un ampli consens de la cambra catalana, amb la voluntat d'establir, en paraules del conseller de Governació del moment: «un règim jurídic homogeni que integra les policies locals en un sistema de seguretat pública, amb un rigorós respecte al principi d'autonomia local».

---

dient, la màxima responsabilitat de seguretat a Catalunya», Interpel·lació presentada per Joan Saura (Grup d'Iniciativa per Catalunya), DSPC, núm. 107, p. 5409.

38. Llei 27/1985, de 27 de desembre, de l'Escola de Policia de Catalunya, DOGC núm. 634, de 10 de gener de 1986.

39. Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, DOGC núm. 1469 de 19 de juliol del 1991 que derogava la Llei 10/1984, del 5 de març, de Coordinació de les Polícies Locals.

40. STC 85/1993, de 8 de març.

41. El Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 171, de 23 de maig de 1991, va apreciar un motiu de possible inconstitucionalitat en l'article 23.1 del dictamen del Parlament, relatiu a la possible subrogació de la policia autonòmica en funcions pròpies de les policies locals. Finalment, la resolució STC 85/1993 declararà la constitucionalitat de tots els preceptes impugnats (15.1.b, 18 i 23).

D'aquestes paraules es pot deduir, en bona part, les circumstàncies que envoltaven el moment polític i institucional de l'aprovació de la que seria la primera llei en l'àmbit de la seguretat pública després de quasi sis anys de sequera legislativa. Per una banda, l'articulat serà fruit d'un acord amb el món local, en el si de la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals creada per l'anterior llei del 1984, en un clima, al mateix temps, en el qual una part significativa dels diputats consideraven que calia situar en un horitzó proper el repte d'iniciar el desenvolupament de les capacitats de la Generalitat en la matèria, específicament en el camp de la seguretat ciutadana mitjançant el desplegament del cos de mossos d'esquadra.<sup>42</sup>

42. J. Ll. Carod-Rovira, en la seva intervenció, anunciarà la retirada de l'esmena a la totalitat que havia presentat Esquerra Republicana de Catalunya, per tal de facilitar el desplegament de l'autogovern en la matèria encara que fos de manera parcial. Així mateix, criticarà la posició dels socialistes i de Convergència i Unió en el seu suport a la Llei orgànica 2/1986 que considerava restrictiva de les capacitats de la Generalitat: «Aquesta serà una llei que naixerà limitada, forçosament limitada, perquè ja va arribar aquí amb l'estretor legal amb què l'estreny cada baula de la cadena de la Llei de Cosos i Forces de Seguretat de l'Estat. El mateix portaveu de la majoria en aquest tema, el senyor Camp, va referir-se en el seu moment a aquesta limitació, però, de fet, el recurs al seu esment fa tota la flaire de coartada, perquè Convergència i Unió, té amb el seu vot favorable a la Llei que ara limita, la Llei que ara impedeix, els mateixos drets d'autor a percebre, a repartir en tot cas, que té el Grup Socialista». El portaveu de CiU, Ramón Camp, admetrà el retard institucional en l'assoliment del què havia de ser el model definitiu: «A Catalunya, les funcions intracomunitàries de seguretat ciutadana han de pertànyer a la policia autonòmica, aquest és l'objectiu (...). I per nosaltres ens agradaria que en aquests moments el desplegament de la policia autonòmica tingués un nivell molt superior al que té en aquests moments, però les circumstàncies —i ara no entraré en el detall, que vostès coneixen— fan que el ritme sigui el que en aquests moments és». Diari de Sessions, núm. 100, 26 de juny de 1991, sessions plenàries, 74 i 75.1, pp. 5057-5058. Tots dos diputats coincidiran, això sí, en criticar la posició de bloqueig exercida pel Partit Socialista (PSC-PSOE), pp. 5057 i 5071. El grup socialista, en veu del diputat Garcia i Sáez, considerarà que la llei opta per un model excessivament «omnicomprensiu»; per aquest motiu, com en el cas de l'any 1984 i sota una formulació certament singular sostindrà: «Assumim com a jurídicament adequat i no el compartim com a políticament adequat (el model de coordinació)», p. 5068.

Un any després, l'Estat aprovarà la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana<sup>43</sup> que malgrat reconèixer el caràcter d'autoritats a les pròpies de les Comunitats, com Catalunya, amb competències en la protecció de persones i béns i sobre la protecció de la seguretat ciutadana,<sup>44</sup> no abandona, en cap cas, la inèrcia centrípeta de l'Estat estimulada per la LOFCS. La disposició final primera ho reflexa de manera prou clara en la seva clàusula d'habilitació:

«Las disposiciones de la presente Ley y las que en ejecución de la misma apruebe el Gobierno, determinadas por razones de Seguridad Pública, se entenderán dictadas al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución.»

## **2. ELS PACTES DE LEGISLATURA ESTATALS (1994-1997). ELS ACORDS DEL DESBLOQUEIG**

### **2.1 La via política activa l'autogovern**

L'any 1994, tres anys després de la darrera iniciativa legislativa de la Generalitat i de quasi quinze anys de l'entrada en vigor de l'Estatut, s'iniciava el que seria l'etapa decisiva del desplegament de l'autogovern de Catalunya en matèria de seguretat pública.

En aquest exercici s'aprovarà la Llei 10/1994 de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra<sup>45</sup> que esdevindrà l'actuació més destacada de les institucions d'autogovern catalanes en la matèria d'ençà l'establiment del nou règim constitucional. Tot i la importància de la llei per si mateixa, tal com s'analitzarà a continuació, el seu valor

---

43. Llei orgànica, 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, BOE núm. 46, de 22 de febrer de 1992.

44. D'acord amb el que s'estableixi als corresponents estatuts i en el marc de la LOFCS, segons la disposició addicional de la Llei Orgànica 1/1992.

45. Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, DOGC, núm. 1923, de 20 de juliol de 1994.

i les conseqüències del període en el seu conjunt no poden ser copsades en una perspectiva completa sense l'ineludible aproximació al context institucional i polític que el varen emmarcar, alhora que el feren possible.

Es tracta de la darrera legislatura estatal del mandat del Govern socialista, que havia assolit el poder, com es recordarà, l'any 1982. Després de l'aflorament dels primers indicis i episodis de corrupció institucional, alguns dels quals començaven a afectar l'àrea d'Interior,<sup>46</sup> el Partit Socialista, malgrat el desgast sofert en les expectatives electorals, revalidava la victòria per un marge ajustat en les eleccions de 1993.<sup>47</sup> Felipe González aconseguia, poques setmanes després, la investidura en la que seria la seva darrera legislatura (1993-1996) amb el suport imprescindible en l'aritmètica parlamentària del grup de Convergència i Unió al Congrés.

Poc menys d'un any després el Parlament de Catalunya debatia i aprovava la llei de la policia pròpia, és a dir, de la Policia de la Generalitat. El projecte, votat al Ple el dia 30 de juny, venia precedit i emmarcat per un ampli acord amb el Govern de l'Estat sobre el desenvolupa-

---

46. A l'inici de 1991 dimitia el Vice-president del Govern Alfonso Guerra, com a conseqüència del cas Juan Guerra, i es dictava la primera sentència dels GAL, condemnant els policies Amedo i Domínguez el setembre de 1991, que revifaria pocs anys després. L'exercici següent esclatava l'afer de finançament il·legal de partits polítics conegut com a *FILESA* (1992). La VI legislatura (1993-1996) veuria com el cas dels GAL afectava a la cúpula del Ministeri de l'Interior (J. Barrionuevo, ex Ministre de l'Interior i R. Vera, ex-secretari d'Estat de Seguretat); es destapava l'escàndol de corrupció i fuga de L. Roldán, ex director de la Guardia Civil, (1994); i les escoltes il·legals dels serveis d'intel·ligència (CESID, febrer 1995) que acabarien provocant la dimissió del vicepresident del Govern Narcís Serra. Aquests són alguns dels episodis més coneguts que marcaren l'agenda política i pública de la darrera etapa dels executius socialistes corresponent a les acaballes de la V legislatura i la VI legislatura.

47. Les eleccions a les Corts es varen celebrar el 6 de juny de 1993. El PSOE va obtenir la victòria per un marge ajustat de 159 diputats, 16 menys que la darrera legislatura, en front dels 141 del Partit Popular, que incrementava 34 diputats. CiU va obtenir 17 representants, que varen esdevenir decisius a l'hora de sumar els 176 escons que conformaven la majoria absoluta del Congrés.

ment del model de seguretat de Catalunya, que es completaria de manera decisiva mitjançant els transcendents acords de la Junta de Seguretat de Catalunya, de 17 d'octubre de 1994.

La paràlisi i, fins i tot, el bloqueig que havien caracteritzat la darraera dècada i escaig d'aquesta manera, començaven a deixar pas a una vigorosa activació de l'autogovern que acabaria donant com a resultat l'actual sistema, fixat i consolidat definitivament, anys després, en la reforma de l'Estatut del 2006. Des del moment actual, val a dir que el caràcter decisiu de l'aportació de l'esmentat acord polític i institucional entre forces polítiques (PSOE-CiU) i poders territorials (Estat-Generalitat) poden ser observats i valorats amb una perspectiva que en aquelles dates resultava menys òbvia, ateses les incògnites que restaven per ser resoltes.

El projecte de llei arribarà a la cambra catalana provinent del Govern, amb el suport del Grup socialista i amb l'oposició conjunta, tot i que per motius diversos, d'Esquerra Republicana, d'Iniciativa per Catalunya i el Partit Popular. La titular del Departament de Governació de l'època, M. Eugènia Cuenca,<sup>48</sup> enuncïava de la següent manera els objectius que transcendien la iniciativa legislativa de dotar a la policia pròpia d'un marc estatutari actualitzat i entroncaven amb el precedent del darrer període històric de l'autogovern de Catalunya:

Aquest Projecte respon a dues necessitats de gran transcendència. D'una banda, la necessitat de fixar un marc jurídic concret que reguli el creixement i el desplegament del Cos de Mossos d'Esquadra, i d'altra, la de satisfer una demanda històrica d'autogovern en l'àmbit de la seguretat pública. En resposta a aquestes necessitats, el Projecte expressa la voluntat del Govern de la Generalitat d'assumir totes les funcions d'autoritat sobre la policia i ordre interiors a Catalunya, evidentment, dins del marc estatutari constitucional, de la qual tenim l'antecedent, tímid antecedent, però l'antecedent més proper, en la Generalitat republicana. I expressa, a més d'això, la intenció de fer-ho mitjançant un cos de policia propi de la Gene-

---

48. Titular del Departament de Governació des del 22/12/1992 fins l'1/02/1995.

ralitat. Això és una novetat en referència als plantejaments del Govern republicà, fins i tot en la realitat en què es va desenvolupar.<sup>49</sup>

El veritable significat de la nova regulació residia en l'acord institucional amb l'Estat amb la finalitat de desplegar les previsions i possibilitats constitucionals i estatutàries de l'autogovern català en matèria de seguretat pública, específicament en l'àmbit materialment més ampli i emblemàtic de la seguretat ciutadana i la funció policial:

Projecte que, com deia abans, és un projecte cridat a satisfer una demanda històrica d'autogovern, compartida aquí a Catalunya per tothom i, sobretot, per aquesta cambra. I volíem que això fos també assumit per Madrid, pel Govern central. També perquè segurs de la legalitat constitucional i estatutària d'aquest Projecte, volíem garantir-nos i compartir amb les autoritats del Govern central no només la viabilitat jurídica, sinó també la consegüent aplicabilitat.

Segur que aquest és un projecte que no està ni per sota del que diu l'Estatut ni la Constitució, ni tampoc per sobre; n'estem absolutament convençuts.

Així mateix, aquest text que avui tinc l'honor de presentar davant de vostès ha estat objecte, a més d'aquestes converses i estudi amb les corresponents autoritats del Ministeri de l'Interior, de nombroses consultes, durant molts i molts mesos, amb els sindicats de Mossos, els grups parlamentaris, ho repeteixo, les autoritats ministerials, els tècnics de policia, però sempre cercant el màxim d'acord i consens en relació amb aquest Projecte, per la seva importància que té com una de les principals lleis de desenvolupament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.<sup>50</sup>

49. DSCPC, núm. 53.1., de 29 de juny de 1994, p. 5108. Un cop més, el referent republicà aflorava en un debat legislatiu i no serà l'únic de la sessió. Jaume Camps i Carod Rovira s'embolicaran en un debat entorn a l'efectivitat que va tenir l'adscripció de la Guàrdia Civil sota el comandament de la Generalitat, així com el tractament que va rebre el cos de Mossos d'Esquadra per part del President Companys. DSPC, núm. 53.1., de 29 de juny de 1994, pp. 5122-5123.

50. Sobre el suport del Grup Socialista, coincidint plenament amb el del Govern de l'Estat, se'n referirà de manera expressa: «Haig de dir, en tot cas, que l'actitud del

La nova llei havia de fer possible l'inici del procés de desenvolupament d'un sistema propi de seguretat per a Catalunya a partir de la singularitat potencialment prevista als arts. 149.1.29 CE i 13 de l'EAC del 1979, que presumptament havia quedat en via morta d'acord amb la regulació constrictiva de la Llei orgànica 2/1986. Així, el desplegament territorial de la policia pròpia, el cos de mossos d'esquadra, en les funcions de seguretat ciutadana i ordre públic, però també en les corresponents a la policia judicial, havia de constituir la pedra angular del nou model, que es veuria completat en la següent legislatura (1996-2000) amb la supressió de la figura dels Governadors Civils i la transferència per la via del 150.2 CE (1997) de les competències executives en control i vigilància del trànsit.

Recuperant però l'escenari del debat al Parlament, el juny de 1994, determinades opcions i evolucions futures encara es trobaven en fase de definició. El que esdevenia clar i nítid era el pacte entre les forces governants a l'Estat i la Generalitat a l'hora de donar suport a la nova llei i desencallar l'anterior situació de paràlisi, que havia afectat de manera molt directa el model de relacions bilaterals entre els poders: la Junta de Seguretat senzillament no es convocava ni es reunia com a resultat de la situació de bloqueig. Precisament, serà aquest acord polític i bilateral el que generarà l'oposició al projecte de llei per part de les altres forces polítiques presents al Parlament.

Iniciativa per Catalunya situarà l'accent en el caràcter extraparlamentari de l'acord que provocarà la presentació de la seva esmena a la totalitat de retorn:

Voldríem presentar la nostra esmena a la totalitat a la Llei de policia, però deixant clar des del primer moment que la nostra postura no és una postura de rebuig frontal a aquesta Llei, però sí una postura política impor-

---

Grup Socialista, que en altres ocasions, amb motiu de les mocions i resolucions del Parlament, havia estat d'abstenció, quan es votava i es proposava el mateix model que ara comencem a debatre, ha estat sempre de cooperació per tal d'arribar al màxim acord i consens que hem aconseguit d'una manera plena». DSPC, núm. 53.1, de 29 de juny de 1994, pp. 5109-5110.

tant pel que ha sigut menyspreat aquest Parlament i per negociacions que s'han dut també al marge d'aquest Parlament.<sup>51</sup>

El Grup d'Esquerra Republicana també se sumava al front d'oposició al projecte però, més enllà de blasmar l'origen bilateral de l'acord, el principal motiu de discrepància el situava en l'esquema de seguretat que consagrava la llei, atès que entenien que desvirtuava el model de substitució en favor de l'edificació i desenvolupament del nou Cos de Mossos d'Esquadra a partir de la incorporació massiva del personal provinent de la Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia.<sup>52</sup> Malgrat que aquesta via no s'acabarà desplegant, ans el contrari, la incorporació de membres de les FCSE no s'emprarà fins anys després i de manera molt limitada quantitativament, el representant d'ERC, Carod Rovira, ho considerava tant probable com suficient per oposar-se, mitjançant una esmena a la totalitat, al que podia esdevenir la represa de l'autogovern català en la matèria:

Per què volen fer això? Per què defensen això? Per què s'alçaran a votar que sí a tot això? És que no s'adonen o no volen adonar-se del que estan a punt de fer i de les conseqüències polítiques que aquest pas pot tenir en el futur? Mitjançant aquest procediment tan singular es durà a la pràctica el model de substitució, però a l'inrevés: els mossos no seran els substituïts, sinó els substituïts. (...)

Aquesta Llei és una llei poc ambiciosa políticament; és una oportunitat desaprofitada per ordenar i dotar el sistema de seguretat pública d'aquells òrgans, estructures i funcions imprescindibles per a una veritable política catalana d'interior.<sup>53</sup>

51. Magda Oranich, en representació del Grup d'IC, p. 5118.

52. En aquelles dates, segons s'indica en el mateix debat al Parlament, el Cos de Mossos d'Esquadra comptava amb un total de 2.000 efectius, destinats a funcions principalment de policia administrativa, vigilància i custòdia d'autoritats i instal·lacions i tasques representatives. Amb el nou acord, concretat el 17 d'octubre a la Junta de Seguretat de Catalunya, l'horitzó se situava en una xifra al final del desplegament territorial de 10.000 agents.

53. DSPC, núm. 53.1., de 29 de juny de 1994, p. 5115. Les notícies que afloraven per aquelles dates informaven de l'acord entre la Generalitat i l'Estat per crear un mo-



La discrepància, però, més de fons i estructural la manifestava el Grup del Partit Popular, tant a Catalunya com les Corts. L'oposició frontal entroncava, en bona mesura, de manera evocativa amb els arguments i motius manifestats durant els debats constituents i estatutaris, que havien estat també els mateixos que varen permetre sumar voluntats amb els representants socialistes en l'aprovació de la restrictiva Llei orgànica de 1986. L'argument estrictament formal segons el portaveu del Partit Popular, Pujol i Folcrà, residia en el fet que el projecte, segons el seu criteri, «estava viciat d'inconstitucionalitat» com a conseqüència de l'alteració del model de distribució competencial configurat per la Constitució i la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat. La llei 10/1994 —com a legislació de desenvolupament de les bases estatals, d'acord amb la categorització que li atribuïa el representant popular, ometent l'existència i posició de l'Estatut— incidia en la funció de la policia judicial de manera que alterava el règim de la titularitat en la matèria.<sup>54</sup>

La principal i vehicular objecció, però, residia en la possible materialització d'un sistema de seguretat propi i singular de Catalunya que

---

del propi de seguretat per a Catalunya, tot i que en els dies contemporanis al debat al Parlament s'estimava com a possible l'opció de l'adscripció funcional a la Generalitat del Cos Nacional de Policia a Catalunya, mentre que es descartava en el cas de la Guàrdia Civil. Així el diari *El País*, el 15/06/1994 i el 30/06/1994, dia de la votació escrivia: «Uno de los aspectos más controvertidos del proyecto es una disposición que permite que guardias civiles y policías se integren por una vía específica en los Mossos d'Esquadra». Aquest mecanisme no serà emprat fins l'any 1997 amb motiu de la transferència de les competències executives en matèria de trànsit, mitjançant la reserva d'un quinze per cent dels llocs de treball de la primera convocatòria d'agents (33 d'un total de 187) pel desplegament territorial de les unitats de policia de trànsit.

54. *Vid.* art. 29 de la Llei orgànica 2/1986 que atribuïa la titularitat de les funcions de policia judicial a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i relegava al rol de col·laboradores a les policies autonòmiques. Sobre aquesta qüestió vegeu el Dictamen 120 del Consell Consultiu. El punt d'inflexió el marcarà l'article 12.3r de la Llei 10/1994 i el reconeixement definitiu es realitzarà mitjançant el Reial Decret 54/2002, de 18 de gener, pel qual es modifica el RD 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial, art. 32, incorporació lletra h, i art. 34, incorporació lletra f, BOE, núm. 25, 29 de gener de 2002.

contribuís, conjuntament amb el ja consolidat i acceptat cas base, a la configuració asimètrica de l'ordenament constitucional en un àmbit tant sensible i emblemàtic com el de la seguretat pública. La seva exposició, completada amb la intervenció del portaveu del Partit Popular al Congrés, Francisco Álvarez Cascos, el dia abans,<sup>55</sup> faciliten una més que probable conclusió en l'esmentada línia:

Hem de tenir present, però, que als estats amb estructures policials descentralitzades el model policial és el resultat d'un disseny global i no el resultat d'un pacte bilateral entre un *Land*, un estat, una província d'Alemanya, dels Estats Units o del Canadà, amb el respectiu govern federal. Perquè en un Estat federal o en una estructura federalitzant el sistema policial és descentralitzat però homogeni, perquè només d'aquesta manera es pot garantir l'efectiva protecció homogènia dels drets i llibertats dels ciutadans de tot el territori. No es tracta només de si la Generalitat pot o no tenir plenes competències en matèria de seguretat en l'àmbit de Catalunya, del que es tracta és de si aquestes possibilitats s'han de concretar al marge del desenvolupament global de l'Estat de les autonomies i el Grup Parlamentari Popular considera que no, que després de setze anys de vigència de la Constitució cal assolir un gran pacte entre totes les forces polítiques de l'Estat per aconseguir la culminació del procés autonòmic.<sup>56</sup>

Certament, amb independència dels presumptes atacs d'inconstitucionalitat que no arribaran a ser objecte de la consideració del Tribunal Constitucional, ni tan sols de la interposició del corresponent recurs, el

55. *El País* en donava testimoni en els següents termes: «La negociación entre el Gobierno y la Generalitat sobre el modelo policial motivó ayer un duro enfrentamiento en el Congreso entre el Ministro de Justicia e Interior, Juan Alberto Belloch, y el portavoz del PP, Francisco Álvarez Cascos, que al defender una interpelación sobre el tema calificó de «caos» la situación del departamento. Belloch advirtió que la lectura que se haga del estatuto de Cataluña no va a coincidir con la de otros estatutos». Belloch se mostró partidario de «una estructura parecida al modelo federal» para la Policía Judicial, pero agregó que «no es conveniente adscribir unidades de la Guardia Civil a las comunidades autónomas» por la estructura militar de dicho cuerpo. *El País*, 30/06/1994.

56. DSPC, núm. 53.1, de 29 de juny de 1994, p. 5118.

resultat de la llei transcendia la dimensió estrictament organitzativa o orgànica per situar-se en el llinar imprescindible per avançar cap a la següent i definitiva etapa del desenvolupament i consolidació de l'autogovern en el camp de la seguretat pública. La llei precisava les capacitats de la policia pròpia, els mossos, en la seguretat ciutadana i obria la via del futur desplegament de les funcions de policia judicial,<sup>57</sup> però el més rellevant residia en el fet que implicava l'inici del seu desplegament territorial a Catalunya i, per damunt de tot, el punt d'inflexió cap el reconeixement de la Generalitat com a principal institució i autoritat responsable de les competències en territori català. Per la via de l'acord polític i institucional es desbordaven, d'aquesta manera, els topalls de l'esquema normatiu<sup>58</sup> i doctrinal que havien contribuït a la paràlisi observada fins a la data.

## **2.2 L'acord bilateral: la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994**

Pocs mesos després, el 17 d'octubre, es reunia la Junta de Seguretat de Catalunya<sup>59</sup> que, mitjançant l'acord entre la Generalitat i l'Estat, ve-

---

57. Art. 12 tercer: «Les funcions de policia judicial que li corresponen d'acord amb l'article 13.5 de l'Estatut d'autonomia i que són establertes per l'article 126 de la Constitució, els articles 443 i 445 de la Llei orgànica del poder judicial i la resta de la legislació processal vigent, sens perjudici de les que corresponen a les policies locals. Aquestes funcions són acomplertes per mitjà dels serveis ordinaris del Cos o per mitjà de les seves unitats orgàniques de policia judicial, a iniciativa pròpia o a requeriment de les autoritats judicials o del ministeri fiscal». Les previsions de la llei es concretarien en l'ordenament jurídic estatal mitjançant el Reial Decret 54/2002, de 18 de gener, pel qual es modifica el RD 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial, art. 32, incorporació lletra h, i art. 34 incorporació lletra f, BOE, núm. 25, de 29 de gener de 2002.

58. Destaca especialment la superació del tenor literal de l'article 38 de la LOFCS que relegava les capacitats del règim singular de la Generalitat, d'acord amb l'excepció prevista al 149.1.29 CE, a la dimensió de col·laboració.

59. La sessió extraordinària de la Junta de Seguretat de Catalunya va tenir lloc el 17 d'octubre del 1994 a la seu de la Delegació del Govern de Catalunya. Per part de la

nia a completar i avalar la línia encetada per les negociacions del Govern i la iniciativa legislativa del Parlament. El pacte bilateral en la comissió paritària, aquest cop actuant com a veritable òrgan de coopera-

Generalitat en formaven part: M. E. Cuenca i Valero, Consellera de Governació; X. Pomés i Abella, Director General de Seguretat Ciutadana; J. Maldonado i Gili, Delegat territorial del Govern a Tarragona; F. Vidal i Codina, Delegat territorial del Govern a Lleida i X. Soy i Soler, Delegat territorial del Govern a Girona. Per part de l'Estat, a banda de la presència extraordinària de Margarita Robles, Secretària d'Estat d'Interior, n'eren membres: J. Casanovas Escussols, Governador Civil de Barcelona; J. Carbonell Sebarroja, Governador Civil de Lleida; R. Sánchez Ramón, Governador Civil de Tarragona; Pere Navarro Olivella, Governador Civil de Girona; i J. B. Gené Ginesta, secretari general de la Delegació del Govern a Catalunya. La principal premsa estatal aixecava acta de la transcendència de l'acord polític i institucional que feia efectiu a Catalunya el model asimètric en matèria de seguretat pública. *El País* li dedicava l'editorial principal del 19 d'octubre remarcant, amb un to no excessivament laudatori, que l'activació de l'autogovern català, malgrat les previsions i possibilitats del marc jurídic-constitucional, esdevenia la contraprestació al suport parlamentari que atorgava la força política del President Pujol als socialistes a les institucions estatals: «La Junta de Seguridad de Cataluña, en la que están representadas la Administración central y la Generalitat, ha aprobado el nuevo modelo policial para esta comunidad, uno de los puntos prioritarios fijados por Jordi Pujol en la agenda del *giro autonómico*. El acuerdo potenciará las funciones de los policías autonómicos catalanes o Mossos d'Esquadra mediante un proceso gradual de crecimiento hasta alcanzar los 10.000 agentes en ocho años y la asunción de la responsabilidad del orden público y la seguridad ciudadana en el territorio catalán. El despliegue de los *mossos* irá acompañado de una reducción paralela de los efectivos de las Fuerzas de Seguridad del Estado que ahora cumplen estas funciones, pero tales fuerzas permanecerán en el conjunto del territorio catalán en virtud de determinadas misiones de ámbito supracomunitario: puertos y aeropuertos, aduanas, costas, régimen de extranjería, armas y explosivos, fraude fiscal, lucha antiterrorista, narcotráfico, etcétera. La policía catalana no asumirá el control del tráfico, a diferencia de la vasca. En el proceso de negociación se ha descartado que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil puedan depender de la Administración autonómica. Esa posibilidad es coherente con la lógica de la Administración única defendida por Fraga; sin embargo, su aplicación a la Policía y Guardia Civil es vista con recelo por sectores del Partido Popular. El modelo ahora acordado se inspira en un esquema federal que funciona en países como Estados Unidos, Canadá o Alemania, donde existen cuerpos con amplias competencias territoriales, perfectamente compatibles

ció i coordinació entre institucions, aportava els elements i criteris que precisaven el nou model de distribució de funcions entre la policia autonòmica i les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. D'aquesta manera, els acords del 17 d'octubre, adquirien un elevat valor institucional i alhora jurídic, atès que a banda de l'esmentada concreció delimitadora del marc enunciat a l'article 13 EAC, incorporaven un principi d'alta rellevància pel futur del procés del desenvolupament competencial. La tècnica emprada, consistent en l'enumeració en llista tancada de les funcions que conservaven en l'àmbit territorial català les FCSE, comportava la configuració d'una clàusula o principi d'atracció residual en favor de la Generalitat i els seus serveis, que la consolidaven com la institució amb caràcter general i ordinari competent en la seguretat ciutadana; en aquest cas, a Catalunya.

D'aquesta manera, les paraules de Margarita Robles, Secretària d'Estat d'Interior, eren prou il·lustratives de la vocació de l'acord d'encetar un nou marc general d'interpretació de l'ordenament vigent fins a la data, inclosa la Llei orgànica 2/1986 i la recent Llei 10/1994 de la

---

con otros de ámbito superior especializados en delitos que por su propia naturaleza desbordan los límites de una determinada comunidad. Tras una década de debates, la revisión del modelo policial catalán se produce cuando la aritmética parlamentaria ha convertido a Pujol en aliado necesario del poder socialista. Sin embargo, analizar el acuerdo en clave de chantaje supone olvidar que se trata de una competencia recogida en el estatuto, por más que durante años el asunto no fuera una prioridad para CiU. Los *mossos*, unos 2.000 en la actualidad, se habían limitado hasta ahora a tareas de custodia de edificios oficiales y escolta de personalidades, así como a competencias de escasa relevancia pública en áreas privativas de la Generalitat, como la protección de menores o el juego. Esta situación tan acotada se amparaba en la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de 1986, aprobada con los votos de CiU, que relegaba a los *mossos* a actuar como fuerza subordinada a otras policías. La experiencia globalmente positiva de la policía autonómica vasca, que este mes completa su despliegue territorial, estimuló a las fuerzas políticas catalanas a dar un giro en sus planteamientos. Ahora el problema es de coordinación con las policías estatales —punto débil de la experiencia de la Ertzaintza— a fin de evitar duplicidades y despilfarro de medios técnicos, pero también rivalidades y cotos informativos que perjudican la eficacia del modelo descentralizado», «Editorial», *El País*, 19/10/1994.

Policia de la Generalitat, que fes viable el projecte de desplegament territorial de substitució.

Els termes de l'acord, atesa la seva insòlita transcendència tenint en compte el seu baix rang normatiu, que configuraran la base de la delimitació de funcions i prestació de serveis entre les corresponents administracions en matèria de seguretat ciutadana i policia, es reproduïxen a continuació:<sup>60</sup>

Pren la paraula la secretària d'Estat d'Interior per realitzar una àmplia exposició del procés de converses establert entre sengles representacions del Govern de l'Estat i del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, amb la finalitat de presentar conjuntament a la Junta de Seguretat una proposta d'acord sobre funcions i desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

Aquestes converses han conclòs en un conjunt de propostes referents a la forma que, de conformitat amb l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Llei Orgànica 2/86 i al Llei de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, s'ha de posar en pràctica el model de col·laboració policial definit per l'ordenament jurídic juntament amb l'actuació funcional i territorial de la policia autonòmica de Catalunya.

Al mateix temps, es garanteix la presència de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat en l'àmbit de Catalunya i l'exercici de les funcions que els corresponen d'acord amb el principi d'eficàcia que constitueix una de les finalitats essencials de l'actuació policial.

Com a resultat d'aquestes converses ha estat elaborat un document final, el contingut del qual és explicat als membres de la Junta de Seguretat que, previ examen i deliberació, acorden el següent:

---

60. Acords de la Junta de Seguretat de Catalunya, de 17 d'octubre de 1994. Sobre els antecedents i la lectura d'aquests acords des de la perspectiva de l'Administració de l'Estat, es pot acudir a la il·lustrativa crònica del qui va participar en el procés com a membre de la direcció del Ministeri de l'Interior: Jar Couselo, G., *Modelo policial español y policías autónomas*, Dykinson, Madrid, 1995, pp. 301-396.

## ACORD DE LA JUNTA DE SEGURETAT SOBRE FUNCIONS I DESPLEGAMENT DE LA POLICIA DE LA GENERALITAT-MOSSOS D'ESQUADRA

1. L'assumpció de funcions i el desplegament de la Policia de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra es fonamenten en el model de substitució, pel qual la Policia Autònoma es desplegarà gradualment i assumirà les funcions que li corresponen, i en aquest moment deixaran d'efectuar-les les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

2. Les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat disposaran, en totes les comarques, de les dependències i el personal adequat per al desenvolupament de les funcions que els són pròpies.

3. El desplegament de la Policia de la Generalitat es portarà a terme en un període de vuit anys, per la qual cosa l'esmentada policia efectuarà promocions d'almenys 700 policies anuals.

4. Al final d'aquest període, la plantilla de la Policia de la Generalitat —precedent de les promocions pròpies o de concursos— s'estima en 10.000, aproximadament, revisable d'acord amb les necessitats sobrevingudes durant el procés i en funció de l'adequació i la reordenació de les plantilles en el conjunt de l'Estat.

5. Durant l'any 1994, el desplegament de substitució de la Policia de la Generalitat es portarà a terme segons l'establert en l'annex.

6. D'ara endavant, fins a la culminació del procés, els desplegaments territorials de substitució s'efectuaran segons els increments de plantilla haguts durant l'any corresponent.

### ANNEX

A) El progressiu desplegament de la Policia de la Generalitat d'acord amb el model establert en el punt 1 del document comportarà, per part de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, d'acord amb el punt 2 de l'esmentat text, i per aquells territoris en què s'hagi desplegat i assumit les seves funcions el Cos de Mossos d'Esquadra, el manteniment de les següents

## FUNCIONS:

### 1. POLICIA DE SEGURETAT CIUTADANA

1) La vigilància de ports i aeroports la gestió directa dels quals es reservi a l'Estat, així com la de costes, fronteres i duanes.

2) Vigilància i protecció d'òrgans, edificis, establiments i dependències de l'Estat i dels seus ens instrumentals, garantint el normal funcionament de les instal·lacions i la seguretat dels seus ocupants i dels usuaris dels seus serveis, així com la protecció personal immediata o el servei d'escorta a autoritats estatals residents o de visita en el territori de la comunitat autònoma, i de les autoritats estrangeres convidades per aquestes.

3) La conducció de presos i detinguts que tinguin el seu origen o destinació fora de la comunitat autònoma.

4) En aquells casos concrets previstos en l'article 14 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat podran intervenir en el manteniment de l'ordre públic.

5) Col·laborar amb els serveis de protecció civil en els casos de risc greu, catàstrofe o calamitat pública, en els termes que s'estableixen en la legislació de protecció civil.

Per a l'exercici de les funcions que li són pròpies, l'Estat portarà a terme les tasques d'informació i investigació i de grups especials en tots els aspectes relacionats amb activitats de la seva competència.

### 2. POLICIA ADMINISTRATIVA I DE DOCUMENTACIÓ

1) Vetllar pel compliment de les disposicions i ordres dictades pels òrgans de l'Administració de l'Estat, en el camp de les seves competències pròpies.

2) Alta inspecció, d'acord amb les seves competències, d'activitats sotmeses a l'ordenació o disciplina de l'Estat.

3) L'ús de la coacció en ordre a l'execució forçosa dels actes o disposicions de l'Estat en l'exercici de les seves competències pròpies.

4) Control d'entrada i sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, règim general d'estrangeria, extradició i expulsió, emigració i immigració.

5) Passaports, DNI, i altres documents d'emissió estatal.

6) Trànsit, sense perjudici de l'estudi de fórmules que puguin permetre a la Generalitat executar l'esmentada funció.



- 7) Armes i explosius.
- 8) Resguard fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal.
- 9) Col·laboració i auxili a les policies d'altres països, conforme a l'establert en tractats o acords internacionals subscrits per Espanya.
- 10) L'oficina de la Interpol serà única per a tot l'Estat. Pel que fa a les relacions d'Interpol, s'estarà al que es disposa en el Conveni Internacional de Creació de l'esmentat organisme i la seva normativa derivada. S'establiran els mecanismes precisos que possibilitin la relació de la Policia de la Generalitat amb l'oficina central estatal mitjançant l'adequat sistema de connexió.
- 11) Seguretat privada d'acord amb el que estableix la legalitat vigent.
- 12) Activitats policials derivades de compromisos adquirits per l'Estat en acords internacionals sense perjudici de l'establert en l'article 27.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, o relatives als procediments d'extradició passiva.
- 13) S'establiran els òrgans i mecanismes precisos per a la coordinació i intercanvi d'informació d'interès policial existent en els bancs de dades de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i de la Policia de la Generalitat, amb criteris d'unitat, compatibilitat i nivells competencials.

### 3. POLICIA JUDICIAL I INVESTIGACIÓ CRIMINAL

- a) Delictes que afectin directament l'Estat, la seva seguretat o les seves institucions.
- b) Delictes contra el titular de la Corona, la seva consort, el seu successor, alts organismes de l'Estat i forma de Govern.  
Falsificació de moneda, delictes monetaris i relatius al control de canvis.  
Defraudacions i maquinacions per alterar el preu de les coses que produeixin o puguin produir greu repercussió en la seguretat del tràfic mercantil, en l'economia nacional o perjudici patrimonial en una generalitat de persones fora del territori de Catalunya.  
Tràfic de drogues o estupefaents, frauds alimentaris i de substàncies farmacèutiques o medicinals, sempre que siguin comesos per bandes o grups organitzats i produeixin efectes fora del territori de Catalunya.
- c) Delictes relacionats amb l'activitat terrorista.
- d) Delictes comesos per autoritats estatals i funcionaris de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, o contra ells, en l'exercici de les seves funcions.

e) Delictes comesos en relació amb les funcions de policia administrativa i de documentació de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

f) En general, delictes que hagin de conèixer en primera o única instància tribunals que tinguin un àmbit d'actuació extracomunitari, i en especial aquells als que l'enjudiciament dels quals correspongui a la Sala del Penal de l'Audiència Nacional o així es determini en les lleis processals.

g) Aquells delictes que, per la seva gravetat, encara que no excedeixin l'àmbit territorial de Catalunya, la investigació sigui atribuïda a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat per una autoritat d'alt nivell del Ministeri de Justícia i Interior o per l'autoritat judicial competent.

h) Delictes connexos amb tots els anteriorment assenyalats.

B) D'acord amb l'establert en el punt 5 del document, durant l'any 1994, el desplegament de substitució de la Policia de la Generalitat es durà a terme, a partir de l'1 de novembre de l'esmentat any, a la comarca d'Osona.

El període 1994-1996, en conclusió, constituirà l'etapa en la qual s'establiran les bases jurídiques i institucionals que, per la via de l'acord polític, facilitaran la reinterpretació i concreció del marc legislatiu i doctrinal de la seguretat pública vigents fins a la data, amb la finalitat de fer possible la implantació del desenvolupament de l'autogovern en la seguretat ciutadana i la funció policial i, per tant, la progressiva substitució de l'autoritat governativa de l'Estat i el replegament de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat en favor de la Generalitat i el cos de Mossos d'Esquadra.<sup>61</sup>

---

61. El principal responsable de l'execució de la primera etapa del desplegament territorial de la Policia de la Generalitat, així com de l'assumpció de les competències executives en matèria de trànsit va ser Xavier Pomés i Abella, primer com a Conseller de Governació (1/02/1995) i, posteriorment, d'Interior (29/11/1999 fins al 3/11/2002). El succeiria Núria de Gispert i Català, al capdavant del remodelat Departament de Justícia i Interior (4/11/2002 fins el 20/12/2003). Cfr. *Mossos d'Esquadra. Història i present*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005, i les corresponents memòries de l'obra de govern de la Generalitat del període 1994-2003, *Acció del Govern de Catalunya*.

### 2.3 Els pactes de la VI legislatura: la contribució decisiva

L'any 1996 marcarà el final de la V legislatura estatal (1993-1996) i l'inici de la VI (1996-2000). Les eleccions avançades a les Corts seran convocades el 3 de març, en bona mesura com a conseqüència de la manca de suports parlamentaris al llavors Govern de Felipe González, la gestió del qual havia resultat greument i irremediamentament despreditada pels presumptes casos de corrupció i delictes comesos per diversos alts càrrecs públics durant els darrers anys,<sup>62</sup> en la que probablement constituïa la major crisi institucional del sistema d'ençà la recuperació de la democràcia. El resultat de l'escomesa electoral donarà la victòria i l'alternança al Partit Popular per un ajustat marge de diputats, convertint a Convergència i Unió, per segona vegada consecutiva, en la força decisiva en la configuració del nou Executiu de l'Estat,<sup>63</sup> d'acord amb l'aritmètica parlamentària.

El pacte d'investidura entre el Partit Popular i Convergència i Unió es plasmarà en els anomenats «Pacte del Majèstic». La seguretat pública, juntament amb la revisió del model de finançament, serà un dels àmbits sobre el qual es projectà de manera més visible l'abast del seu contingut i, en la perspectiva de més de deu anys després, una de les matèries en què el resultat va resultar ser més sòlid i fructífer.<sup>64</sup>

62. Jordi Pujol, com a màxim dirigent de la coalició Convergència i Unió, va decidir deixar de donar suport al Govern socialista assetjat per les imputacions d'alts dirigents com Barrionuevo, Corcuera i Vera. El període preelectoral vindrà ensangonat pels assassinats de Fernando Múgica (5/2/1996) i Francisco Tomás y Valiente (13/2/1996).

63. Les eleccions del 3 de març de 1996 donaren com a resultat una cambra baixa en la qual el PP obtenia una majoria relativa de 156 diputats, el PSOE 141, IU 21, CiU 16, PNV 5, CC 4, BNG 2, HB 2, ERC 1, EA 1 i UV 1.

64. Els termes de l'acord en l'àmbit de la seguretat pública, tal com s'acabarien concretant, eren avançats per la premsa aquells mateixos dies: «Los gobernadores civiles serán sustituidos por subdelegados provinciales, funcionarios sin rango político. Serán designados por el delegado del Gobierno en la comunidad autónoma. La asunción por la Generalitat de las competencias de Tráfico seguía siendo ayer un asunto abierto. La última oferta del PP consistía en comprometerse a seguir negociando, a lo

## 2.4 La supressió dels Governadors Civils

L'any 1997 veuran la llum dues lleis d'origen estatal de marcada transcendència per a l'autogovern català. Per una banda, mitjançant la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat es suprimia la figura del Governador Civil com màxim representant polític i autoritat governativa de l'Estat a les províncies i per extensió a les Comunitats Autònomes. La seves funcions a partir de la nova regulació seran assumides pels Delegats i Subdelegats del Govern, càrrec aquest darrer de perfil tècnic integrat en la funció pública i la carrera administrativa de l'Administració general de l'Estat.<sup>65</sup>

---

largo de la legislatura, en el marco de los acuerdos sobre policía autonómica alcanzados con la Administración socialista. Entre estos acuerdos figuraba el compromiso de estudiar una fórmula para hacer posible que los Mossos d'Esquadra se hagan cargo de la policía de Tráfico», *El País*, 26/04/1996.

65. BOE, núm. 90, 15 d'abril de 1997. Especialment destacades en l'àmbit de la seguretat pública són les disposicions quarta i cinquena: «*Disposició adicional cuarta. Asunción de competencias de Gobernadores Civiles.* El Delegado del Gobierno asumirá las competencias sancionadoras atribuidas a los Gobernadores Civiles en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y por la Ley 23/1992, de 30 de Julio, de Seguridad Privada, correspondiendo las demás competencias de carácter sancionador a los Subdelegados del Gobierno. En los casos en que la resolución corresponda al Delegado del Gobierno, la iniciación e instrucción de los procedimientos corresponderá a la Subdelegación del Gobierno competente por razón del territorio. Igualmente corresponderá a los Delegados del Gobierno la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves previstas en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo. La imposición de sanciones por infracciones leves previstas en dicha Ley corresponderá a los Subdelegados del Gobierno. Asimismo, el Delegado del Gobierno desempeñará las demás competencias que la legislación vigente atribuye a los Gobernadores Civiles. *Disposició adicional quinta. Competencias estatales en materia de seguridad pública en las Comunidades Autónomas con Cuerpos de Policía propios.* En las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, hayan creado Cuerpos de Policía propios, las competencias estatales en materia de seguridad pública se ejercerán directamente por los Delegados del Gobierno, sin perjuicio de las funciones que

Si bé és cert que la reforma de l'Administració territorial de l'Estat, l'anomenada també perifèrica, acabarà tenint un abast limitat, allunyat de les pretensions de les forces polítiques que demandaven la implantació d'un model d'administració única en els seus respectius territoris en favor del caràcter general i ordinari de les administracions autonòmica i local, tampoc es pot minimitzar l'impacte simbòlic i històric que comportava la supressió d'una figura com el Governador Civil que havia estat tant vinculada al model d'Estat centralista i, fins i tot, dictatorial; una rellevància i unes conseqüències que en el cas de la matèria de la seguretat pública assolien una veritable significació material.<sup>66</sup>

En aquest sentit, en serà bona expressió el debat en el Ple del Congrés, que recollirà les diferents posicions dels grups parlamentaris, amb una curiosa inversió de sensibilitats entre les dues grans forces polítiques estatals en relació a la legislatura anterior. En defensa de les tesis del Govern de l'Estat intervenia el Ministre d'Administracions Públiques, Mariano Rajoy, que exposava, entre d'altres mesures i com a manifestació de la normalització de l'Estat autonòmic, la supressió de l'emblemàtica figura del Governador Civil:

Llegados a este punto, quisiera detenerme, siquiera sea brevemente, para subrayar algunas cuestiones relativas a los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, a los subdelegados del Gobierno en las pro-

---

puedan desconcentrarse o delegarse en los Subdelegados del Gobierno. El Real Decret 617/1997, de 25 d'abril, de Subdelegats del Govern i Directores insulars de l'Administració General de l'Estat (BOE 03/05/1997) i el Real Decret 1330/1997, d'1 d'agost, d'integració de serveis perifèrics i d'estructura de les Delegacions del Govern (BOE 20/08/1997) desenvoluparan la Lofage, per tal de fer possible el relleu dels Governadors Civils en el breu termini d'un mes prescrit a la llei.

66. Sobre la figura dels Governadors Civils a Catalunya en perspectiva històrica es pot consultar: M. Risques i Corbella, *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona, 1995; i recentment des de la visió central: Pérez Nuñez, J., «Del Ministerio del Interior al de Gobernación. El gobernador civil de Madrid en tiempo del Estatuto Real (1834-36)», *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVII (2007), pp. 255-376.

vincias e islas y particularmente a la desaparición de los gobernadores civiles. Con esta decisión de suprimir los gobernadores civiles se supera una regulación que data ya del año 1980, con su antecedente inmediato en el año 1958, y que no había sufrido la imprescindible evolución exigida por la nueva distribución territorial del poder que se ha ido construyendo durante la presente y la pasada década. De hecho, hoy no podíamos ya sino constatar la absoluta obsolescencia de la regulación existente y la necesidad de introducir cambios de nueva planta, que es lo que el Gobierno ha hecho con este proyecto.<sup>67</sup>

La diputada de Minoria Catalana, Carme Laura Gil, donant suport a la iniciativa, subratllava amb satisfacció la dimensió política i simbòlica de la qüestió:

Para la sociedad catalana, para Cataluña y para nuestro grupo en particular, este símbolo de la antigua Administración se identifica con la figura del gobernador civil. El gobernador civil forma parte de la iconografía, del aparato ideológico de un sistema político centralista, uniformizador y ne-

---

67. DSC, núm. 28, de 26 de setembre de 1996, p. 1155. El representant del Partit Popular, López-Medel Bascones, en el seu torn de presa de posició, òbviament, manifestarà el seu suport al projecte, acudint, això sí, a un to més expressivament elegíac de la proposta que el mateix Govern: «En segundo lugar, se suprimen los gobiernos civiles, gobiernos civiles que no habían desaparecido y habían seguido actuando en el sentido más propio y tradicional de este término. En ese sentido, también queremos suprimir los gobiernos civiles por las connotaciones que ello tiene, por lo cual resulta sorprendente que por el representante del Grupo Socialista se pretenda mantener la existencia en las provincias de lo que son auténticamente agentes políticos. Pues bien, esta supresión de gobiernos civiles decía que es clara y rotunda, y no puede ser confundida esta figura con la nueva que se crea de los subdelegados del Gobierno. Es una figura absolutamente nueva por su diferente perfil profesional y no político; es nueva por su forma de nombramiento; es nueva por las competencias mucho más reducidas, que son esencialmente gestores, y es nueva por la clara subordinación al delegado del Gobierno. En tercer lugar, la reforma que se pretende es de tal envergadura que, cuando la planta de la Administración periférica esté instalada en la Lofage, nada va a tener que ver con la existente en la actualidad, produciéndose la desaparición de direcciones territoriales y provinciales», p. 1170.

gador de las diferencias, y creemos que respondió en su génesis y desarrollo y en su supervivencia a las palabras de Althusser cuando dice que detrás de todo aparato ideológico del Estado se perfila el aparato represivo de este Estado. Así pues, la desaparición de la figura del gobernador civil, la pérdida de contenido político, así como la funcionarización del delegado del gobierno merecen nuestra valoración positiva, ya que dan respuesta a una reivindicación permanente y legítima desde el siglo XVIII en Cataluña.<sup>68</sup>

Per contra, en un sentit no precisament elogiós i amb una certa contradicció amb les actuacions de l'anterior Govern socialista amb motiu del pacte de la darrera legislatura (1993-1996) amb el mateix grup de Convergència i Unió, Rodríguez Zapatero es mostrarà incisivament crític amb el model en general al que denomina «ley de acompañamiento de los pactos que dieron lugar a la investidura»:<sup>69</sup>

Sin duda alguna el tema nuclear, aparentemente, del proyecto de ley que hoy empezamos a debatir, es el cambio relativo a la Administración periférica del Estado. Yo creo que el Gobierno y, en su caso, el Grupo Popular, en esta materia ha tenido un marco muy condicionante, porque en buena medida —alguien lo decía con cierta gracia— estamos, en parte, en una ley de acompañamiento de los pactos que dieron lugar a la investidura, pero yo estoy plenamente convencido de que el modelo que se ha plasmado de Administración periférica es equívoco, un modelo que avanza escasamente hacia lo que debería de ser una real simplificación y, al mismo tiempo, camina en una dirección preocupante, a juicio del Grupo Socialis-

68. DSC, núm. 28, de 26 de setembre de 1996, p. 1166.

69. La premsa més pròxima s'expressava en els següents termes: «Suprimir los gobernadores civiles es el primer sacrificio político que José María Aznar ofrece en el altar del pacto. (...) El PP encaja ahora la desaparición del gobernador civil en la reforma de la Administración del Estado, aunque la medida pactada con CIU no estaba en absoluto en el programa electoral de Aznar. Mariano Rajoy, virtual ministro de Administraciones Públicas, explicó ayer que los gobernadores han perdido la importancia política que tenían al no desempeñar ya competencias sobre la Administración local y haber cedido en algunas comunidades autónomas también las de orden público», *El País*, 26/04/1996.

ta, plagada de contradicciones, y donde parece que el que el Gobierno de la nación tenga una representación política en todo el territorio nacional es un tabú de poca consistencia democrática, o que va contra el Estado autonómico o el Estado compuesto.

Rodríguez Zapatero qüestionarà el model proposat pel projecte de llei i arribarà a argumentar que la transformació del rol dels Governadors Civils amb l'arribada del nou règim constitucional permetria defensar la seva continuïtat, atesa la desproporcionada i confusa rellevància que, segons el seu parer, atribuïa la nova normativa al subdelegat en seguretat pública:

Pues bien, desde la perspectiva del Grupo Socialista no es así. El Grupo Socialista cree que el Gobierno de la nación tiene que tener representación política en todo el territorio nacional, y esto es especialmente importante en aquellas comunidades autónomas que están integradas por muchas provincias, y es importante para los ciudadanos, para que sientan quién representa, en términos políticos, al Gobierno, quién explica sus políticas públicas y que haya esa cercanía y esa intermediación que la Constitución trae. Se ha dicho que con esta ley desaparece o va a desaparecer esa figura tan controvertida, tan discutida, de los gobernadores, que se asimila al régimen anterior. En rigor los gobernadores habían desaparecido ya, no de nombre pero sí en su contenido y en su función, porque en nada se ha parecido el papel que representaban bajo el Estado democrático, y a medida que se ha ido construyendo el Estado autonómico, con el papel que representaron en el Estado centralista. El proyecto camina por un territorio laberíntico en relación con esa definición del nuevo representante, no ya del Gobierno, sino del delegado del Gobierno, que es el subdelegado. Siempre se ha dicho que una delegación de la delegación es algo bastante malo, pero cuando a esa delegación de la delegación se le atribuye todavía un papel que supone, como ha reconocido el Ministro y está en el proyecto de ley, nada más y nada menos que ser el responsable de la garantía de los derechos y libertades públicas, de la seguridad ciudadana y el ejercicio de la dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en cada provincia, salvando allí donde las comunidades autónomas tienen atribuida esta competencia, que eso se atribuya por delegación de la



delegación es poco sostenible. Igual que es poco sostenible que ese papel lo desempeñe alguien que tenga un rango de subdirector general, que va a tener la responsabilidad de dirigir a funcionarios seguramente con más rango orgánico y con más nivel en la propia Administración periférica, en sus organismos o en las delegaciones de Defensa, etcétera. Es una incoherencia, fruto de la incapacidad del Gobierno de tener un modelo serio, y es tributario en este caso de la necesidad de garantizar una investidura y un pacto de gobernabilidad.

Amb l'entrada en vigor de la llei, el procés del desplegament del cos de mossos en substitució de les FCSE, iniciat el 1994 en base als acords de l'anterior legislatura, es completava en el vèrtex de la jerarquia administrativa i institucional mitjançant la consolidació de les autoritats de la Generalitat, en el lloc que havien vingut ocupant els Governadors Civil, les funcions dels qual en relació als serveis estatals eren reconduïts cap una relació de dependència dels subdelegats de concepció més tècnica i menys carregada d'història política i governativa.<sup>70</sup>

---

70. Sobre la reforma més recent de l'administració perifèrica de l'Estat es pot acudir a: Tornos, J./ Marsal, M., *L'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001; Sarmiento Acosta, M., J.: *La organización de la Administración periférica*, BOE, Madrid, 1997, i «Gobernadores Civiles y Subdelegados del Gobierno», *Actualidad Administrativa*, 6 (1999), pp. 159-171; Jiménez Asensio, R., *La Administración única en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 1998; Rodríguez Arana, J., «La administración periférica del Estado» a: Álvarez Conde (dir.) *Administraciones Públicas y Constitución*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998; Fernández Farreres (et alii.), *Función ejecutiva y Administración territorial*, Institut d'Estudis Autònoms, 1997; DD.AA, *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1997.

La llei 4/2003, de 20 d'abril, d'Ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya (DOGC, núm. 3865, 15 d'abril de 2003), atribuirà les funcions territorials als Delegats del Govern de la Generalitat en els següents termes: «Art. 17. Estructura Territorial del Departament titular de les competències en matèria de seguretat pública:

## 2.5 La transferència del trànsit

El mateix any 1997, les Corts aprovaven per primer cop en el cas de Catalunya una llei orgànica de transferència de competències, prevista com a via d'acreciment de l'autogovern en l'article 150.2 de la Constitució. Així, entrava en vigor la Llei Orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de Transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya.<sup>71</sup>

Aquesta llei, juntament amb la relativa a la reforma de l'Administració de l'Estat (LOFAGE), gaudiran d'un elevat valor, tant jurídic com

---

1. Correspon als delegats territorials del Govern, d'acord amb la disposició addicional quarta, la potestat sancionadora en les matèries que són competència del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública, de conformitat amb les lleis sectorials que les regulen i sens perjudici de les competències atribuïdes expressament a les altres autoritats en matèria de seguretat. 2. En cada delegació territorial del Govern hi ha una subdirecció general, que ha de complir les funcions que s'estableixin per reglament. 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 correspon al subdirector o subdirectora general. 3. En tots els casos, correspon al conseller o consellera del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública la coordinació superior en l'àmbit de Catalunya de les actuacions en matèria de seguretat que duen a terme els delegats territorials del Govern. Disposició addicional quarta. Atribucions dels Delegats Territorials del Govern: 1. Els delegats territorials del Govern tenen, a més, la condició de delegats del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i del Departament de Governació i Relacions Institucionals, dels quals depenen orgànicament i funcionalment pel que fa a l'àmbit competencial respectiu. 2. Els delegats territorials del Govern són nomenats i separats del càrrec per decret del Govern, a proposta conjunta del conseller o consellera de la Presidència, del conseller o consellera titular de les competències en matèria de seguretat pública i del conseller o consellera de Governació i Relacions Institucionals. 3. En tots els casos, correspon als consellers titulars dels departaments amb competències en matèria de seguretat pública i de Governació i Relacions Institucionals la coordinació de l'execució de les competències del departament respectiu en l'àmbit territorial corresponent».

71. BOE, núm. 300, 16 de desembre de 1997.

polític, perquè, d'una banda, modificaran una de les expressions més simbòliques del model tradicional d'estructura territorial de l'Estat i, de l'altra, ampliarien les competències de la Generalitat previstes a l'article 13 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que en el text vigent, aleshores, exclouïa la seva capacitat en l'àmbit de la seguretat, la vigilància i el control del trànsit en territori català.

El pacte de legislatura, que atorgava una posició decisiva al Grup parlamentari de Convergència i Unió, es manifestava, com es pot comprovar, en molt poc temps, desencadenant i determinant en l'aprovació de l'esmentada legislació estatal. En aquest supòsit es tractava del mecanisme del 150.2 CE que fins a la data no havia estat emprat per l'autogovern català, esdevenint una via encara inèdita i que no es tornarà a produir fins a l'actualitat (1997-2007). El debat en el Ple del Congrés sobre la proposició de llei presentada conjuntament pels Grups de CiU i PP se'n farà ressò d'ambdós condicionants, és a dir, el factor determinant del compliment del pacte polític i l'aparent resignació d'un acreixement de les competències de la Generalitat que en d'altres circumstàncies probablement no s'hauria arribat a materialitzar. Així, Seco Gordillo en representació del Grup del Partit Popular:

Antes de explicar la forma y contenido de dicha proposición de ley, permítanme SS.SS. que les recuerde la razón política que la sustenta. Digo que voy a recordar, y no a revelar, la razón política que la sustenta porque ésta encuentra su origen en algo que es público y conocido por todos: los acuerdos de investidura y gobernabilidad suscritos entre el Partido Popular y Convergencia i Unió, en cuyo apartado 11, párrafo tercero, el Partido Popular manifiesta su voluntad política de avanzar en el estudio y la negociación correspondiente para que la Generalitat de Cataluña asuma las competencias en materia de tráfico en el contexto de las decisiones a adoptar para desarrollar el modelo policial catalán.<sup>72</sup>

72. DSC, núm. 99, 16 de setembre de 1997, p. 4973.

Els arguments formals, esgrimits per sustentar segurament com a justificació deguda i contrapunt a un to no excessivament entusiasta o fins i tot resignat, es recolzaran en la legítima i possible opció jurídica de reforçament, mitjançant el 150.2 CE, d'un model de seguretat pública propi per a Catalunya de natura singular, avalat pel bloc de constitucionalitat i concretat en la dimensió administrativa mitjançant un cos de policia propi:

El fundamento de esta iniciativa hay que situarlo en los tres siguientes argumentos. En primer lugar, la posibilidad que ofrece el artículo 150, párrafo segundo, de la Constitución, que autoriza a estas Cortes Generales a transferir o delegar, en todas o en algunas de las comunidades autónomas, facultades o competencias reservadas al Estado, como es el caso de las referidas al tráfico. En segundo lugar, el hecho de que Cataluña ostenta, como así lo reconoce el artículo 13.4 de su Estatuto de Autonomía, competencias en materia de seguridad ciudadana y, en la medida en que la ejecución de las competencias de vigilancia del tráfico y circulación de vehículos está vinculada, como no podía ser de otro modo, a las de seguridad pública, éstas constituyen un complemento y suplemento necesario de aquéllas. En tercer lugar, y no de menor importancia, la consideración de que Cataluña dispone de una policía autonómica, los mossos d'esquadra, dotados de la infraestructura necesaria para hacer viable y efectiva la transferencia de las facultades que en esta proposición de ley se contienen.<sup>73</sup>

Un argument que sembla trobar finalment la seva acomodació en el fet de limitar-se a les capacitats executives i amb la cobertura de la presumpta homologació al cas basc, en contrast amb d'altres ocasions en les quals havia estat negat, com per exemple amb motiu de la tramitació de la Llei orgànica 2/1986 de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat en relació a l'empara del règim de drets històrics per determinar l'abast de l'aplicació de la llei a les respectives autonomies polítiques.

---

73. DSC, núm. 99, 16 de setembre de 1997, p. 4973.

D'aquesta manera, una dècada després s'enaltia la conveniència d'equiparar el model basc i català:

Cualquier crítica, por otra parte, que pretenda hacerse a estas facultades que se transfieren, desde el punto de vista de las garantías constitucionales, debe ser rechazada con el argumento de que los principios constitucionales básicos, y especialmente el principio de igualdad de derechos, vienen garantizados por reservarse el Estado, en virtud de esta iniciativa, la facultad de legislar; es decir, la iniciativa legislativa y reglamentaria en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Pero es que, además, refuerza este argumento el hecho de que la Comunidad Autónoma vasca ostenta las competencias sobre el tráfico desde 1982, y hasta ahora, que se sepa, todos hemos convenido, y nadie ha discutido, en la constitucionalidad del traspaso de dichas competencias y, lo que es aún más importante, en la ausencia de distorsiones o de desigualdades en la aplicación de dicha ley en el País Vasco.<sup>74</sup>

El representant del grup català, precisament, remarcarà la contribució que implicava l'aprovació de la llei orgànica, en el reconeixement i tancament d'un model propi català, en un sistema constitucional asimètric en la seguretat pública validat per les mateixes Corts:

La justificación de la propuesta que nuestros grupos parlamentarios defienden es doble. Por un lado, estrictamente constitucional y estatutaria, como ha dicho mi colega del Grupo Parlamentario Popular, y, además, como queda subrayada en la propia exposición de motivos que la acompaña, por el hecho cierto de que la cesión de las competencias en materia de tránsito y circulación de vehículos, así como de seguridad vial, como es el caso, viene a completar un modelo policial propio, precisamente el modelo reglado por el Parlament de Cataluña y el modelo practicado por el Gobierno catalán. Por otro lado, es igualmente constitucional y estatutaria, pero tiene una justificación de mayor calado político

---

74. Ibidem.

o de mayor cualificación política. A realidad distinta, señorías, distinto tratamiento.

Es decir, que Cataluña vaya a cerrar su propio concepto de seguridad ciudadana y de policía integral pone sobre el papel que el hecho diferencial encuentra, primero, acomodo constitucional, que es posible legalmente, pero, sobre todo, deseo, reconocimiento explícito por parte de las Cortes Generales de que así sea si este Congreso de los Diputados hoy da luz verde a la tramitación de esta proposición de ley.<sup>75</sup>

El Grup socialista, a diferència del debat amb motiu de la supressió de la figura dels Governadors Civils, es manifestarà en aquest cas favorable a la transferència de les competències executives a la Generalitat. La intervenció de Jover Presa optarà per reivindicar la coresponsabilitat en una línia de desenvolupament de l'autogovern que tenia els seus orígens en els acords del 1994 entre l'Estat i la Generalitat, també com a conseqüència del suport parlamentari de CiU al Govern, en aquells moments de Felipe González. D'aquesta manera, Jover Presa s'expressarà en termes més conciliadors que els de Rodríguez Zapatero en la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat:

Pero, además, hay otra razón, que desde el punto de vista de mi grupo es especialmente importante, y es que las transferencias a las que se refiere esta proposición de ley se van a realizar como consecuencia de un proceso largo, de un proceso que no empieza hoy; esta proposición de ley no llega, por así decirlo, por generación espontánea, sino que es el resultado de un largo proceso de negociación que ya se inició y avanzó en la pasada legislatura, y quiero recordar que fue, concretamente, en el año 1994 cuando se llegó a acuerdos importantes que permitieron el despliegue en Cataluña de los Mossos d'Esquadra. Es más, sin estos acuerdos, sin este despliegue que se acordó en la pasada legislatura, sería imposible que hoy acordásemos estas transferencias.<sup>76</sup>

75. DSC, núm. 99, 16 de setembre de 1997, p. 4975.

76. Ibidem.

La Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de Transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya, malgrat la discussió final sobre els mecanismes i la xifra de transferència d'agents policials procedents de la Guàrdia Civil al Cos de mossos, era aprovada sense l'oposició de cap dels grups de la cambra i amb 302 vots afirmatius dels 303 emesos en la votació final sobre el conjunt del text.<sup>77</sup> El text, per tant, transferia el conjunt de competències executives en matèria de trànsit, vinculades principalment al control, vigilància i ordenació de la circulació de vehicles a motor en les vies interurbanes de Catalunya, llevat de les capacitats relatives a l'emissió, renovació i retirada dels permisos de conducció. Malgrat l'exclusió indicada en l'àmbit executiu, val a dir, que la transcendència del contingut assolit, així com l'instrument jurídic emprat per assolir-lo, contribuïen considerablement al reforçament material i simbòlic de l'autogovern català en la seguretat pública.

D'aquesta manera, es desbordava el marc estrictament jurídic consolidat en el període 1978-1994 i s'obria un espai pel reconeixement de les capacitats de la Generalitat en la matèria de la seguretat pública. La via institucional, o si es vol anomenar també governamental i política, contribuïa així a una interpretació i reforma a l'alça de la legislació disponible favorable a l'autogovern. Fins el punt que, l'any 2003, el Parlament aprovava la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya que incorporava per primer cop el *concepte de seguretat pública* en l'espai de les competències de la Generalitat i s'expressava en els termes d'un sistema propi i de la capacitat per elaborar i implementar polítiques públiques de seguretat per part de les institucions d'autogovern de Catalunya. L'esmentada llei tenia per finalitat completar el bloc normatiu català integrat per les lleis de coordinació de policies locals (1991), policia de la Generalitat (1994) i la

---

77. La votació només va comptar amb un vot en contra. DSC, núm. 112, 30 d'octubre de 1997, pp. 5740-5741.

lleï de protecció civil (1997) configurant un model de seguretat pública propi de Catalunya.<sup>78</sup>

### **3. EL DESPLEGAMENT DELS MOSSOS D'ESQUADRA (1994-2003). CRÒNICA D'UNA DÈCADA DECISIVA**

L'any 1994 s'arrencava el desplegament territorial de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra a la comarca d'Osona. Els acords de la Junta de Seguretat de Catalunya iniciaven, d'aquesta manera, el seu procés d'execució consistent en l'assumpció de les competències de seguretat ciutadana per part dels mossos i la progressiva substitució de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

El desplegament continuaria els anys següents a les comarques de Girona i posteriorment a les de Lleida, des de les quals s'arribaria a l'àmbit metropolità de Barcelona, després que el 1998 s'acordés la

---

78. El Parlament aprovava amb un ampli consens (llevat dels preceptes relatius al *gravamen sobre les instal·lacions de risc*), en sessió plenària de 7 de maig de 1997 (DSPC, P, núm. 46, sessió 32 i 33.1), la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya (DOGC, núm. 2406, 5/06/1997). El legislador català, imbuït per la complexitat i fins i tot confusió en el tractament competencial de la matèria, optava per vincular-lo al nucli més evident i accessible de la seguretat pública, és a dir la seguretat ciutadana i la funció policial. Així el preàmbul argumentava: «Respecte a això cal assenyalar que la Generalitat té competències en matèria de seguretat pública i, per tant, en la vessant de protecció civil. Aquesta competència de seguretat pública, l'exerceix per mitjà de la Policia de la Generalitat, creada en el marc del que disposa l'article 13.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la Llei orgànica 2/1986, del 13 de març, de forces i cossos de seguretat. Segons l'Estatut, correspon a la Policia de la Generalitat la protecció de les persones i dels béns i el manteniment de l'ordre públic, funcions que li són reconegudes per l'article 1 de la damunt dita Llei orgànica i per l'article 3 de la Llei 10/1994, de l'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Aquestes competències estan estretament relacionades amb la protecció civil, atès que aquesta matèria té com a finalitat principal, entre d'altres, la protecció de persones i béns en el supòsit de calamitat pública. Les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil també es fonamenten en l'article 13.2.b i 3 de l'Estatut, en tant que



modificació del calendari i l'ordre dels territoris del desplegament.<sup>79</sup> Malgrat l'adaptació organitzativa sobre el terreny, d'acord amb les característiques socials, econòmiques i geogràfiques de cada comarca i població, el desplegament comptarà des de l'inici amb un model comú. El Pla Director del Desplegament recollia els principis que havien de guiar un procés considerablement complex si es tenen en compte les xifres quantitatives que el caracteritzarien. Un volum de recursos humans i materials que nodrien un projecte ja per si mateix sensible, en la mesura que afectava a un servei públic bàsic directament vinculat a l'esfera dels drets i les llibertats de la ciutadania i la protecció de llurs béns, que no sempre havia estat ben percebut entre els catalans.

---

atribueixen a la Generalitat competències per a la vigilància i la protecció dels edificis i les instal·lacions de la Generalitat i la coordinació de les policies locals».

La llei tenia per objecte la regulació del sistema català de protecció civil en l'àmbit de les competències de la Generalitat i el món local, excloses, per tant, les de dimensió supraterritorial i les declarades «d'interès nacional», d'acord amb la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil i els criteris, ja analitzats, de les STC 123/1984 i STC 133/1990. La bibliografia jurídica en la matèria és més aviat limitada, en comparació amb l'àmbit de la seguretat ciutadana i la funció policial. Alguns exemples són: Izu Belloso, M. J., «El sistema de protecció civil en la jurisprudència del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (1991), pp. 99-118; D.D.A.A., *Protecció Civil*, Quaderns Municipals núm. 9, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1991.

79. L'any 1995 el desplegament arribava a les comarques del Ripollès i la Selva, amb comissaries a Ripoll, Blanes i Lloret (ABP Selva Litoral) i Santa Coloma de Farners (Selva Interior). El 1996 els mossos es desplegaven a la Garrotxa i el Baix Empordà, amb l'obertura de les corresponents instal·lacions a Olot, La Bisbal i Sant Feliu de Guíxols i l'any següent, el 1997, a l'Alt Empordà (comissaries de Roses i Figueres). Les Regions Polícials de Ponent i Pirineu es completaven en el període 1998-1999, amb les comissaries de Tàrrrega i Puigcerdà (1998) i Mollerussa, Borges Blanques, Ponts, Sort, Pont de Suert, Viella, Tremp, i La Seu d'Urgell (1999) i Lleida ciutat (1999), com a capçaleres de Regió. Simultàniament, el 1998, Solsona i Berga acollien les seus de les ABP del Solsonès i el Berguedà, malgrat que la Regió Policial de la Catalunya Central no es completaria fins l'any 2001 i 2004 amb les incorporacions del Bages i l'Anoia.

### 3.1 Un model de proximitat amb accent territorial

El disseny organitzatiu va ser desenvolupat pels serveis del Departament d'Interior, amb una especial participació del Gabinet d'Estudis, en el qual s'integrava l'assessor Àngel Abad Silvestre, i de la Subdirecció general operativa del cos de Mossos d'Esquadra. El Pla Director, presentat al Parlament pel conseller Xavier Pomés i Abella, el 17 de març de 1997, partia dels següents principis. En primer lloc, cercava l'adaptació i l'encaix territorial, tant des de la perspectiva més estrictament fàctica com administrativa i judicial. És a dir, intentava donar preferència a una organització de proximitat i amb una capacitat de resposta eficient i ràpida, tot tenint en compte les condicions d'estructuració provincials, regionals, comarcals, municipals i de partits judicials que presentava Catalunya. D'aquesta manera, el Pla territorial general de Catalunya,<sup>80</sup> proper al mapa que resulta de les Vegueries, esdevindrà el model que delimitarà les regions policials. La comarca es prenia com a àmbit bàsic, tot i que posteriorment amb l'arribada als territoris més poblats cedirà un cert protagonisme als municipis o fins i tot als districtes, especialment a Barcelona. Amb independència però de les especificitats, el Pla Director es construïa sobre els següents conceptes:

#### 3.1.1 L'Àrea Bàsica Policial

L'àrea bàsica policial (ABP) és la demarcació territorial mínima definida d'acord amb uns criteris operatius policials de tipus geogràfic, administratiu i demogràfic, i des de la qual es presten els serveis policials bàsics. L'ABP va ser dissenyada per fer possible la imbricació dels serveis policials en el medi en què s'han de portar a terme, i, al

---

80. Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla Territorial General de Catalunya. Posteriorment va ser modificada per la Llei 24/2001, de 31 de març per la qual es reconeixia l'àmbit de l'Alt Pirineu i l'Aran.

mateix temps, amb la finalitat de garantir un servei eficaç i de proximitat alhora que eficient.

La seu operativa de l'ABP se situa en una comissaria principal (generalment a la localitat que és capçalera del partit judicial de la zona), la qual assegura la prestació dels serveis bàsics d'investigació i seguretat ciutadana:

- patrullatge polivalent dels sectors i les demarcacions en què es divideix l'ABP (actuacions d'ofici, per iniciativa pròpia o a requeriment directe dels ciutadans o mitjançant la sala del 088);

- actuacions específiques en operacions planificades de seguretat ciutadana;

- investigació de petits delictes i realització de les primeres actuacions en els delictes que no són competència pròpia d'altres àmbits de l'organització;

- manteniment de l'ordre i la convivència, sempre que no calgui la intervenció de les unitats especialitzades;

- recepció de denúncies, instrucció dels atestats policials que se'n derivin i atenció dels requeriments dels ciutadans i de l'autoritat judicial;

- recepció de trucades urgents dels ciutadans al telèfon de tres xifres en requeriment de serveis policials d'assistència o informació;

- auxili a les autoritats judicials i compliment de les seves ordres;

- execució de les ordres i els requeriments de les autoritats amb potestats legals de policia;

- auxili als alcaldes, especialment en el marc dels convenis subscrits de cooperació i de coordinació, si escau, amb la policia local;

- autoprotecció i vigilàncies estàtiques;

- trasllat de detinguts.

L'àrea bàsica policial, a més de la seu principal —la comissaria—, pot tenir, segons les característiques del territori, una o diverses subcomissaries, amb recursos operatius propis de seguretat ciutadana.

na —tipus D1—, permanents —tipus D2— o estacionals —tipus D3—. Les subcomissaries tenen una relació de subordinació respecte a la comissaria i, en tot cas, presten el servei d'oficina d'atenció al ciutadà.

### 3.1.2 La Zona

La *zona* es va dissenyar amb la finalitat d'optimitzar i obtenir més eficiència, en la mesura que fos possible, en la gestió de determinats recursos humans i materials. La zona esdevé un àmbit territorial integrat, generalment, per la suma de dues àrees bàsiques policials, una de les quals disposa d'unitats especialitzades —com ara policia científica— amb la finalitat de donar cobertura a la totalitat del territori que configura la zona. Així, la zona no determina cap relació de supremacia jeràrquica d'una àrea bàsica policial respecte d'una altra, sinó que implica una vinculació de suport operatiu d'uns recursos que, en darrera instància, són gestionats pels comandaments de la Regió.

La capçalera d'una zona, per tant, és la comissaria de l'àrea bàsica policial en què s'adscriuen els recursos especialitzats esmentats.

### 3.1.3 La Regió

Finalment, la *regió* constitueix l'àmbit territorial més ampli. D'acord amb el disseny fixat inicialment, el servei de la Policia de la Generalitat arreu de Catalunya s'estructurava en sis regions: Girona, Ponent, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Central i Metropolitana.<sup>81</sup> A mig termini, ja es preveia la possibilitat que la regió de Ponent, per raons de coherència territorial i organitzativa, es desdoblés i es creés

---

81. Amb l'arribada del desplegament a l'àmbit metropolità de Barcelona, s'estructuraren les Regions de Barcelona, Metropolitana Nord i Metropolitana Sud.

una setena regió: la del Pirineu Occidental.<sup>82</sup> En l'àmbit metropolitana, per raons de volum demogràfic i demanda operativa, s'han acabat estructurant la Regió metropolitana nord, la Regió de Barcelona ciutat i la Regió metropolitana sud.

Aquesta distribució, amb caràcter general, s'adapta als criteris del Pla territorial general de Catalunya, aprovat per la Llei del Parlament de Catalunya 1/1995, de 16 de març, fet que assegura la necessària harmonia entre la Policia de la Generalitat i els altres serveis que gestiona l'Administració catalana.

La regió és formada per l'agregació d'un conjunt d'àrees bàsiques policials, una de les quals du a terme unes funcions determinades de centralitat d'àmbit regional. També disposa d'uns recursos operatius propis i d'un comandament superior únic que exerceix tasques de coordinació jeràrquica, control i inspecció sobre el conjunt d'àrees bàsiques que la integren.

La regió, mitjançant el seu cap, assegura l'homogeneïtat i l'adequació a les normes d'actuació i les directrius dels serveis que es presten a les diferents àrees bàsiques policials que la componen, així com la coordinació de les actuacions que superen l'àmbit territorial d'una ABP.

A la regió també es gestionen els recursos que, pel seu grau d'especialització, tenen un caràcter regional: la investigació, les unitats especialitzades en ordre públic o la policia científica, entre d'altres.

L'estructura de base territorial es completa, en darrer terme, amb els òrgans de comandament central (Subdirecció de la policia) la funció dels quals consisteix en exercir el comandament orgànic sobre els caps de les regions policials, amb les facultats corresponents de coordinació, supervisió i inspecció.

Finalment, i en un mateix nivell que els serveis territorials centrals, l'organització es dota d'unes divisions centrals, que tenen

---

82. La Regió del Pirineu nasqué amb l'arribada del desplegament a les comarques de l'Alt Urgell (1998), la Cerdanya (1997), els Pallars Jussà i Sobirà (1999) i la Vall d'Aran i l'Alta Ribagorça (1999).

l'àmbit d'actuació en tot el territori català i porten a terme tasques d'alta especialització i direcció tècnica. L'activitat d'aquestes divisions centrals es desenvolupa en les parcel·les com les de la policia d'investigació, la policia d'informació, les tasques tècniques o de recursos humans, agrupades en les Comissaries Generals Tècnica i d'Investigació o adscrites directament als màxims responsables institucionals.

El model, així com el mapa del desplegament, traçat el 1994 amb petits ajustaments resultants de la progressiva experiència que s'anava adquirint, acabarà esdevenint el definitiu quan es completarà a la totalitat del territori el 2008 a la Regió de les Terres de l'Ebre. Val a dir que la configuració dissenyada i implementada s'ha manifestat apta per a la gestió i direcció d'un servei públic tan extens com és el de la policia. La seva base local, tenint en compte les diferents realitats, ha permès estructurar una xarxa de comissaries i serveis d'atenció al ciutadà raonablement suficient per fer front a la demanda ciutadana.

### **3.2 El desplegament territorial: un procés complex**

Ara bé, no es pot cloure aquest apartat sense indicar algunes de les dificultats que es començaren a intuir en el moment de l'inici del desplegament i que amb el decurs dels anys, en alguns supòsits, han anat augmentant. L'arribada del desplegament a l'àmbit metropolità de la segona corona de Barcelona, en el període 2002-2003, va evidenciar la limitació de la xifra de professionals pactada l'any 1994. Els 10.000 mossos, tenint en compte els creixents fluxos de població flotant i immigrant, semblaven començar a ser insuficients quan finalitzés el procés de desplegament. De fet, la preparació de l'arribada a Barcelona, l'aturada tècnica de l'any 2004, comportaria la disminució del nombre de mossos en les comarques en les quals s'havia produït el desplegament en l'etapa 1994-1999.

D'altra banda, el procés de substitució de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i el seu model d'implantació en alguns casos va ge-

nerar un període necessari d'adaptació amb les poblacions i els territoris que rebien als nous policies. En relació a aquesta circumstància va esdevenir especialment sensible la substitució de la Guàrdia Civil en els territoris de perfil rural atès que l'esmentat cos acostumava a disposar d'una caserna en cada municipi. Unes infraestructures que, tot i que sovint tenien més una funció de vivenda que no pas una capacitat operativa, a la pràctica aportaven als ciutadans una percepció de seguretat. Per contra, el desplegament dels mossos optava per una organització que intentava reduir els recursos estàtics, els edificis i el personal compromès en la custòdia d'aquests, i potenciar les tècniques de patrutllatge mòbils i de proximitat.

El progressiu desplegament territorial, tal com s'acaba d'indicar, comportava un important repte de tipus relacional amb les autoritats i les policies locals. Els alcaldes, a mesura que els mossos substituïen a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, reclamaven un nou model de relacions entre institucions que els atorgués una major capacitat de decisió i participació en els assumptes de seguretat que afectaven els seus respectius municipis. La casuística, per descomptat, variava segons les característiques de cada poble o ciutat i obria un ventall quasi tan ampli de supòsits com rica es manifestava la geografia local catalana.

Aquesta diversitat és la premissa sobre la qual es construirà la política de relacions de coordinació i cooperació de la Generalitat amb el món local. Així, de manera progressiva i paral·lela al procés d'assumpció de competències, el Departament d'Interior, abans Governació, signarà amb els diferents municipis que gaudien de policia local els *Convenis de Coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública i policia, amb motiu del desplegament del cos de Mossos d'Esquadra*.

Aquest instrument tenia la finalitat d'establir i alhora delimitar la distribució de funcions i serveis que ambdues administracions havien de prestar en el corresponent municipi, d'acord amb les respectives responsabilitats recollides en la legislació sobre seguretat pública. El model s'adaptava cas per cas tenint en compte els recursos disponibles

i la natura de la demanda ciutadana a la qual s'hauria de donar resposta. Si bé és cert que la normativa disponible establia uns principis bàsics i imperatius d'actuació, a la pràctica la seva formulació genèrica i en alguns aspectes solapada, feia indispensable un acord interinstitucional que fes viable l'actuació quotidiana del dia a dia.

En tot cas però, més enllà de les consideracions sobre els mecanismes específics de coordinació i cooperació, que s'estendran sobretot en la connexió als sistemes d'informació policial i en la col·laboració en tasques de seguretat ciutadana i ordre públic, cal remarcar que un dels avenços decisius en la configuració d'un model propi de relacions entre la Generalitat i el món local el va constituir la decisió del Govern català, l'any 1998, d'aprovar el Decret 151/1998, de 23 de juny, de regulació de les juntes locals de seguretat. En aquest moment és on certament es troba el punt d'inflexió que encetarà el model que s'acabarà generalitzant arreu de Catalunya, fins a la finalització del desplegament l'any 2008.

La normativa aprovada per la Generalitat es desmarcava de les previsions de la Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i optava per una regulació pròpia i diferenciada que atorgava la presidència única dels esmentats òrgans de coordinació i cooperació als alcaldes. Així, els batlles, tot i que amb funcions executives limitades pel que fa als serveis policials dependents de la Generalitat —que mantenen la seva línia orgànica de comandament—, adquiria un rol reforçat i visible com a màxim representant institucional en matèria de seguretat al municipi.

Amb el temps, aquesta estratègia es manifestarà prou flexible i adaptativa en el temps com perquè acabés esdevenint el model definitivament fixat a la Llei 4/2003 d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, que consolidarà la posició de les Juntes Locals de Seguretat amb l'atorgament als seus acords del caràcter executiu. Val a dir però que en algunes ciutats metropolitanes els convenis seran signats després de llargues negociacions entre els equips de govern del Departament d'Interior i el consistori, sovint amb debats i complexitats prèvies més vinculades a l'equilibri de poders que no pas a qüestions



de tipus més tècnic o operatiu.<sup>83</sup> Tot i així, a finals de 2003 s'havien signat noranta set convenis que agrupaven el conjunt de municipis ubicats en territori de desplegament que comptaven amb policia pròpia. Una línia que es completaria al conjunt de Catalunya i per a tots els municipis amb serveis de policia local cinc anys després, a les Terres de l'Ebre coincidint amb el tancament del procés de substitució.

### 3.3 El canvi de rumb cap a Barcelona: la urgència metropolitana

Un dels moments més decisius d'aquest decenni de desplegament, a banda òbviament del seu inici al 1994, el va constituir la decisió que preveia la variació del seu ordre d'execució territorial. L'any 1998 s'acordava la prioritització i, per tant, l'avançament del desplegament a la regió metropolitana de Barcelona, a partir de 2004.<sup>84</sup> La metodologia progressiva d'expansió comarcal del projecte, coneguda com a *taca d'oli* recollida al Pla Director del Desplegament de 1997, era sotmesa a un procés de modificació i d'acceleració. Diversos factors en foren els causants, però si se n'hagués de destacar el més determinant, probablement la voluntat política i institucional de blindar el projecte en fou el principal.

La bona acollida que havia tingut l'arribada dels mossos a Girona i Lleida així com la transcendència que tenia per a l'autogovern català la

---

83. Aquesta circumstància es va manifestar especialment complexa a la ciutat de Barcelona, en la qual el procés de negociació del conveni, durant l'any 2003, s'allargà, per raons de negociació política, molt més enllà del què els aspectes policials i d'infraestructures requerien.

84. En el bienni 2001-2003, un cop finalitzat l'any 2000 el desplegament del trànsit a tot Catalunya, es produïa el desplegament a les comarques de la primera i segona corona metropolitanes. Així, esdevenien operatives el 2001 l'ABP de Granollers, amb comissaries a Sant Celoni i Caldes de Montbui; el 2002 les ABP de Mollet del Vallès, Mataró i Arenys de Mar, amb comissaria també a Pineda de Mar; i el 2003 les ABP de Badalona, amb instal·lacions també a Sant Adrià de Besòs, Premià de Mar i Santa Coloma de Gramenet.

transferència de les competències de trànsit i la desaparició de la figura del Governador Civil, no exemptes de les dures crítiques de determinats sectors polítics i socials de l'Estat, varen fer prendre consciència als dirigents de la Generalitat de la conveniència de consolidar en clau de futur la irreversibilitat del nou model.

Si bé és cert que el desplaçament avançava amb pas ferm i inqüestionat, la lentitud en l'adquisició de les competències en seguretat pública en els territoris més poblats de Catalunya, aconsellaven no dilatar excessivament en el temps l'arribada als entorns metropolitans. D'altra banda, el replegament anticipat de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat a les ciutats més densament poblades del país, com Barcelona i l'Hospitalet, varen generar un moviment de protesta per part dels alcaldes afectats.

El 3 de desembre de 1998 el conseller encara de Governació del moment, Xavier Pomés, compareixia davant de la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana i anunciava que s'estava estudiant, un cop completades les comarques de Lleida, el redireccionament del desplaçament cap a la Regió I.

Aquesta opció finalment es consolidava i esdevenia una realitat acordada entre l'Estat i la Generalitat en la Junta de Seguretat de Catalunya de 4 de desembre de 2000, copresidida en aquelles dates pel Ministre de l'Interior i el titular, ja d'Interior i no de Governació, del Govern català. En la reunió s'aprova el calendari que havia de regir l'etapa de 2001 a 2005. Les futures promocions de mossos ja s'aproximaven als 1.000 homes i dones, si es comptaven les promocions del quinze per cent dels llocs de treball per a membres de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.<sup>85</sup> El novembre de 2001 s'accentuà el malestar i s'emeté el polèmic manifest *Els alcaldes i les alcaldesses metropolitans davant les polítiques de seguretat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*.

---

85. Aquesta quota de fet mai seria completada ni oferta cada any, en bona part per la manca de demanda dels professionals i de l'interès efectiu de les respectives Administracions.

Aquesta declaració, en la qual molts hi varen veure també motivacions de desgast polític envers el Govern de la Generalitat, tornà a situar al damunt de la taula de l'agenda política la necessitat d'accelerar encara més l'arribada al Barcelonès. De fet així fou i, el febrer de 2000, el conseller Xavier Pomés compareixia en seu parlamentària per donar a conèixer les previsions del desplegament pel període 2001-2004.

Aquest trienni seria el darrer que completaria el Govern del President Pujol, malgrat que la planificació ja incorporava el tancament territorial previst pel 2008.

El 3 de juny de 2003 tenia lloc la Junta de Seguretat de Catalunya, copresidida pel Conseller en Cap de la Generalitat, Artur Mas i Gavaró, i el Ministre de l'Interior del Govern de l'Estat, Àngel Acebes Paniagua.<sup>86</sup> En la sessió es decidí el darrer i definitiu episodi de la planificació del desplegament. L'acord institucional segellava un llarg procés que s'havia iniciat quasi deu anys enrere, també com a conseqüència d'un context molt singular. Així, el desbloqueig de la substitució de l'Estat per la Generalitat, en les competències ordinàries en seguretat pública a Catalunya, pactat amb el darrer executiu del President Felipe González, es tancava nou anys després en el segon i últim mandat del President José María Aznar.

La data fixada per a la finalització se situava a l'any 2008, avançant-se tres anys la data prevista del 2011. La ciutat de Barcelona es completaria el 2005 i en els tres darrers anys es tancarien les Regions metropolitanes nord i sud, tot acabant al Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre en el període 2007-2008. D'aquesta manera la xifra final de mossos prevista augmentava fins els 15.000-16.000 professionals, lluny d'aquella primera estimació de 10.000 de l'any 1994. Des del punt de vista material, el procés finalitzaria amb nou Regions Policials,

---

86. Els principals mitjans de comunicació catalans situaren la notícia en la primera plana de la secció política. Així, per exemple, *La Vanguardia*: «Los Mossos aceleran su despliegue. Acuerdo para que la policía autonómica esté en toda Catalunya el 2008», *La Vanguardia*, 4/6/2003, p. 13.

cinquanta nou Àrees Bàsiques Policials i més de vuitanta comissaries, totes elles construïdes de nova planta.

L'alternança política al capdavant del Govern de la Generalitat, com a conseqüència de les eleccions del 16 de novembre de 2003, comportà l'arribada a la Presidència de la Generalitat de Pasqual Maragall. El nou president, com és ben sabut, obtenia la investidura amb el suport, a més del Partit Socialista de Catalunya, d'Esquerra Republicana de Catalunya i Iniciativa per Catalunya i constituïa el que seria conegut com el *Tripartit*. Entre aquelles dates i les acaballes del 2008, malgrat algunes promeses i anuncis, més aviat electoralistes, d'avançament del calendari del desplegament, la darrera etapa del procés s'executà d'acord amb les previsions fixades en la Junta de Seguretat de Catalunya de juny de 2003. Pel camí, es reformà l'Estatut de 1979 inclòs l'article 13 que havia regulat les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública. Però això ja és objecte d'un altre capítol.

#### **4. POLÍTIQUES EN MATÈRIA DE SEGURETAT PÚBLICA (1999-2003). CAP A UN MODEL PROPI**

La finalització de la primera etapa del desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra, juntament amb l'assumpció de les competències executives en matèria de trànsit, tot i no comportar ni de lluny el tancament del procés, sí comportava però un necessari punt d'inflexió. Si bé el devenir del projecte executiu encara venia mancat de l'episodi definitiu de l'arribada a les àrees metropolitanes del país —principalment la de Barcelona però també la tarragonina— ja indicava la necessitat d'iniciar el debat i la planificació en el camp de les polítiques públiques en matèria de seguretat. En altres paraules, la dimensió executiva de creació i organització dels serveis públics —de policia i bombers— havia de començar a ser completada amb la fixació d'objectius i prioritats que orientessin l'activitat i les competències en la matèria.

Tal com s'ha assenyalat en els capítols anteriors, el sector de la segu-

retat pública, d'ençà èpoques històriques pretèrites arribant fins el període constitucional encetat amb el nou règim democràtic, havia vingut vinculant l'esmentat àmbit amb la funció estrictament policial. És a dir, l'equiparació entre seguretat i policia, entre òrgan i funció havia esdevingut una realitat constant i persistent. D'aquesta manera el Govern de la Generalitat, mitjançant el Departament d'Interior, considerava imprescindible una evolució política i alhora intel·lectual que facilités aquest trànsit cap a posicions més substantives i menys instrumentals.

#### **4.1 Una nova orientació governamental: de la gestió a les polítiques**

Les polítiques públiques, enteses com a decisions estratègiques dels poders i institucions públiques adreçades a incidir i intentar transformar determinats fenòmens que afecten a la societat contemporània, en el cas de Catalunya i de l'Estat no comptaven amb una tradició ni una doctrina pròpia ni mínimament consolidada en l'àmbit de la seguretat. Per descomptat, el nostre país no disposava de l'experiència ni el balanç de dècades, o fins i tot segles, de govern democràtic que d'altres Estats o nacions acumulaven en les seves llargues trajectòries de règims constitucionals respectuosos amb els drets i les llibertats. Òbviament, no existien antecedents ni valors propers als que havien vingut desenvolupant els països que lideraven els sistemes i organitzacions més reputades en l'àmbit de la seguretat pública i la policia. Sens dubte Anglaterra i el context del món anglosaxó, en el sentit més ampli, en serien els exemples més remarcables. Però la tradició centralista i militarista que havia determinat l'evolució de l'Estat espanyol en els dos darrers segles arribava al punt de mostrar-se allunyada, fins i tot, d'aquelles que malgrat incorporar un important pòsit i perfil centralista de factura napoleònica per contra havien gaudit de llargs períodes de democràcia, com serien els casos de França o Itàlia.

En conseqüència, el camp de la seguretat no únicament encarava la dificultat general de dotar-se d'eines de modernitat en la gestió de les polítiques públiques, problemàtica també present en d'altres sectors de

l'Administració pública, sinó que, a més, la complexitat s'agreuja per les connotacions que havia vingut tenint la funció de la seguretat en la història espanyola més recent. No hem d'oblidar que la transformació d'aquesta competència en una garantia dels drets i llibertats en lloc d'una clàusula d'intervenció i control de l'autoritat governativa dictatorial no es remuntaven més enllà del nou ordre constitucional nascut el 1978.

D'aquesta manera, el repte de fer avançar l'acció de govern cap a la cultura del disseny i l'aplicació de polítiques pròpies, per part de la Generalitat, en matèria de seguretat pública esdevenia un repte necessari però alhora extremadament complex. El ritme dependria no únicament de les necessàries adaptacions organitzatives que ho fessin possible sinó també i molt especialment de la progressiva consolidació de la Generalitat com a principal institució responsable de la seguretat al conjunt del territori català i de la capacitat d'interactuar amb el context institucional i social que conformava la Catalunya del tombant de segle.

#### ***4.1.1 Què són les polítiques públiques?***

Un cop arribats en aquest punt cal fixar el contingut del concepte de polítiques públiques amb la finalitat d'identificar el mínim denominador comú que volia guiar la futura obra de govern de la Generalitat en aquells anys i alhora traçar amb una certa precisió el fil del present relat. Per aquest objectiu ens serviria la definició ja clàssica del politòleg de la Universitat Autònoma de Barcelona, Joan Subirats: «Les polítiques públiques han de ser considerades com a propostes de regulació pública dels múltiples problemes i contradiccions que afronten les societats actuals. Tota política pública suposa un mecanisme d'assignació de recursos i oportunitats, més enllà de la lògica mercantil, entre els diferents grups socials amb interessos i preferències en conflicte. En conseqüència, les polítiques impliquen opcions de fons arrelades en valors, paradigmes i idees. Traslladen, de manera més o menys explícita, concepcions i referents normatius a l'esfera de la decisió

collectiva. I tot això, en un marc d'interaccions concretes entre actors polítics».<sup>87</sup>

Aquesta sintètica aproximació teòrica ens permet introduir els elements que havien d'orientar la política del Govern i del mateix Departament d'Interior en el període que comprendria la darrera legislatura, la compresa entre els anys 1999 i 2003. En aquest sentit, la mateixa creació del Departament d'Interior, segregat del què havia estat el Departament de Governació d'ençà l'any 1980, contribuïa a facilitar aquest nou enfocament.<sup>88</sup> El nou departament permetia la singularització de les competències en l'àmbit de la seguretat pública, alhora que permetia la visualització formal de la seva equiparació als organismes homòlegs de similar naturalesa, a nivell estatal i internacional.

L'adopció de la denominació d'*Interior*, a banda del seu explícit valor simbòlic en el marc institucional d'un Estat que tradicionalment havia reservat aquest tipus de nominalismes pels poders centrals, comportava implícitament una clara i contundent declaració de principis: la Generalitat aspirava a normalitzar el seu rol com a poder públic ordinari i general de l'autoritat i l'ordre públic a Catalunya. Així, el context de la política catalana possibilitava que les competències en seguretat pública assolissin un espai i un perfil propis. El departament d'Interior naixia l'any 1999 i es mantindrà singularitzat fins a l'actualitat, llevat de l'etapa 2002-2003 que acumularia transitòriament les competència de Justícia.<sup>89</sup>

---

87. SUBIRATS, J. i GOMÀ, R., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998. En l'àmbit de les polítiques públiques en matèria de seguretat destaca la darrera aportació de RECASENS, A., *La seguridad y sus políticas*, Atelier, Barcelona, 2007.

88. El Departament d'Interior era creat mitjançant el Decret 297/1999, de 26 de novembre, de creació i reorganització de departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC 3025, 29/11/1999). El rerefons polític que contribuïa a aquesta reestructuració responia en bona part a l'entrada al Govern de la Generalitat de Josep Antoni Duran i Lleida, precisament com a titular del nou Departament de Governació i Relacions Institucionals.

89. Mitjançant el Decret 284/2002, de 19 de novembre, d'estructuració i reestructuració parcial de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat es fusio-

La línia que havia començat a apuntar el conseller de Governació, Xavier Pomés, en la seva compareixença parlamentària l'any 1998 adquiria major nitidesa un any i escaig després. El febrer de 2000 tornava a la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana ara ja com a titular del Departament d'Interior i la seva intervenció no s'aixoplugava sota el paraigües tradicional del «model policial català» sinó que apel·lava per primer cop directament a les polítiques de seguretat: «Sessió informativa del conseller d'Interior perquè informi sobre l'estructura i les polítiques que s'impulsaran del seu departament».<sup>90</sup> D'aquesta manera els precedents de les sessions informatives per a la *presentació del Pla Director del Desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*, de 13 de març de 1997, i per a *Informar sobre el model policial català*, de 3 de novembre de 1998, deixaven pas —com a mínim en el nivell de prioritats en la futura obra de govern— a un enfocament més material que instrumental. Si bé és cert que en la compareixença de 1998 ja es consignava la voluntat de transitar cap a posicions més substantives en el camp de la seguretat, a la pràctica l'anunci de l'avançament del desplegament territorial a la Regió I —la primera i segona corones metropolitanes de Barcelona— en lloc del Camp de Tarragona, segons les previsions inicials del Pla Director de 1997, havien acaparat tota l'atenció i el protagonisme de l'esmentada sessió.

El febrer de 2000, per contra, se situava el focus de les prioritats en una línia d'actuació governamental que havia de treballar sobre problemàtiques de contingut i abast més transversal. Un objectiu tan ambiciós com complex:

---

naven els Departaments d'Interior i Justícia, amb la finalitat d'optimitzar recursos i coordinar les polítiques en sectors vinculats. La Consellera de Justícia fins al moment, Núria de Gispert i Català, era nomenada com a titular del nou Departament. A la pràctica, tenint en compte la limitada duració temporal de la reestructuració, poc més d'un any, els efectes d'aquesta reordenació escassament varen transcendir la dimensió més formal.

90. Sessió informativa en el si de la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana, dijous 17 de febrer de 2000, DSPC, VI legislatura, C-6, pp. 3-21.



El Departament d'Interior, doncs, farà molt més que gestionar cossos de policia o de bombers; es coresponsabilitzarà en l'estudi, la planificació, el disseny i la implementació de polítiques de seguretat. Per a aquesta finalitat, el Departament d'Interior compta amb un gabinet d'estudis, integrat per experts i professionals de diferents àmbits d'especialització, que ja està treballant en aquesta darrera etapa. Vostès coneixen el seu treball en l'enquesta sobre seguretat pública que els va ser tramesa el desembre passat. Aquest gabinet d'estudis serà potenciat i haurà de multiplicar els seus esforços perquè, des de les noves perspectives d'actuació del Departament d'Interior, es configura com una eina indispensable de suport per a la identificació dels conflictes, la definició de prioritats i l'anàlisi de les estratègies a seguir.

Prioritats: quines són les prioritats d'actuació que s'ha fixat el Departament d'Interior? Primera prioritat: la violència urbana. Aquí, en aquest apartat, hi seria inclosa la violència associada a tribus urbanes, a sectors ultres o violents, associats a la pràctica, per exemple, d'un esport, a la violència gratuïta contra el mobiliari urbà, la que tingui com a escenari escoles i centres de formació, la que s'associa, per exemple, amb locals de pública concurrència. Segona: la violència domèstica, és a dir, la que infligeix maltractaments o abusos, sobretot a dones i nens. Tercera: la violència racista o xenòfoba.

Aquests tres eixos d'actuació no desplacen, naturalment, altres prioritats del Departament en un camp més específic de la seguretat ciutadana. Així, paral·lelament a aquests tres àmbits anteriors, que requeriran uns plans de seguretat multidisciplinaris, prioritzarem igualment altres actuacions, potser més pròpiament policials, de garantia immediata de les persones davant d'amenaques que puguin pertorbar la seva llibertat i seguretat.<sup>91</sup>

El canvi d'enfocament que aquí es començava a esbossar, com a mínim en el nivell del discurs institucional, com resulta evident en l'actual perspectiva, només assenyalava l'inici d'un llarg i sinuós camí. La feina no únicament estava per fer sinó que exigia un profund canvi de cultura administrativa i organitzativa i, fins i tot, política. Malgrat l'al-

---

91. Idem, p. 4.

ternança política al capdavant del Govern, el desembre de 2003, algunes passes incipients s'avançaren en l'esmentada direcció abans de l'extinció del darrer mandat del President Jordi Pujol. Els resultats d'aquesta nova agenda política es traduiran, en el que restava de legislatura (2001-2003), en el disseny i la creació d'algunes de les eines i fonaments que haurien de sustentar i nodrir de la informació i la prospecció necessàries les preteses polítiques de seguretat. En aquest sentit caldria destacar-ne singularment en l'àmbit de la prospecció, els estudis i els sistemes estadístics: l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya<sup>92</sup> i el Sistema d'Informació Policial (SIP).

---

92. La prova pilot de l'Enquesta de Seguretat Pública es realitzà l'any 1999, amb una mostra inicial de 5.320 entrevistes que s'amplià fins a més de 18.000 en les edicions posteriors, 18.105 en la del 2004. L'ESPC mitjançant la tècnica de l'entrevista telefònica té per objecte l'estudi del fenomen de la victimització de la ciutadania resident a Catalunya de més de setze anys; l'opinió i els valors ciutadans en l'àmbit de la seguretat (percepció i sentiments de por) i l'opinió sobre els serveis policials i les Administracions competents. L'Enquesta parteix d'una mostra d'afixació no proporcional en uns quaranta estrats territorials i un error teòric inferior al 0,60 per al conjunt de les dades globals, amb un interval de confiança del 95,5%,  $p=20$  i  $q=80$ . L'ESPC s'unificà amb l'Enquesta de Victimització de Barcelona l'any 2002, mitjançant un conveni de col·laboració entre el Departament d'Interior, l'Ajuntament de Barcelona i els municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. L'ESPC per la grandària de la seva mostra i la freqüència de la seva periodicitat s'ha acabat convertint en una de les operacions estadístiques de major volum a nivell català i estatal i, fins i tot, europeu. L'equip responsable de la direcció tècnica era integrat pels membres del Gabinet d'Estudis de la Seguretat del Departament d'Interior (Àlex Bas, Josu Gondra, Anna Salarich, Carles Segura, Raimon Pibernat i Monica Solé) i pels professors de la Universitat de Barcelona, Juli Sabaté i Josep Maria Aragay. El control estadístic és responsabilitat de l'Institut d'Estadística de Catalunya. En relació a la metodologia i els resultats anuals de la sèrie, es poden consultar les publicacions de la Generalitat editades pel mateix Departament d'Interior. Enguany s'ha arribat a la desena edició de l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i de Victimització de Barcelona (1999-2009).

Així mateix, l'any 2000 es realitzava la primera edició de l'estudi *Joventut i Seguretat a Catalunya*, enquesta als joves escolaritzats de 12 a 18 anys (curs 2000-2001), en règim de col·laboració entre el Departament d'Interior i el Departament d'Ensenyament de la Generalitat. El qüestionari passat a 7.416 joves de 112 centres escolars pú-

Paral·lelament en l'espai de la seguretat viària des del Servei Català del Trànsit també s'impulsaven les corresponents polítiques sectorials adreçades a minimitzar una de les principals causes de mortalitat a Catalunya.

## 4.2 Les primeres estratègies en trànsit

La transferència de les competències executives en matèria de trànsit, a banda de la ja indicada rellevància en l'acreixement de l'autogovern català, obria la porta a la Generalitat pel que fa al desenvolupament de polítiques pròpies en l'àmbit de la mobilitat i la seguretat viària. Si bé és cert que la capacitat legislativa es mantenia en l'esfera estatal —cal recordar que la Llei orgànica de transferència es limitava a la dimensió més estrictament executiva de control i disciplina viària exercida mitjançant els serveis policials— el desplegament de les unitats de trànsit del cos de Mossos obria nous espais d'actuació.

D'aquesta manera, la creació del Servei Català del Trànsit tenia per objecte completar la funció de control, vigilància i auxili a les carreteres per part dels mossos, amb una direcció política i tècnica que fes possible l'adopció d'estratègies i polítiques en un dels àmbits que venia generant més morts a Catalunya com a conseqüència dels elevats nivells d'accidentalitat. Des del 4 de maig de 1998 quan la Generalitat va començar a exercir les competències en matèria de trànsit a les comarques de Girona; l'1 de maig de 1999, a la demarcació de Lleida, i assumint la implantació arreu del país l'any 2000 amb la incorporació de Barcelona i Tarragona, des de l'1 de desembre de 2000, l'objectiu bàsic va ser la d'assolir una reducció dràstica de la sinistralitat viària.

La compareixença del conseller Xavier Pomés a la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana per tal d'informar sobre el model de

---

blics, concertats i privats de Catalunya tenia per objecte estudiar el fenomen de la victimització i les relacions negatives i els maltractaments entre els joves catalans. El professor Javier Elzo va actuar com a principal assessor extern.

desplegament en trànsit pel període 1998-2000 ja assenyalava aquesta prioritat. De fet, quan es completà la substitució de la Guàrdia Civil a les comarques de Tarragona i Barcelona, l'any 2000, algunes de les iniciatives ja començaven a prendre cos i a obtenir alguns resultats. A tall d'exemple, però de manera destacada, es pot esmentar el canvi d'orientació de les campanyes de prevenció i conscienciació, en relació a les desenvolupades per l'Estat. La Generalitat, mitjançant la campanya «Sigues prudent, Tu no tens recanvi», optà per un model de publicitat institucional de missatge més constructiu i menys adreçat a impactar en la sensibilitat dels ciutadans, tal com venia fent la Dirección General de Tráfico en els darrers anys. I paral·lelament s'encetà una línia prioritària d'incidència en els aspectes relacionats amb l'excés de la velocitat, l'abús del consum de l'alcohol, els mecanismes de seguretat i especialment en els sistemes de seguretat passiva que tindrien continuïtat en els anys posteriors i fins als nostres dies. L'objectiu de les campanyes institucionals era transmetre a la ciutadania que l'accidentalitat viària era evitable.

L'evolució de la mobilitat en les carreteres catalanes s'havia incrementat enormement des de l'arribada de les noves institucions democràtiques i, de fet, ho seguia fent en el moment que la Generalitat assumirà bona part de les capacitats en la matèria. Tan sols des de 1998 a 2003 es va passar de 3,7 a 4,5 milions de vehicles i de 3,3 a més de 3,6 milions de conductors. Tot i així, la política de seguretat viària a l'Estat espanyol i a Catalunya no va començar, en rigor, fins el decenni de 1990. A principis dels anys 70 i 80 la tolerància social amb l'incompliment de les normes era generosa i la manca d'un marc legal adequat permetia una certa impunitat amb els infractors.

En aquest context, d'ençà l'any 1998, s'aprovaren dos Plans Catalans de Seguretat Viària, el de 1998 a 2001 i el de 2001 a 2004, i l'experiència en la nova àrea de responsabilitat dugué a la Generalitat a impulsar, davant les institucions estatals, la necessitat d'implantar el permís de conduir per punts. En tot cas però, el resultat més remarcable d'aquests primers anys, l'hem de situar en la reducció de l'accidentalitat. La tendència que s'encetà va permetre passar d'una xifra de 747 morts,

l'any 1995, a quasi cent menys a finals de 2003, concretament 667. Una progressió descendent que s'ha acabat consolidant com una realitat que, amb més o menys oscil·lacions, millora dia a dia, tant en sensibilitat ciutadana com en xifres. En aquest sentit, una de les primeres actuacions que van aplicar el cos de Mossos d'Esquadra destinats a Trànsit va ser la d'endegar controls preventius d'alcoholèmia. L'accidentalitat per la barreja de l'abús d'alcohol i la conducció era un dels primers motius de la sinistralitat viària, juntament amb l'excés de velocitat. Així doncs, a tall d'exemple, l'any 2001, es van realitzar 340.057<sup>93</sup> proves d'alcoholèmia, dels quals un 96,3% van ser controls preventius, un 2,2% van ser d'accidents i un 1,5% per infraccions. Dos anys més tard, el 2003, els controls d'alcoholèmia a Catalunya van augmentar fins a 421.396, dels quals 95,2% van ser proves preventives, 3,6% proves d'alcoholèmia motivats per accidents de trànsit i 1% per infraccions.

La política que es va impulsar des del Govern de la Generalitat va començar a entendre que la prevenció dels accidents s'havia de fer des d'una perspectiva multidisciplinària, on es contemplessin tots els factors que hi intervenien —conductor, vehicle i carretera— i àmbits d'actuació pública i privats molt diversa —indústria, sanitat, obres públiques, educació, treball, entre d'altres—. De fet, per primer cop, es feia una política perquè l'educació viària arribés a les escoles. I es feia un control exhaustiu del parc automobilístic —camions i furgonetes, autobusos, turismes, motos, tractors i altres— segons la tipologia, l'antiguitat i l'estat del vehicle.

### **4.3 La Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya**

La manifestació més visible d'aquesta voluntat política que cercava la consolidació d'un sistema de seguretat català capaç de generar unes

---

93. De les dades generals registrades durant l'any 2001 i 2003, les Polícies Locals van realitzar 89.374 i 47.664 proves d'alcoholèmia respectivament.

polítiques públiques singulars i adaptades a les demandes del país, va ser l'aprovació per unanimitat dels grups parlamentaris de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya. Aquesta norma suposava la primera incursió formal del Parlament de Catalunya en el concepte constitucional de la seguretat pública, esdevenint el precedent de referència de la posterior reforma de l'Estatut d'autonomia de 2006.

Fins a la data de la seva aprovació, la cambra legislativa catalana havia passat tres lleis majors relacionades amb la matèria: la llei de les policies locals de Catalunya (1991), la llei de la policia de la Generalitat-Mossos d'esquadra (1994) i la llei de protecció civil (1997). L'esmentat cos normatiu desenvolupava, des d'una dimensió bàsicament orgànica i instrumental, diversos aspectes organitzatius dels diferents serveis públics de les institucions catalanes que operen en la matèria: les policies locals, els bombers i els mossos d'esquadra. En conseqüència, cap d'elles abordava la seguretat pública des d'una perspectiva global adreçada a l'articulació i l'execució de polítiques públiques i, per descomptat, descartaven aproximar-se expressament a un concepte que semblava reservat al legislador estatal, atesa la seva previsió constitucional en l'article 149.1.29 CE.

En aquest context, la Llei 4/2003 constituïa un pas decisiu en la voluntat d'articular un marc normatiu complet que atorgués als poders públics catalans la capacitat de gestionar un sistema propi en matèria de seguretat pública. Al mateix temps comportava evolucionar d'una concepció estrictament policial de la seguretat a una construcció més transversal. És a dir, la configuració de la matèria com un àmbit on conflueixen diferents operadors institucionals i socials i en el qual es requereix una àmplia i variada tipologia d'intervencions públiques, entre d'altres, educatives, sanitàries, urbanístiques, serveis socials. En definitiva, s'ampliava el nivell d'exigència cap a la Generalitat i el món local, més enllà del compliment estricte de la legalitat i les garanties dels drets i llibertats, en ares a l'assoliment de polítiques potencialment més transformadores de la realitat i incisives en les problemàtiques existents en el camp de la seguretat.

#### **4.3.1 Objectiu: construir sistema**

La síntesi dels objectius més remarcables de la Llei la girarien en torn a dos pilars bàsics: construir sistema i articular un nou model de cooperació entre els serveis públics. Uns objectius, aquests darrers, que s'abordaven des d'una metodologia que podríem considerar inèdita: no des de la tradicional tècnica legislativa de naturalesa imperativa sinó des de l'estímul a la cooperació mitjançant la provisió de principis, eines i procediments.

La Llei, com ja s'ha indicat anteriorment, aspira a consolidar i fixar els actors, entre ells les autoritats en la matèria: Govern i alcaldes, i els principis bàsics i els instruments de coordinació i participació que integren el sistema de seguretat pública de Catalunya, principalment en matèria de policia, però també en el camp de les emergències, el trànsit, la seguretat privada i el joc i els espectacles. El model es construeix sobre els pilars de la coresponsabilitat, la coordinació, la col·laboració i la complementarietat entre les autoritats, les Administracions i els serveis que hi participen, amb la finalitat d'intentar fer viable la implantació de polítiques públiques substantives en l'àmbit de la seguretat.

En aquest sentit, la Generalitat, com a principal poder públic de Catalunya amb responsabilitats en la matèria, assumeix un rol central a l'hora de gestionar i coordinar el sistema en el seu conjunt, tot estimulant la participació dels poders locals. El sistema és concebut des de la seva complexitat i pretén coordinar institucions, societat civil i ciutadania en la preservació i millora de la seguretat.

Així, s'obre el camp de la seguretat a l'acció interdepartamental (es crea la Comissió del Govern per a la Seguretat en el si de la Generalitat); es potencia el rol dels ajuntaments en el sentit més ampli de les seves capacitats municipals (les Juntes Locals de Seguretat passen a ser d'obligada constitució i es converteixen en el nucli de la gestió de la seguretat de proximitat sota la presidència de l'alcalde); la coordinació interadministrativa a nivell català (Comissió de Policia de Catalunya, integrada per la Generalitat i els municipis) i s'institueix un fòrum permanent de debat i anàlisi de la seguretat (Consell de Seguretat de Cata-

lunya) en el qual hi participen activament representats de la societat civil i d'altres operadors en la matèria (fiscalia i representants del poder judicial).

La Llei, per damunt de tot, té la vocació de convertir la concurrència competencial i la pluralitat d'administracions i serveis participants en una font de riquesa i d'eficàcia en lloc d'un motiu de duplicitats i solapaments. El que aparentment podria ser un fre, en forma de descoordinació, s'intenta transformar en una oportunitat de millora. Tot això amb la voluntat d'incidir en matèries vinculades, encara que no exclusivament, a la seguretat: la convivència en els espais públics, la prevenció i lluita contra la violència familiar o de gènere, la violència juvenil, la contenció de la delinqüència organitzada (en aquest darrer aspecte destaca l'esforç en la unificació dels sistemes d'informació), el trànsit i la seguretat viària, la conservació del medi natural o en la resposta a emergències de tot tipus (naturals o per causa humana), entre d'altres.

#### ***4.3.2 Un model de cooperació i planificació***

La llei, tot partint de la pluralitat d'operadors i de la complexitat material del camp de la seguretat, aposta decididament per la cultura de la planificació i la cooperació entre serveis; i entre públic (institucions) i privat (societat civil, ciutadania i sector privat de la seguretat). La cooperació i la planificació tenen la seva màxima expressió en la incorporació de la figura dels plans de seguretat (veritables catàlegs de riscos, recursos i procediments) i els convenis de col·laboració entre la Generalitat i els ajuntaments (marc de relacions estable i adaptat entre ambdues administracions en el qual es concreten les responsabilitats i compromisos mutus).

El text legislatiu, seguint l'exemple d'altres models com França i Anglaterra, tot i que adaptant-los a la nostra realitat, situa en la dimensió territorial (en els seus diferents nivells: local-regional-nacional) el pes de l'activitat en matèria de seguretat, tenint molt present que les situacions, conflictes i riscos succeeixen sempre en un indret concret i no



en un espai abstracte (en la llei també es regula l'Administració territorial de la Generalitat en seguretat).

Per això, els Plans Locals de Seguretat (que també poden ser sectorials, estacionals i específics), els Plans Regionals i el Pla General de Seguretat de Catalunya esdevenen l'eina de planificació i execució coordinada entre els diferents operadors i actors que intervenen en cada nivell, tot permetent una adaptació flexible a cada realitat local. D'aquesta manera cada municipi, zona o regió, té la capacitat d'organitzar-se de la manera més eficaç i eficient als requeriments de la seva demanda.

Així, malgrat que ha estat criticat per algunes veus, el model opta per una diversitat àmplia de possibles opcions d'organització, segons les circumstàncies, sempre, això sí, garantint-ne els requeriments d'homogeneïtat necessaris: facilitats a través de les directrius del Pla General, l'existència d'un únic sistema d'informació (en matèria d'informació i estadística, comú per al cos de Mossos d'Esquadra i les policies locals i d'atenció i assistència en el cas del servei 1-1-2) i la coordinació i direcció en darrera instància de la Generalitat.

L'orientació esmentada del model de servei públic té com a darrera finalitat la prestació d'un servei de qualitat i proper als ciutadans i ciutadanes, que hauria de simplificar i unificar les vies d'accés als serveis en matèria de seguretat. La llei estableix l'objectiu de la finestreta única en la informació, l'atenció en supòsits d'urgència i emergència i la presentació de queixes i denúncies; alhora que també apunta mecanismes de participació i avança una futura carta de drets i deures dels ciutadans envers els serveis de seguretat.

#### ***4.3.3 Sis anys després, un balanç crític de la seva aplicació***

La llei d'ordenació del sistema de seguretat pública, sens dubte es tracta d'una legislació ambiciosa, alhora que complexa, perquè el seu principal fonament no era la coordinació de base imperativa sinó la de tipus cooperatiu, és a dir la que cerca la creació de sinèrgies entre els

diferents operadors del sistema des de les seves respectives responsabilitats i capacitats. En aquest marc adquirien sentit els Plans Locals de Seguretat que s'enquadraven en Pla General de Seguretat de Catalunya. És en aquest context que trobava la seva raó de ser la Comissió del Govern per a la Seguretat, el Consell de Seguretat de Catalunya o la mateixa organització regional que vindria a coincidir amb els àmbits que avui denominem Vegueries.

Doncs bé, més de sis anys després de l'aprovació de l'esmentada legislació (2003-2009) i tres de l'entrada en vigor del nou Estatut (2006) —que reconeix i consolida la capacitat de Catalunya per a dotar-se de polítiques pròpies, malgrat els recursos d'inconstitucionalitat— podem sostenir que l'articulació de polítiques pròpies de seguretat és una qüestió sensible encara pendent de l'autogovern català i de la mateixa obra de govern de l'executiu català. Els principis i instruments que haurien de contribuir a la seva realització efectiva es troben pendents d'aplicació o bé, en el millor dels casos, observen una existència merament formal o incipient. A tall d'exemple d'aquesta darrera afirmació, bastaria fer esment a la inexistent dinàmica de coordinació interdepartamental de la Comissió de Govern per a la Seguretat o el mer formalisme institucional que constitueix l'elaboració del Pla General de Seguretat de Catalunya.

Aquesta situació és una ombra d'un balanç de vint-i-cinc anys que, en d'altres aspectes, presenta autèntiques i radiants llums, tal com s'ha exposat en aquest mateix text. Amb l'ànim de fer justícia i d'observar la necessària equanimitat, cal remarcar que probablement l'èmfasi *administrativista* en la prestació del servei públic de seguretat respon més a dos segles d'absència de cultura constitucional democràtica i inèrcia centralista que no pas a la responsabilitat dels poders i institucions públiques més immediatament contemporanis. Tot i així, vint-i-cinc anys després, els antecedents preconstitucionals ja comencen a exhaurir-se com a explicació i excusa de la situació present i, per descomptat, futura.

## **5. VINT-I-TRES ANYS DE *CONFLICTIVITAT*: LES TENSIONS AMB L'ESTAT**

### **5.1 La jurisprudència del Tribunal Constitucional: l'evolució d'una doctrina restrictiva**

En la perspectiva del balanç de vint-i-cinc anys de desplegament de l'autogovern català en la matèria de la seguretat pública —i en un context més ampli que inclouria la també posició singular de l'autonomia basca— semblaria, en justa coherència i correspondència, que la doctrina del Tribunal Constitucional havia d'evolucionar de manera parella al progrés que havien observat dels esdeveniments institucionals, especialment en l'àmbit executiu però també en el legislatiu. Per contra, el resultat —com s'analitza a continuació— evidenciarà una significativa distància entre l'acció executiva i la jurisprudència, entre la realitat fàctica més institucional i la jurisprudència constitucional més formal.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional, des de la perspectiva de la seguretat pública com a títol competencial, ha aportat un nombre significatiu de sentències, de 1982 a 2005, que evidencien el nivell de conflictivitat competencial d'aquesta matèria, molt remarcable en el cas dels poders autonòmics català i el basc i l'Estat. Els epígrafs que segueixen a continuació sistematitzen les resolucions en tres etapes, d'acord amb la tendència del contingut doctrinal de les respectives decisions i la seva connexió temporal amb el desenvolupament de l'autogovern i la producció legislativa en aquest àmbit, que ha estat sintèticament resumida en l'apartat anterior.

#### **5.1.1 *La jurisprudència constitutiva (1982-1986)***

Les resolucions STC 33/1982, de 8 de juny, la STC 117/1984, de 5 de desembre i la STC 123/1984, de 18 de desembre són les tres primeres aportacions destacades de la jurisprudència constitucional en la

matèria i ja apunten alguns dels trets i les tendències que en el futur seran concretades i desplegades.

La STC 33/1982<sup>94</sup> és la sentència degana i la primera en iniciar, en seu de justícia constitucional, la democratització i adaptació dels conceptes del règim anterior al nou sistema. Així, *l'ordre públic* és substituït per la *seguretat pública*, i el seu contingut, segons el mateix Tribunal Constitucional, limitat a una noció més precisa.

En aquesta sentència, tot i que encara de manera embrionària, s'apunta una de les constants de la futura doctrina jurisprudencial i administrativa de la matèria: la tendència a identificar la seguretat pública amb les funcions o l'activitat de la policia. Si bé s'intenta construir, com es veurà més endavant, un concepte de seguretat pública més ampli i ric que el de la funció policial, en realitat s'acabarà reconduint majoritàriament cap a ella, com a conseqüència que sovint esdevindrà el criteri més nítid i accessible per identificar-la com a matèria o, fins i tot, títol competencial. En altres paraules, la part acabarà identificant el tot, malgrat la insistència reiterada per part de la doctrina en afirmar que no sempre coincideixen exactament l'una amb l'altra.

Així mateix, aquesta distinció, quan es projecta en la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat,<sup>95</sup> esdevé també una realitat més formal que real. El Tribunal Constitucional en la seva definició:

---

94. Conflicte Positiu de Competència 16/1982, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra el Govern de l'Estat, BOE de 28/6/1982. La resolució tenia per objecte el conflicte positiu de competències plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, arran de les actuacions realitzades pel Govern Civil de Barcelona, en relació a la retirada del mercat d'una sèrie de remeses de musclos en mal estat que podien resultar nocius per al consum humà.

95. La posició de l'Estat es pot sintetitzar en dos pilars bàsics que connectaven la matèria amb la concepció encara present del règim anterior: a) La seguretat pública s'ha d'interpretar en sentit ampli i vinculada al vell concepte de l'ordre públic, que es considera que inclou un conjunt ingent de supòsits que legitimen la intervenció de l'Estat (la tradicional clàusula habilitant, i b) El fil de connexió entre el binomi ordre públic-seguretat pública i la funció policial de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

«la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas»,<sup>96</sup> si bé és cert que arraona el tradicional *ordre públic* en favor d'un encara desconegut terme constitucional de *seguretat pública*, del qual declara la seva naturalesa més restringida, les conseqüències materials són més discutibles. La dificultat tècnica d'abordar la definició sens dubte hi és present i condiciona la qüestió i el resultat però, al mateix temps, no es pot ignorar que la indeterminació del perfil material del concepte afavoreix la preeminència del poder central, en competències i en la capacitat d'intervenció, en detriment del reconeixement de l'autogovern de Catalunya i el País Basc.

Aquesta circumstància es veu amplificada pel fet que el TC —en les dues sentències posteriors— reforça de manera expressa i precisa els supòsits d'excepció que habiliten la intervenció de l'Estat. Al supòsit de «en casos d'urgent necessitat» (STC 33/1982), caldrà afegir els «motius greus d'ordre públic» (STC 117/1984), els previstos a la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, reguladora dels estats d'alarma, excepció i setge (STC 33/1982 i STC 123/1984) i els casos de concurrència «d'interès nacional» (STC 123/1984).

Així doncs, es tracta d'una primera etapa que es caracteritza per situar l'accent en el règim d'habilitació per la via de l'excepció en favor de l'Estat, tot assegurant-li, no únicament una capacitat d'actuació i una presència territorial, sinó alhora el desplaçament d'altres títols competencials propis de les Comunitats Autònomes.

Malgrat les circumstàncies indicades anteriorment, la jurisprudència primera del Tribunal Constitucional no resta exempta d'un cert reconeixement de la singularitat existent per part d'aquelles Comunitats Autònomes que es dotin d'un cos de policia propi. La regulació prevista en l'article 149.1.29 CE preveu aquesta modulació del caràcter de matèria exclusiva de l'Estat de la seguretat pública. El reconeixement

---

96. STC 33/1982, FJ 3.

de les competències de Catalunya i el País Basc en la seguretat pública tindrà però, des de l'inici —d'acord amb els condicionants que acabem d'exposar— un abast certament limitat. El TC en la STC 33/1982 remarca l'exclusivitat de la matèria per part de l'Estat i en la STC 117/1984 sostindrà que les competències de les nacionalitats històriques en el camp de la seguretat es limita a l'aspecte orgànic. El Tribunal incorpora el principi doctrinal que l'existència d'una policia pròpia en cap cas pot alterar la titularitat de la matèria de l'Estat previst a l'article 149.1.29 CE.<sup>97</sup>

Aquesta concepció, que esdevindrà un dels pilars bàsics de la doctrina vigent, genera des d'un bon inici un factor de limitació de l'autogovern i un element de confusió. La restricció a la dimensió orgànica i, per tant, únicament de prestació i organització administrativa del servei policial, comporta una certa negació doctrinal de la vessant política de l'autogovern en la matèria, entesa com a coresponsabilitat entre poders. Així, l'esmentada jurisprudència es podria interpretar que es resistia a reconèixer a la Generalitat la capacitat de decidir o executar polítiques pròpies en matèria de seguretat pública, en la mesura que no edificava la configuració de les competències sobre un perfil compartit o concurrent, esdevenint l'Estat l'únic poder amb contingut material sobre el títol. Per tant, d'aquesta manera el procés de descentralització constitucional semblava que tendia a ser acotat a una lectura més aviat de desconcentració administrativa, en comptes de ser interpretat des d'una autèntica visió d'autonomia política. A l'esmentada concepció, s'havia d'afegir la manca de concreció del contingut material del concepte (seguretat pública) i la innegable identificació amb la funció policial, configurant-se un marc confús que, paradoxalment, en el posterior desplegament autonòmic obrirà espai a Catalunya i el País Basc per a desenvolupar i elevar el seu autogovern en la matèria. En altres

---

97. STC 117/1984, de 5 de desembre, de resolució del Conflicte Positiu de Competència núm. 371/1982, promogut pel Govern de l'Estat contra el Decret 162/1982, de 3 de Juny, pel qual la Generalitat assumeix competències de règim local. El raonament del TC sobre l'exclusivitat estatal es pot consultar al FJ 5.

paraules, curiosament, el fet que la funció policial esgoti, segons la doctrina del mateix TC, bona part de l'abast de la seguretat pública i, al mateix temps, esdevingui l'àmbit més nítidament identificable amb ella, ampliava les expectatives de l'autogovern. Perquè serà precisament en aquesta funció o competència instrumental on el Tribunal Constitucional reconeixerà a les nacionalitats històriques més capacitats d'actuació.

La STC 123/1984<sup>98</sup> tancarà, d'acord amb els criteris sistemàtics del present estudi, l'etapa de la primera jurisprudència constituent. El TC reconeix l'existència d'una certa concurrència en la «submatèria de la protecció civil», però aquesta afirmació tindrà uns efectes més nominals que efectius. En realitat, l'aportació més rellevant de la decisió no residirà en l'àmbit de l'autogovern sinó, per contra, en la modernització de la concepció de la protecció civil, que es desvincularà de la natura militar i s'aproximarà al nou model constitucional. En l'espai de l'organització i els recursos humans i materials es reconeix la competència normativa del Govern Basc però amb el límit explícit que constitueix el caràcter *exclusiu* i *inalienable* de la titularitat estatal sobre el conjunt de la matèria de la seguretat pública, els supòsits d'excepcionalitat de la Llei orgànica 4/1981, la dimensió supraterritorial i l'obligat respecte a l'afectació de serveis i recursos de l'administració de l'Estat. Per tant, el resultat que se'n desprenia finalment, malgrat les expectatives que es generaren, era la validació d'una norma amb rang de reglament autonòmic que incidia bàsicament en qüestions d'organització de recursos propis i, per contra, com a contrapès, l'avenç d'una doctrina d'orientació eminentment *administrativista*.

En aquest sentit, la resistència a reconèixer la projecció dels drets històrics sobre la seguretat pública com a mecanisme de reforçament i assentament de les competències del País Basc i, per tant, de modula-

---

98. STC 123/1984, de 18 de desembre, per la qual es resol el conflicte Positiu de Competència 568/1983, interposat pel Govern de l'Estat contra el Govern Basc, en relació al Decret 34/1983, de 8 de març, de creació de Centres de Coordinació Operativa (en matèria de protecció civil).

ció de facultats estatals, recollida a la mateixa STC 123/1984, constituirà un dels indicis més clars de la tendència que s'anirà imposant progressivament.<sup>99</sup>

### **5.1.2 La jurisprudència confusa (1986-1993)**

El període comprès entre els anys 1986 i 1993 destacà en l'àmbit estatal per una notable producció legislativa. En pocs anys veuran la llum: la Llei orgànica 2/1986 de Forces i Cossos de Seguretat que completarà el bloc de constitucionalitat —d'acord amb les previsions de la Constitució, en els articles 104, 148.1.22 i 149.1.29 CE—, i l'Estatut, en l'article 13; la Llei orgànica 1/1992 de protecció de la seguretat ciutadana i la Llei 23/1992 de seguretat privada. Es tracta d'una etapa en la qual els poders centrals de l'Estat completen l'entramat del règim constitucional de la seguretat pública amb un marc jurídic extens i expansiu que aborda els diversos sectors que integren la matèria. En el cas de Catalunya la producció legislativa es redueix a la Llei de 16/1991 de les policies locals, emparada en el règim comú del 148.1.22 CE, i no encara en l'exploració de la potencialitat de l'excepció del 149.1.29 CE, que podria donar lloc a un tractament singular. L'acció executiva i governamental es caracteritzarà per una paràlisi de desenvolupament de l'autogovern català que no s'activarà fins l'any 1994.

L'activitat del Tribunal Constitucional no es manifestarà en el camp del conflicte de competències fins l'any 1989, en el qual es dictarà una de les sentències més emblemàtiques, alhora que representativa, de l'àmbit de la seguretat pública: la STC 104/1989.<sup>100</sup> L'any següent serà emesa la segona i darrera sentència, fins a la data d'avui, en el camp de

99. STC 123/1984, FJ 4.

100. STC 104/1989, de 8 de juny, sobre Conflicte Positiu de Competència 864/84, plantejat pel Govern Basc en relació a determinats preceptes del Reial Decret 1338/1984, de 4 de juliol, sobre mesures de seguretat a entitats i establiments públics i privats.



la protecció civil (STC 133/1990).<sup>101</sup> El darrer any d'aquest període, el 1993, destacarà per ser l'exercici en el qual es resoldran els nou recursos d'inconstitucionalitat interposats per l'Estat contra les corresponents lleis autonòmiques sobre coordinació de policies locals (STC 85/1993, en el cas Catalunya).<sup>102</sup>

La STC 104/1989 evidencia la confusió que afectarà la jurisprudència en aquests vuit anys i que es mantindrà, en bona mesura, en l'evolució de futur. Aquesta resolució serà al·legada encara deu anys després, tant per l'Estat com pel Govern Basc (en la STC 175/1999), per sustentar i defensar les seves respectives competències en seguretat pública. El fet és que la doctrina que conté la sentència permet interpretacions contradictòries i, certament, susceptibles de ser encaixades, parcialment, en totes dues visions contraposades. Des d'una certa perspectiva que dóna la posició actual, es pot concloure, però, que la STC 104/1989 i l'etapa en el seu conjunt es caracteritzen per refermar i consolidar el caràcter exclusiu de la matèria de la seguretat pública en favor d'una clara i sòlida preeminència de l'Estat:

Es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la CE, que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas, a lo que no se opone —antes bien, lo confirma a *contrario sensu* — lo dispuesto en el artículo 17 del EAPV, que atribuye al País Vasco el régimen de la propia Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, con expresa referencia a «los servicios policiales» que en todo caso quedan reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y a los correspon-

101. STC 133/1990, de 19 de juliol, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat núm. 355/1985, promogut pel Govern Basc contra la Llei 2/1985, de 21 de gener sobre Protecció Civil.

102. STC 85/1993, de 8 de març, per la qual es resol el Recurs d'Inconstitucionalitat 2091/1991, promogut pel Govern de l'Estat contra determinats preceptes de la llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.

dientes «servicios policiales» no estatales respecto de que la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública, ya que, ni es posible extender esta competencia más allá de lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones.<sup>103</sup>

Al poder central se li atorga la plena competència material sobre la seguretat pública, tot i que es reconeix a les Comunitats amb policia pròpia les capacitats de prestar i organitzar els seus respectius serveis amb un marge ampli d'actuació operativa. Aquesta darrera circumstància genera una certa confusió, tal com s'ha indicat anteriorment, atès que el TC identifica en gran mesura la seguretat pública amb la pròpia activitat que presten els cossos de seguretat.

Arribats en aquest punt, però, paradoxalment, s'ha de subratllar un dels raonaments que el Tribunal Constitucional emprà per sustentar les seves tesis i que, en sentit contrari, acabarà esdevenint el punt de fuga de la seva pròpia doctrina. El Tribunal, com havia començat a apuntar en decisions anteriors, sosté que les competències de Catalunya i el País Basc en matèria de seguretat pública residien principalment en les de tipus instrumentals, en especial pel que fa a l'organització i el servei que presten les seves respectives policies autònomes. Una competència que no abastaria la vessant material sinó únicament l'orgànica; però, segons l'interpret constitucional, resulta que aquesta inclouria «la protecció de les persones i els béns i el manteniment de l'ordre públic». Aquesta mateixa funció és la que els Estatuts d'autonomia del Catalunya i el País Basc vinculen a l'activitat policials la qual s'atribueix a la Policia de la Generalitat i a l'Ertzainza respectivament i no a la Generalitat i el Govern Basc com a institucions d'autogovern. L'esmentada

---

103. STC 104/1989, de 8 de juny, FJ 3.

circumstància respondria a les raons jurídic-polítiques ja exposades i a una precària tècnica legislativa (l'atribució hauria d'haver estat a les institucions d'autogovern),<sup>104</sup> però això no arribaria a desvirtuar la premissa major. Ans el contrari, Catalunya i el País Basc, mitjançant els seus cossos policials, tindrien accés a unes competències d'ampli i sòlid contingut material en l'àmbit de la seguretat pública: «la protecció de persones i béns i el manteniment de l'ordre públic».<sup>105</sup> Per tant, el fet que siguin exercides mitjançant serveis policials de caràcter instrumental difícilment permet sostenir que és raó suficient per negar el seu contingut substantiu o material, malgrat la doctrina de la justícia constitucional les situa formalment en l'àmbit orgànic. Serà precisament a partir d'aquest model que l'autogovern dels esmentats territoris, per mitjà del desplegament i creixement dels seus serveis policials, que anirà incrementant les seves facultats en la matèria de la seguretat pública.

És des de l'esmentada vessant instrumental i orgànica que el País Basc reivindica i obté de l'alt tribunal la capacitat de realitzar els serveis administratius que preveu la normativa estatal per part del seu cos de policia autònom, acceptant-se un cert principi de territorialitat en les funcions de naturalesa executiva. Així, la sentència en el seu darrer fonament jurídic (FJ 6) establirà una línia argumental o criteri que obrirà també curiosament portes de futur a l'autogovern. El Tribunal Constitucional afirmarà que l'execució de la normativa administrativa estatal de seguretat pública que s'hagi de prestar a través de cossos policials, podrà ser realitzada en els territoris de les Comunitats Autònomes pels seus serveis policials propis; en aquest cas, es tractava de la connexió d'alarmes de persones privades a cossos de policia públics.

---

104. Com es recordarà, Martín Toval atribueix un determinat contingut restrictiu a aquesta fórmula en detriment dels respectius autogovernos català i basc en el debat de la LOFCS.

105. El Dictamen núm. 120 del Consell Consultiu, previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat a la LOFCS, interpretava, com es recordarà, en aquesta funció un clar contingut material propi de la seguretat pública en favor de la Generalitat.

La interpretació d'aquest fonament jurídic donarà lloc a lectures ben diferents per part de l'Estat i el País Basc, fins el punt de sustentar les posicions contraposades de les mateixes parts en la STC 175/1999. Sense avançar els fets, podem però afirmar que les institucions basques llegiran en aquest raonament un possible embrió del principi de competència sobre territorialitat favorable al seu autogovern, en especial pel que fa a la responsabilitat de les funcions executives i administratives de la seguretat ciutadana al País Basc. En tot cas, el panorama doctrinal se situa, podríem afirmar, en una franja de *confusió restrictiva*: el TC referma l'exclusivitat estatal en la matèria de la seguretat pública i la restricció de les Comunitats Autònomes amb policia pròpia a les competències estrictament organitzatives, però al mateix temps, reconeix l'intens i ampli contingut de la funció policial i la capacitat dels poders i serveis autonòmics de prestar una part significativa de les funcions executives de la seguretat pública, incloses les derivades de la normativa estatal, en els seus respectius territoris. Això sí, tal com es configura l'argumentació jurisprudencial sembla clar que el poder de l'atribució de les capacitats restaria en l'esfera de la lliure i discrecional voluntat del legislador estatal en l'elecció d'una opció o altra.

Aquesta perspectiva es mantindrà i es reforçarà en la STC 133/1990. L'esmentada resolució, en el moment de la seva producció, va ser interpretada per una part de la doctrina com a favorable al desenvolupament de l'autogovern perquè recuperava el principi de la concurrència aplicat a la submatèria de la protecció civil. Tanmateix, semblava marcar un punt d'inflexió en la línia *estatalista* de la STC 104/1989, però l'evolució posterior dels esdeveniments permetrà acabar sostenint una interpretació en sentit contrari. La STC 133/1999 en realitat declarava la constitucionalitat del conjunt de la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre Protecció Civil i consolidava la primàcia estatal davant uns poders territorials afeblits en el reconeixement del seu règim singular, si més no en el pla formal i doctrinal de la jurisprudència constitucional.

El Tribunal referma la legitimitat de l'Estat per concretar amb detall la regulació de la matèria de la protecció civil en els seus diferents àmbits, des de la planificació fins a la direcció de les activitats executives.

La capacitat expansiva de regulació i execució s'edifica un cop més sobre un règim d'excepcionalitat obert i expansiu que és precisat en cada cas per l'Estat. Així, els principis de la Llei 4/1981 i de supraterritorialitat es veuen reforçats per un desplegament del concepte d'«interès nacional» que es manifesta en la sentència de manera quasi bé desbocada. La seva definició i aplicació són considerades com unes potestats també exclusives del poder central i, en conseqüència, això comporta la potencial subsistència de les capacitats executives i el sistema d'autoritats estatals. Amb l'afegit, d'altra banda, que les facultats del poder autònom no únicament venen delimitades per la preeminència estatal sinó també pels poders municipals i provincials, en una dinàmica que de fons sembla voler diluir el perfil de les autonomies polítiques. En tot cas, es podria arribar a interpretar que el Tribunal reconeix al poder central una discrecionalitat normativa derivada de la probable vinculació de la qüestió al concepte de la sobirania, a la qual s'accediria de la mà i amb la cobertura de l'«interès nacional».

La segona etapa de la jurisprudència constitucional no es pot cloure sense la referència a les resolucions dictades en l'àmbit de les competències sobre la coordinació de les policies locals de les Comunitats Autònomes, previstes a l'article 148.1.22 CE. L'any 1993 es dicten nou sentències que resolen els corresponents recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Govern de l'Estat contra les diferents lleis autonòmiques reguladores de les competències de coordinació local, inclosa la catalana (STC 85/1993).<sup>106</sup> La doctrina del Constitucional en la matèria objecte del conflicte, a diferència dels precedents anteriors que afectaven a les nacionalitats històriques amb règim singular de policia pròpia, d'acord amb l'excepció prevista al 149.1.29 CE, es manifesta aparentment més clara i homogènia, tant en l'expressió com en el contingut.

---

106. STC 25/1993, de 21 de gener (Múrcia), STC 49/1993, d'11 de febrer (Illes Balears), STC 50/1993, d'11 de febrer (Astúries), STC 51/1993, d'11 de febrer (Extremadura), STC 52/1993, d'11 de febrer (Madrid), STC 81/1993, de 8 de març (Andalusia), STC 82/1993, de 8 de març (Comunitat Valenciana), STC 85/1993, de 8 de març (Catalunya) i STC 86/1993, de 8 de març (Galícia).

El primer pronunciament correspon al recurs sobre la llei de la Comunitat Autònoma de Múrcia i el contingut de la decisió, favorable al reconeixement de la capacitat de les autonomies per a exercir la coordinació de les policies locals, es reproduirà quasi mimèticament en les vuit sentències que s'aprovaran amb posterioritat. Les resolucions de l'any 1993 consolidaran una doctrina de tronc comú pel conjunt de les Comunitats Autònomes, en la qual el tribunal sembla moure's més confortablement, en comparació amb la complexitat i, fins i tot confusió, observada en els anteriors pronunciaments derivats del règim singular de Catalunya i el País Basc.

Així, es poden recordar els arguments esgrimits per l'Estat en el cas de la STC 104/1989<sup>107</sup> o bé la mateixa opinió del TC en les STC 123/1984<sup>108</sup> i 133/1990,<sup>109</sup> en les quals ja s'intuïa la manca d'inconvenient en l'acceptació del reconeixement de les competències autonòmiques en la coordinació de les policies locals, en contrast i com a reforçament, en definitiva, de l'exclusivitat predicada de l'Estat d'acord amb la interpretació del 149.1.29 CE. El que en el cas de Catalunya i el País Basc es reflectia en una doctrina, en part, confusa i restrictiva, es transformava en el camp de les policies locals en un tractament de base comuna pel conjunt de Comunitats Autònomes.

La STC 85/1993 és precisament la que resol el recurs d'inconstitucionalitat que atacava la legislació catalana. El Tribunal desestimarà en la seva totalitat les pretensions de l'Estat i afirmarà la capacitat de Catalunya de regular i exercir les facultats sobre la matèria de coordinació de les policies locals. En aquest sentit, l'interpret constitucional sosté: «En efecto, aunque es cierto que, en virtud de la disposición final segunda de la LOFCS el artículo 38 de esta ley es de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña, de ello no puede

---

107. STC 104/1989, Antecedent núm 4.b, que reproduïx la posició de l'Estat pel que fa a la restricció de les competències del País Basc en seguretat pública en la seva vessant material únicament a les derivades de l'article 148.1.22

108. STC 123/1984, FJ 4.

109. STC 133/1990, FJ 5.e.

deduirse sin más que las funciones que en él se atribuyen a las Policías autónomas constituyan un elenco cerrado». I continuava: «Así parece desprenderse del propio tenor literal del precepto que encabeza la enumeración de las funciones de la Policía Autónoma con la expresión potestativa «podrán ejercer ... las siguientes funciones». Y así lo ha entendido el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley catalana 19/1983 que crea la Policía Autónoma de la Generalidad que han añadido otras funciones a las reconocidas por la LOFCS; por ejemplo, la genérica actividad de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, cuyo ámbito de actuación debe entenderse referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma.» D'aquesta manera, semblava que el Tribunal obria el camí a una línia interpretativa que caracteritzava i reconeixia un cert component singular a les autonomies polítiques amb policia pròpia, com Catalunya. Això però, tal com es confirmarà en les futures resolucions, no s'acabarà concretant en el reconeixement de la capacitat de l'autogovern de dotar-se d'un model propi, restant les conseqüències limitades a l'acceptació de la facultat de la Generalitat de prestar, mitjançant el seu cos policial, serveis o funcions pròpies de les policies locals en municipis mancats de recursos.

En aquest sentit, s'ha de tenir present que una part important de l'escrutini de la justícia constitucional es basarà en la revisió de l'autogovern de Catalunya a la llum dels continguts de la Llei orgànica 2/1986, que actua, segons l'alt tribunal, com a peça indispensable i interposada entre la norma fonamental i la regulació estatutària. D'aquesta manera, la doctrina, tot i que aparentment i formal, actua com a instrument de consolidació de les competències autonòmiques —desestima el recurs del Govern de l'Estat—, al mateix temps, també pot ser entesa, d'acord amb els fonaments jurídics subjacents, com una falca al desenvolupament asimètric favorable a l'autogovern català. Aquesta darrera interpretació vindria derivada del fet que el reconeixement de les competències materials de la Generalitat en seguretat pública quedarien cenyides al règim i a l'àmbit material que és comú a la resta de Comunitats Autònomes, és a dir, la coordinació de les policies locals,

que potencialment s'expandeix de manera més aviat acotada: poc més enllà de la capacitat d'intercanviar informació i signar convenis de col·laboració amb els municipis amb la finalitat de prestar-los actuacions de policia local.<sup>110</sup> En aquest sentit, el reconeixement del contingut substantiu de les nacionalitats del 1491.29 CE, es reconduïx cap a un marc de règim comú, accessible a la resta de Comunitats, amb escasses diferències que no semblen capaces de desbordar la concepció orgànica predicada anteriorment i reempra en els futurs pronunciaments de la justícia constitucional. El Tribunal Constitucional, es pot sostenir, que en el conjunt de les resolucions dictades amb motiu de les lleis autonòmiques de coordinació de policies locals, malgrat mostrar-se més sensible que el Govern de l'Estat —part promotora dels recursos—, no delimitarà un espai clarament propici al disseny d'un sistema de seguretat pública de matriu asimètrica. Per contra, quan es mostra més nítid i entenedor en la seva doctrina és precisament quan fixa de manera global un règim de factura o base comuna, el del 148.1.22 CE.

S'arriba així a l'any 1995, amb una doctrina constitucional que hauria desdibuïxat l'opció formal de concebre la matèria de la seguretat pública com un àmbit efectiu de competències compartides o concurrents, en la qual fins i tot les facultats executives de les Comunitats de règim singular són potencialment erosionades per un ampli règim d'excepcions estatals. En conclusió, la jurisprudència sembla restringir el desenvolupament d'un model polític-territorial de base asimètrica en favor d'una lectura basada en un enfocament més aviat administrativista.

### ***5.1.3 La jurisprudència restrictiva (1994-2005)***

La dècada que configura aquesta etapa es caracteritza per esdevenir el període en el qual es desenvolupa amb més intensitat l'autogovern de

---

110. En un marc de respecte a l'autonomia municipal, atès que com recorda la sentència han de ser convenis «libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes», FJ 4.



Catalunya en seguretat pública. Els acords entre poders i institucions com a resultat de les polítiques de pactes i aliances parlamentàries donaran lloc a un nou escenari en el qual l'acció legislativa i executiva serà intensa i prolífica. L'Estat modificarà l'estructura de la seva organització territorial política i administrativa amb reformes aparentment tan emblemàtiques com la supressió de la figura de l'autoritat governativa del Governador Civil i, alhora, utilitzarà el mateix any, per primer cop, el mecanisme de l'article 150.2 de la Constitució per transferir a Catalunya les competències executives de control i vigilància del trànsit, que en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 es recollien com a reservades a la titularitat de l'Estat.

El nou panorama legislatiu venia acompanyat en el camp executiu d'importants acords, com l'assoliment en la Junta de Seguretat de Catalunya, 17 d'octubre de 1994, que feien efectiu l'inici del desplegament territorial de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. En definitiva, s'havia iniciat el procés efectiu i progressiu de substitució de l'Estat a Catalunya com a administració ordinària i responsable de la direcció i gestió de la seguretat pública a Catalunya. La matèria per la via de l'evolució dels esdeveniments polítics i institucionals, normatius i executius, es configurava de manera gradual en un àmbit real de competències compartides i concurrents. La Jurisprudència del Tribunal Constitucional no avançarà, però, al mateix ritme ni amb el mateix caràcter inequívoc. El resultat, com s'ha conclòs, es configura en forma d'una doctrina, es podria dir, reluctant.

L'etapa s'iniciarà amb una decisió sensible al reconeixement del nou panorama institucional: la STC 175/1999. Aquesta sentència en alguns aspectes serà la resolució de l'alt tribunal més favorable, en perspectiva històrica, al reconeixement doctrinal de les competències de seguretat pública per part de les nacionalitats de règim singular de l'article 149.1.29 CE. En alguns fonaments jurídics s'aprecia la tendència a reconèixer el principi de preeminència territorial de les autoritats i els serveis autonòmics en les funcions executives, contribuint així a la configuració compartida de la competència. El Tribunal Constitucional afirma, en aquest sentit, que les competències de les Comu-

nitats Autònomes amb policia pròpia, el País Basc en aquest cas, gaudeixen d'unes capacitats que desborden la vessant estrictament organitzativa per estendre's a d'altres de contingut material. Fins i tot, s'arriba a acceptar una certa projecció dels drets històrics, d'empara constitucional, sobre la singularitat del País Basc en la matèria de la seguretat pública que havia estat expressament rebutjada l'any 1984.

La decisió del Tribunal Constitucional serà favorable als interessos del Govern Basc però no constituirà un pronunciament prou decidit per capgirar la tendència doctrinal vigent fins a la data. Però, en ella es reconeixerà, per primer cop, dos pilars que anteriorment havien estat denegats en el nucli de la seguretat pública vinculat a l'activitat policial:

— El reconeixement que l'Estatut del País Basc en l'article 17, quan regula el «règim de la policia», no únicament incorpora les competències de tipus orgànic i organitzatiu sinó que també inclou una vessant material (*referència funcional*) i, per tant, les capacitats executives territorials mitjançant les corresponents autoritats i serveis autònoms. El TC sustenta la seva posició en la interpretació directa del bloc de constitucionalitat i no en la doctrina continguda en la STC 104/1989. L'alt tribunal llegeix en l'excepció de l'article 149.1.29 CE (la possibilitat de crear policies autònomes per part de determinades Comunitats Autònomes) un àmbit material que transcendeix l'aspecte exclusivament organitzatiu, que connecta amb les competències de l'autogovern Basc i no es veu afectat per l'aplicació restrictiva de la Llei orgànica 2/1986 de forces i cossos de seguretat. El Tribunal, com a nota destacada, ho argumenta amb fonaments inèdits i, fins i tot, negats anteriorment (STC 123/1984) com és el reforçament de l'autogovern mitjançant el règim dels drets històrics dels territoris forals. D'aquesta manera, el Tribunal sembla voler revisar a l'alça la doctrina anterior sobre la lectura de la matèria de la seguretat pública, inferint-la sense intermediacions del bloc de constitucionalitat i no com una mera evolució o concreció de resolucions anteriors.<sup>111</sup>

111. La doctrina més favorable a l'autogovern de les nacionalitats interpretarà la resolució com l'inici d'un gir emblemàtic en la doctrina del TC sobre la matèria. Així

Tenint en compte el seu interès doctrinal, a continuació es reprodueix el fonament jurídic tercer:

Para la resolución del presente procedimiento debemos partir del encuadramiento pertinente del objeto litigioso en la materia correspondiente. Tal marco normativo está constituido fundamentalmente por el art. 149.1.29ª y la disposición adicional primera CE, el art. 17.1 EAPV, y la Disposición final primera LOFCS. El art. 149.1.29ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». La redacción de este precepto constitucional pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades («sin perjuicio de...») que en cierto sentido vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de Policías por las Comunidades Autónomas. Tales límites son, en este caso, de importancia decisiva a la hora de analizar el encuadramiento de las funciones debatidas en las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *De este modo, no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública, para encuadrarla competencialmente en ésta, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos*

---

ho destaca el catedràtic del País Basc, Aguirreazkuenaga, a «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, 56, (2000), pp. 9-35: «Afortunadamente el esperado cambio en alguna de las ideas hasta ahora apuntadas comienza a vislumbrarse con la STC 175/1999», p. 25. I especialment pel que fa al reconeixement dels drets històrics en la seguretat pública, negat fins a la data de manera explícita (STC 123/1984). Així, en el mateix estudi també afirma: «Resulta de todo punto inadmisibile que en el caso vasco la jurisprudencia constitucional haga caso omiso de los derechos históricos alegados, en la medida que fundamenten jurídicamente la competencia de las instituciones vascas en el desarrollo de funciones de seguridad pública (salvo obviamente en la STC 159/1993)».

*los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la «creación» de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional.*<sup>112</sup> Por su parte, la disposición adicional primera CE dispone: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». En esta línea de razonamiento, el art. 17 EAPV, en continuidad lógica y normativa con la previsión y habilitación del art. 149.1.29<sup>a</sup> CE, dispone en su apartado 1 que «mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado». El apartado 4 del propio artículo dispone que «para la coordinación entre la policía autónoma y los cuerpos y fuerzas de la seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma». Teniendo presente que, según lo dispuesto en el anteriormente citado art. 149.1.29<sup>a</sup> CE, en concordancia, a su vez, con el art. 104 CE, la creación de las policías autónomas ha de realizarse «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica», debemos tener en cuenta también lo establecido en la LOFCS, que realiza la función delimitadora del régimen jurídico de ambas Policías, estatal y autonómica. En el artículo primero de dicha ley, tras señalar que la «seguridad pública

112. Aguirreazkuenaga destaca en cursiva el fragment subratllat a «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», op. cit., p. 26.

es competencia exclusiva del Estado», se declara que «las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta ley». Al regular las competencias de las Policías de las Comunidades Autónomas, el Capítulo II del Título III de la LOFCS fija las funciones de las Policías autonómicas, funciones que se ejercen según su art. 38 del modo siguiente: con el carácter de propias, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y como prestación simultánea e indiferenciada con estas últimas. Sin embargo, la disposición final primera 1 de la misma Ley Orgánica determina que lo regulado en ella «no será de aplicación a la competencia que el art. 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público por dentro del territorio autónomo que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma que se determina en el mismo». El apartado 2 de dicha disposición final dispone que «no obstante lo establecido en el número anterior, los artículos 5, 6, 7 y 8, que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco». Debe advertirse la amplitud de contenido del apartado 1.º de esa disposición final, que, reiterando la propia dicción del art. 17 EAPV, alude a la materia del «régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo». Evidentemente, la idea de «régimen de la policía», junto con la inmediata alusión a su función institucional, es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29ª CE se está regulando un ámbito competencial material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extra-comunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la policía autónoma cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica, que es en este caso la que suscita el actual debate, sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía.

En conseqüència, el reconeixement del règim singular es projecta sobre els serveis policials propis, que inclou l'atracció de les capacitats

administratives vinculades a la seva mateixa existència,<sup>113</sup> i sobre el sistema d'autoritats territorials.

Per contra, el vot particular redactat pel Magistrat Jiménez de Parga, que havia estat el ponent inicial del cas, rebutjarà de ple el raonament de la majoria. Segons la seva opinió, que comptarà amb el suport dels magistrats Mendizábal Allende i Garrido Falla, les activitats de control recollides en l'ordre ministerial objecte del litigi tenen una naturalesa supracomunitària que les situa en l'esfera de la competència estatal. El més rellevant, però, és que el vot particular recull una concepció que en els següents pronunciaments del Tribunal s'acabarà imposant. La seva arquitectura parteix d'una configuració basada en la preeminència competencial i la preservació d'una extensa i ordinària presència territorial de l'Administració de l'Estat. La consideració com a supracomunitàries de les funcions controvertides, el control administratiu de la tinença de determinats llibres registre regulada a través d'una norma ministerial, és prou eloqüent, tenint en compte la seva limitada rellevància en la jerarquia administrativa. Així, ni tan sols el principi sostingut per la majoria del TC sobre el deure de coordinació i intercanvi d'informació entre administracions és suficient per modificar o matisar el criteri del vot particular i atreure els seus signats cap al consens:

Pero, con el fin de encuadrar debidamente el tema, no debemos olvidar lo que afirma el artículo 1 de esa Ley Orgánica de 1992: «De conformidad

113. REQUEJO PAGÉS, J. L., ho indica com a interpretació beneficiosa del TC al règim autòmic: «Es más, con arreglo al conocido criterio de preferir el título competencial específico sobre el más genérico, procederá el Tribunal a encuadrar la disposición origen del conflicto en el que, precisamente, acoge dicha previsión estatutaria. No en balde, negará que baste «únicamente la conexión de una determinada función con la materia de seguridad pública para encuadrarla en ésta, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se dará en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la creación de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica sino también funcional», «Actividad del Tribunal Constitucional: relación de sentencias dictadas en el tercer cuatrimestre», *Revista Española de Derecho Constitucional* (58), 2000, p. 220.

con lo dispuesto en los artículos 149.1.29ª y 104 de la Constitución corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos». Entre estos «otros poderes públicos», con facultades y deberes para garantizar la seguridad ciudadana, se hallan las instituciones del País Vasco, estipulándolo así el art. 17.1 de su Estatuto de Autonomía, norma que, sin embargo, es clara y terminante: «quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado». En suma, los controles de la Orden ministerial cuestionada son de carácter policial, conectados directamente con el ámbito de la seguridad pública, la cual tiene que garantizarse por el Gobierno de la Nación mediante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, sin perjuicio del régimen de la Policía Autónoma dentro del territorio del País Vasco.»

En resum, la STC 175/1999 aparentment mostrava un gir i unes expectatives més favorables a l'autogovern que, malgrat la decisió majoritària, no acabaran d'arrelar ni de constituir la plataforma doctrinal del futur. L'alt tribunal no assoleix el consens intern i opta per limitar-se a reconèixer una determinada dimensió material (*funcional*) a les competències dels poders autonòmics com a conseqüència de l'activitat policial, sobre la qual sí que els és acceptada l'excepció a l'exclusivitat del 149.1.29 CE. Així, el que hauria pogut constituir un avenç important en la concreció de la distribució competencial i el reconeixement de l'Estat descentralitzat asimètricament, es limità a una acceptació tímida d'una realitat que, per la via dels fets i de l'actuació institucional i política, ja s'havia transformat de manera significativa; amb l'agregant de l'ombra de dubte sobre la seva estricta aplicabilitat al cas català que podia fer empal·lidir encara més el valor d'aquesta sentència.

En altres paraules, les referències de la sentència en diversos aspectes bàsics al règim singular dels territoris forals, atesa la natura de la part recurrent, el Govern Basc suscitava dubtes i debats tan complexos i controvertits com el de l'aplicació de l'esmentada institució, amb les corresponents conseqüències jurídiques, a Catalunya.<sup>114</sup> Així, cal tenir present que l'Estatut de 1979, en l'article 13, no incorporava la referència a ells com a mecanisme de reforçament de l'autogovern i sí, per contra, l'article 17 de l'Estatut d'autonomia basc. L'indicat precepte, com es recordarà, acudeix de manera explícita a la Disposició addicional primera de la Constitució per actualitzar el règim foral en matèria de Policia Autònoma i, alhora, obvia qualsevol remissió a la futura llei que havia de completar el bloc de constitucionalitat, és a dir la LOFC. Tot i així, tal com indica Castells Arteche,<sup>115</sup> els possibles dubtes doctrinals derivats de la jurisprudència s'acabaran dissipant gràcies al desenvolupament institucional i competencial que tendirà a equiparar els règims basc i català en el camp de la seguretat pública, d'ençà l'any 1994.

Les sentències STC 148/2000,<sup>116</sup> STC 235/2001<sup>117</sup> i STC 154/2005<sup>118</sup> resolen els tres últims conflictes de competències en matèria de segu-

---

114. IZU BELLOSO, M., J., com es recordarà, amb motiu de la jurisprudència en l'àmbit de la protecció civil ja indicava la dificultat de determinar l'abast i, per tant, l'extensió de les conseqüències jurídiques de les resolucions sobre el País Basc a d'altres Comunitats Autònomes. Vid. IZU BELLOSO, M. J., «El sistema de protecció civil en la jurisprudència del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (1991), pp. 99-118.

115. Vid. CASTELLS ARTECHE, J. M., *El modelo policial en el Estado Español. Informe de trabajo*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1997.

116. Conflicte positiu de competència 3242/1993, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra el Reial Decret 769/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius.

117. Recurs d'inconstitucionalitat 1487/1996, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra la Llei 3/1996, de 10 de gener, sobre mesures de control de substàncies químiques catalogades susceptibles de desviament per a la fabricació il·lícita de drogues.

118. Conflictes positius de competència acumulats 1903/95 i 3768/95, promoguts pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra el Reial Decret 2364/1994,



retat pública plantejats en seu jurisdiccional. En tots tres casos la part activa és el Govern de la Generalitat i el resultat no pot ser considerat com a favorable a l'autogovern, en la mesura que referma la doctrina anterior i esvaeix alguns dels dubtes que semblaven que podien constituir una via d'avenç favorable als interessos dels partidaris de la descentralització política de l'Estat. Així, en la darrera decisió, el Tribunal Constitucional afirma les següents bases doctrinals, encara vigents en l'actualitat:

— La seguretat pública no esgota el seu contingut material en les funcions desenvolupades pels serveis o cossos policials, tot i el seu caràcter nuclear i principal, sinó que abasta un ampli espectre de actuacions administratives:<sup>119</sup>

Conforme consta anotado en esta doctrina constitucional, hemos declarado que la materia «seguridad pública», entendida, según tempranamente avanzáramos ya en la citada STC 33/1982, de 8 de junio, F. 3, como «actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano», incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 de la CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios

---

de 9 de desembre, que aprova el Reglament de Seguretat privada i l'Ordre del Ministeri de Justícia i Interior que el desenvolupa.

119. Cal tenir present que el TC, des de la jurisprudència primerenca, insisteix en afirmar que el concepte de seguretat ha de ser interpretat en el seu abast material de manera restringida per evitar una natura invasiva d'altres títols, criteri que com es conclou del present treball, té una eficàcia més aviat reduïda en l'àmbit de la distribució competencial entre Estat i CC.AA. Tot i així, aquest principi es reitera en la STC 25/2004, de 26 de febrer, en relació a un recurs d'empara sobre una normativa municipal en medi ambient de l'Ajuntament de Santander.

policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas..., componen, sin duda, aquel ámbito material» (STC 104/1989, de 8 de junio, F. 3).<sup>120</sup>

— La funció policial inclou les potestats administratives que li són inherents o complementàries, la identificació i la diferenciació de les quals respecte a les de caràcter estrictament policial comporta una complexitat tècnica intrínseca:

La segunda precisión consiste en señalar que el ámbito de la actividad estrictamente policial también incluye las potestades administrativas que le son complementarias o inherentes, pero la identificación de estas últimas no es siempre una tarea sencilla. Principalmente porque «no resulta fácil distinguir en ocasiones lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales en sentido estricto ... de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad. También es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad» (por todas, STC 104/1989, de 8 de junio, F. 4).<sup>121</sup>

Aquesta construcció doctrinal, com es pot comprovar, no és innòcua sinó que condiciona el règim de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, el qual, com s'exposa a continuació, podria entendre's limitat, en el cas de l'autogovern català, a una part de les competències executives.

---

120. STC 154/2005, FJ núm. 5.

121. Ibidem.

— La seguretat pública és una matèria en relació a la qual l'Estat és titular de les competències amb caràcter exclusiu, llevat de les excepcions que se'n deriven de les Comunitats Autònomes, com Catalunya, que gaudeixen d'un règim singular com a conseqüència de comptar amb un cos de policia propi. Aquest règim singular es projecta sobre les facultats executives, operatives o administratives inherents o complementàries a la funció policial pròpia dels cossos autonòmics. Les competències de la Generalitat, però, no abasten la totalitat de facultats executives que integren el concepte material de la seguretat pública, ni tan sols la totalitat de les accions de contingut policial o connectades a ella per inherents o complementàries, les quals resten en l'àmbit estatal. Aquesta reserva estatal és conseqüència de la natura de les facultats (per no ser inherents o complementàries de la funció policial) o pel fet de estar connectades a funcions pròpies de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat (tasques extra o supracomunitàries):

Una vez así delimitado, aun con el margen de indefinición aludido, el ámbito propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, conviene insistir en el criterio antes indicado de que dicho ámbito constituye el «único espacio en el que la Generalidad de Cataluña pueda desenvolver las competencias relativas a su policía propia». Aplicando estos criterios, hemos concluido, en lo que ahora aquí más nos interesa, que cuando las facultades administrativas en discusión «no guarda[n] relación alguna con la actividad policial» la competencia para ejercerlas corresponde al Estado, habida cuenta que en tales supuestos «la existencia de [una] Policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida» (STC 117/1984, de 5 de diciembre, F. 5).

En definitiva, han de incardinarse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que dispongan de policía de seguridad propia todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por el contrario, corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Es-

tado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE.<sup>122</sup>

Conseqüentment, les esmentades sentències confirmen el criteri del Tribunal Constitucional de configurar un concepte de seguretat pública amb trets d'indeterminació pel que fa el seu contingut material. I confirmen la posició de preeminència de l'Estat, tant pel que fa a la titularitat de les competències com en la facultat de definir el seu abast. El Tribunal reconeix a l'Estat la competència exclusiva de la funció legislativa així com, amb caràcter general, la potestat normativa de rang inferior. El poder central té la facultat de dotar de contingut normatiu en el difós concepte de la seguretat pública i d'enquadrar la corresponent normativa administrativa, amb un elevat marge de discrecionalitat en la seva fixació segons el principi de l'interès general. El TC es mostra comprensiu en l'acceptació dels enquadraments que realitza l'Estat i, alhora, admet la seva legitimitat per determinar en la seva normativa autoritats administratives i els serveis policials competents per a la seva execució. D'aquesta manera, les capacitats de les nacionalitats no abastarien amb caràcter general el conjunt de les funcions executives que tinguin una projecció territorial sobre la Comunitat sinó que s'acotaria a aquelles que l'Estat no atribueixi al seu sistema d'autoritats o serveis.

Catalunya comprova com el Tribunal Constitucional, en les tres darreres sentències, limita el seu autogovern en seguretat pública a les accions de naturalesa policial vinculades a les competències autonòmiques i a les funcions administratives inherents o connexes a ella. Així, fins i tot, el criteri d'afectació extra i supraterritorial és desbordat per la capacitat de definició i intervenció en la matèria de l'Estat. Una opció que arriba a l'extrem d'obrir el debat en el si del Tribunal

---

122. STC 154/2005, FJ núm. 5.

sobre el valor jurídic de la Constitució i la possible afectació de la voluntat constituent per part de l'acció legislativa del poder legislatiu constituït.<sup>123</sup>

El Tribunal Constitucional en la doctrina vigent, malgrat la dissidència d'alguns vots particulars es resisteix al reconeixement exprés de les competències de la Generalitat en la seguretat pública en la seva dimensió més material. Per contra, avala els raonaments que faciliten les interpretacions restrictives que remetent més pròpiament a l'*administrativització* que a la descentralització política. Una desconcentració executiva, per cert, incompleta perquè l'Estat manté la capacitat de reservar-se les facultats corresponents en les matèries que consideri oportunes, un cop enquadrades en el paraigües de l'exclusivitat del 149.1.29 CE. Podria, per tant, interpretar-se que el Tribunal Constitucional no se sent còmode ni recolza la doctrina que configura un model constitucional de base asimètrica en la distribució de competències.

En definitiva, la doctrina constitucional es manifesta més aviat procliu a un cert *estatalisme* persistent com a sinònim de centralisme. El Tribunal Constitucional sembla avalar la *seguretat d'Estat* connexa al concepte nuclear de la sobirania i, en conseqüència, a la seva raó de ser com a forma moderna d'organització política. L'articulació composta del sistema constitucional autonòmic no es visualitza amb nitidesa en l'activitat de la seva justícia. En definitiva, estariem davant del delicat equilibri i ajustament entre poder central i poders territorials en una matèria tan sensible com la seguretat. En aquest sentit, les paraules d'Agirreazkuenaga podrien contribuir a resumir l'estat de la qüestió,

---

123. En la STC 235/2001, Vives Antón emet un interessant vot particular que qüestiona l'opinió de la majoria perquè, segons el seu parer, el reconeixement a l'Estat de la capacitat de concretar cas per cas l'abast del contingut material de la seguretat pública comporta el desbordament del text constitucional mitjançant normes que vulnereu la seva supremacia. El magistrat censura que l'acotació de l'autogovern es dugui a terme mitjançant aquesta tècnica de dubtosa adequació constitucional, amb l'afegit de ser avalada per la distinció doctrinal —inèdita fins a la data— entre *policia administrativa* i *policia governativa* que, a banda de la corresponent confusió conceptual que incorporava, contribuïa a justificar el reforçament de l'exclusivitat estatal.

malgrat el potencial i possible desenvolupament de geometria variable: «la jurisprudència constitucional tendeix per la seva banda que la interpretació d'aquest bloc de constitucionalitat sigui homogènia».<sup>124</sup>

Finalment, tot i que el darrer pronunciament del Tribunal Constitucional disponible és de l'any 2005 —la ja apuntada STC 154/2005— i que l'objecte del present text es ceneix a la jurisprudència constitucional, no es pot cloure el balanç en la matèria sense esmentar la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006. Els nous preceptes que regulen el títol competencial de la seguretat pública (art. 132, 163 i 164) aspiren a actualitzar i adaptar el marc estatutari a la realitat que s'havia anat consolidant per la via intitudinal-executiva: modificant els aspectes obsolets o superats, fixant els avenços obtinguts en els darrers anys i innovant també en determinats aspectes. Les novetats de major calat doctrinal residiran en la incorporació formal del concepte o noció de la seguretat pública com a àmbit material sobre el qual la Generalitat projecta importants facultats o competències, superant-se l'anterior restricció formal a la dimensió merament orgànica o instrumental de la funció policial.

Els nous preceptes estatutaris, per tant, faciliten el reconeixement de les polítiques pròpies i diferenciades, si bé es cert que la potestat legislativa és la que es manifesta com a més restringida o limitada. En tot cas, el desenvolupament i la mateixa interpretació del nou marc resten pendents de l'acció i l'acord entre l'Estat i la Generalitat i, per descomptat, del mateix Tribunal Constitucional i de la seva futura doctrina.<sup>125</sup>

---

124. AGIRREAZKUENAGA, I., «Les competències estatals i autonòmiques en matèria de seguretat pública i privada. Canvis amb el nou Estatut per a Catalunya, *Revista Catalana de Seguretat Pública*», Escola de Policia de Catalunya, 17 (2006), p. 74.

125. Per a una aproximació més extensa a l'objecte del present article es pot consultar: BAS VILAFRANCA, A., *L'Avantsala de l'Estatut. L'Autogovern de Catalunya a la llum de la seguretat pública (1978-2006)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.

## 5.2 Les tècniques constrictives de l'Estat

Malgrat que la seguretat pública, tal com s'ha descrit en els capítols precedents, esdevé un àmbit privilegiat per estudiar l'evolució de l'autonomia política de Catalunya i les corresponents relacions i tensions entre el poder central i el poder territorial, és a dir entre l'Estat i la Generalitat, generalment la doctrina disponible és més aviat escassa. Tot i esdevenir un títol competencial en el qual s'havien vingut produint importants actuacions legislatives i executives, polítiques i institucionals, així com una gens menyspreable interpretació de la justícia constitucional, els juristes catalans no la significaran especialment en les seves aportacions. Aquesta circumstància probablement respondria a la manca d'una literatura jurídica remarcable i disponible en la matèria, en contrast amb d'altres camps com els vinculats a l'àrea de contingut més econòmic, per no esmentar els vinculats al dret privat, el dret civil català. Curiosament, a Catalunya a diferència del País Basc, com s'ha exemplificat en l'epígraf del debat parlamentari de la Llei orgànica 2/1986,<sup>126</sup> la consciència i la reivindicació del marcat perfil de fet diferencial asimètric que podia constituir la seguretat pública no havia estat una constant en la reivindicació o l'afirmació de les forces polítiques ni del conjunt de la societat. En aquest sentit i per extensió, els juristes en aquest cas tampoc en faran de la qüestió un argument que en sobresurti.

Ara bé, el desplegament del model de la seguretat pública català ha participat en bona mesura del procés general i comú del desenvolupament de l'autogovern i, per tant també, de les limitacions i

---

126. Esdevé especialment nítid el protagonisme quasi estructural atribuït per les forces polítiques basques, especialment el PNB, a la seguretat pública en la configuració de l'autogovern basc, sobre la qual s'afirma la projecció dels drets històrics. En aquest sentit es pot acudir a les intervencions de Vizcaya Retana oposant-se categòricament a l'aplicació de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat al País Basc, atès que conculcava l'esquema constitucional i estatutari de distribució de competències. DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, p. 10546.

restriccions que han afectat al conjunt de les matèries i les competències.

Així, esdevé interessant per a la comprensió del conjunt de l'evolució de l'autogovern en la matèria, la identificació de les tècniques legislatives i executives exercides per l'Estat que han influït en la configuració de la seguretat pública a Catalunya:

### ***5.2.1 L'expansivitat estatal***

L'Estat, des de l'entrada en vigor de la Constitució i l'Estatut, va concebre la seguretat pública com una matèria objecte de la seva estricta titularitat exclusiva. La configuració de l'article 149.1.29 CE, juntament amb la consciència persistent del seu caràcter nuclear, fins i tot de la seva mateixa raó de ser, així com la tradició centralista i dictatorial del règim anterior varen contribuir decididament, com s'ha vist en la primera part d'aquest estudi, a un desplegament inicial de l'autogovern caracteritzat per la paràlisi de les institucions catalanes i una decidida activitat, especialment legislativa i d'interpretació constitucional, favorable a la preeminència del poder central, que no reconeixia a Catalunya cap altra singularitat que la derivada de la possibilitat de crear i organitzar la seva policia pròpia.

L'any 1986 es completava el bloc de constitucionalitat mitjançant la Llei orgànica 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat, d'acord amb les remissions de l'article 149.1.29 CE i l'article 13 de l'Estatut de 1979. La fórmula preceptiva en aquest cas de Llei orgànica va donar lloc a una legislació d'orientació, contingut i aplicació bàsiques centrada en la funció policial que pivotava sobre la primacia de les autoritats i cossos estatals, desplaçant la possible dimensió asimètrica de l'autonomia política i territorial en la matèria quasi fins a la irrellevància. En el cas del País Basc, la integritat de l'autogovern restava en gran part salvada pel principi d'exempció en la seva aplicació, finalment aconseguit en la tramitació al Congrés. Per contra, la Generalitat quedava en una situació certament més precària, com a conseqüència principalment de l'aplica-



ció a Catalunya del règim comú de l'article 38 (*De las competencias de las Comunidades Autónomas*), consolidant-se d'aquesta manera un marc bàsic de partida significativament allunyat de les expectatives i previsions que es podien deduir de l'esperit del debat i la legislatura constituents.

En aquest sentit, la Llei orgànica —pel seu rang normatiu, la seva previsió constitucional, la connexió amb la reserva material dels drets i llibertats fonamentals i el contingut qualitatiu i quantitatiu del seu articulat, inclosa la regulació d'aspectes bàsics del règim jurídic de les administracions i els servidors públics— evidenciava la seva dimensió i impacte com a legislació bàsica d'aplicació al conjunt de l'Estat, en detriment, en l'altra cara de la moneda, de l'escàs marge que restava a l'exercici de l'autogovern català.

Les esclertes per exercir les funcions legislativa i, fins i tot, executiva, s'aniran reduint de manera progressiva per la legislació i la normativa reglamentària que l'Estat desenvoluparà en els següents anys. L'any 1992, la Llei de protecció civil, la Llei de seguretat privada i la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana, totes tres de perfil bàsic i aplicació directa, aprofundeixen en aquesta tendència restrictiva. La Llei orgànica hi contribuïa mitjançant la seva expansió en nombroses matèries i potestats administratives connexes a la seguretat pública i l'afectació de drets i llibertats individuals que barraven el pas a una eventual normativa, encara que es tractés de tipus complementària, per part del legislador català. La Llei de la protecció civil ho feia com a conseqüència de la seva detallada regulació que perpetuava, en una submatèria que havia estat qualificada com a concurrent pel Tribunal Constitucional (STC 123/1984 i 133/1990), la capacitat executiva i la presència territorial de l'Estat, en detriment dels nous poders polítics territorials previstos al títol VIII de la CE; i finalment la legislació de la seguretat privada, juntament amb el seu desplegament reglamentari, també hi coadjuvava situant les capacitats autonòmiques en un rol merament testimonial i acotat a les activitats de les empreses d'abast territorial circumscrit a Catalunya.

La vinculació del nou concepte constitucional de seguretat pública

a l'esfera del contingut, el desplegament i la regulació de matèries conexas als drets i llibertats fonamentals, sens dubte, dificulta enormement l'exercici de la potestat legislativa de l'autogovern català, fins i tot en els aspectes de naturalesa estrictament administrativa. La posició de l'Estat, però, ha estat des de l'inici, tal com s'ha observat en el capítol sobre la conflictivitat competencial, reticent a cedir o compartir espais que s'haurien pogut obrir, amb una voluntat més permeable, a la participació del legislador autonòmic. De fet, la seva visió ha estat reluctant no només en l'esmentada òrbita dels drets i deures constitucionals, sinó també en matèries no enunciades explícitament en l'article 149.1.29 CE, com és el cas de la protecció civil, la seguretat privada o la prevenció de la violència en els esdeveniments esportius. La seva activitat legislativa i normativa, prolífica i minuciosa, en constitueixen bona prova d'aquesta situació, fins el punt que, d'ençà l'any 1984,<sup>127</sup> tant la Generalitat com les institucions basques han renunciat en jurisdicció constitucional a reivindicar, segurament més com a estratègia processal que com a decisió política, les seves potestats legislatives en sentit substantiu i material, més enllà de les estrictament instrumentals.

### 5.2.2 *Els títols horitzontals i transversals*

Fernández Ferreras, en la seva ressenya de la STC 175/1999,<sup>128</sup> es mostrava crític amb la decisió de la majoria i insistia en el caràcter transversal i horitzontal de la seguretat pública. Precisament aquesta

---

127. STC 123/1984.

128. La crònica de la Revista Española de Derecho Constitucional es manifestava més aviat contrària al pronunciament del TC perquè considerava que limitava inadequadament el caràcter horitzontal de la seguretat pública i, per tant, la capacitat d'actuació de l'Estat en l'esfera autonòmica. REQUEJO PAGÉS, J. L. (et. elii), «Actividad del Tribunal Constitucional: relación de sentencias dictadas en el tercer cuatrimestre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58 (2000).

concepció, probablement més practicada que enunciada, ha estat una pauta gens infreqüent en l'acció legislativa de l'Estat i en la interpretació predominant de la justícia constitucional. Les Corts, el Govern de l'Estat i el mateix Tribunal Constitucional han configurat a la pràctica un concepte ampli, indeterminat i expansiu de la seguretat pública. Així, l'intent de restricció formal de la primera etapa, iniciat a la STC 33/1982, consistent en l'acotació del tradicional concepte d'ordre públic com a clàusula habilitant de la intervenció general del poder central, ha anat esdevenint en el nivell pràctic una declaració més teòrica que real.

Com s'ha pogut comprovar en l'evolució de la doctrina constitucional en la seguretat pública, analitzada en la primera part d'aquest estudi, el legislador estatal no ha tingut massa objeccions a l'hora d'emprar l'empara d'aquesta matèria com a títol habilitant de la seva intervenció en sectors i competències que ha considerat que es trobaven vinculades a ell. La validació del Tribunal Constitucional ha estat predominant i majoritàriament favorable, especialment en els darrers anys i en contrast a l'activació institucional del desplegament de l'autogovern, en el període de 1994 a 2005. En defensa d'aquesta tesi, hauria de ser suficient la referència a la STC 235/2001, que dividí l'opinió dels magistrats per la possible afectació, segons els dos vots particulars que agrupaven a quatre magistrats, al valor jurídic de la Constitució a conseqüència de l'ampli marge de discrecionalitat que es concedia al legislador estatal a l'hora de configurar, cas per cas, l'abast material de conceptes de previsió constitucional, com el de seguretat pública.

### ***5.2.3 L'interès general i els punts de connexió territorials***

En la mateixa tendència assenyalada en l'apartat precedent, la utilització de l'Estat dels conceptes d'«interès general» o els punts de connexió territorial «d'abast extra o supracomunitari» ha estat també freqüent i rellevant en la matèria de la seguretat pública. Tal com es

recordava en el corresponent capítol, en els primers anys de la doctrina constitucional el concepte d'interès general va tenir un paper clau en la consolidació i desenvolupament de la posició de preeminència de l'Estat en relació a les recentment restablertes autonomies polítiques. Una part significativa de la normativa que afectava a la seguretat pública venia trufada de referències a «l'interès general» com a concepte de factura i determinació estatal que permetia la seva intervenció sectorial, com en el cas de la protecció civil, o el desplaçament del nou model constitucional quan era susceptible de ser aplicat el dret d'excepció. Així s'indica en els epígrafs precedents, tot assenyalant com condicionava, per la via de la tutela, el conjunt de les facultats i competències atribuïdes a la Generalitat en els articles 13 i 14 de l'Estatut de 1979.<sup>129</sup>

### 5.3 Les Bases de Convergència i Unió per a un nou Estatut

L'exhauriment de la VI legislatura es clourà en l'àmbit de l'autogovern amb la constitució d'una ponència per a la reforma de l'Estatut,<sup>130</sup> el febrer de 2003, que atesa la proximitat del finiment del període de sessions i la convocatòria de l'imminent procés electoral no arribarà a

---

129. En relació al quart element restrictiu de l'autogovern: «La persistència de la presència administrativa i executiva estatal arreu del territori», ens hem de remetre necessàriament, per evitar reiteracions sobrees, al capítol tercer, concretament als epígrafs corresponents a «L'activació de l'autogovern com acord polític». A tall de recordatori, caldria únicament subratllar que la presència governativa, administrativa i policial de l'Estat no inicia un procés de substitució en favor dels òrgans i serveis de la Generalitat fins als acords polítics de l'any 1994, que culminaran amb el desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra i la supressió dels Governadors Civils.

130. Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia, Ponència per a elaborar l'informe, BOPC, núm. 398, de 3 de març de 2003. La ponència no arribarà a concretar resultats remarcables, més enllà de la recepció dels documents de bases lliurats per les diferents forces polítiques.

obtenir resultats. Més aviat, l'òrgan parlamentari semblava tenir per objectiu deixar constància de la voluntat política d'iniciar la reforma que no pas concretar resultats institucionals. D'aquesta manera, el gruix dels antecedents jurídics del procés que s'iniciaria l'any 2004 quedaven, així, emmarcats i circumscrits bàsicament als informes i estudis continguts en la documentació de la Comissió d'Estudi per a l'Aprufundiment de l'Autogovern.

El període previ i la mateixa campanya electoral del novembre de 2003 de les eleccions al Parlament de Catalunya —per a la VII legislatura— vindran marcats en bona mesura pel protagonisme que assolirà el compromís del conjunt de forces polítiques, llevat del Partit Popular, d'abordar la reforma de l'Estatut i promoure una nova norma bàsica de l'autogovern català. Els documents lliurats a la ponència i publicitats pels diferents partits en els mesos de març i abril del mateix any en donen clar testimoniatge.

Les aportacions de Convergència i Unió (CiU), el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV), sota la formulació genèrica de bases per a un nou Estatut,<sup>131</sup> constituïran formalment l'intent de posicionament polític, però també amb la vocació d'una certa articulació jurídica, de les diferents forces polítiques amb representació parlamentària davant el projectat procés de reforma estatutària previst per a la VII legislatura. Tal com es podrà comprovar a continuació, malgrat l'aparent similitud formal i de coincidència en l'objectiu subjacent —la formulació de propostes pel nou Estatut—, el resultat i la natura dels

---

131. Els documents de CiU, PSC i ICV incorporen en la seva denominació el terme de bases: *Bases per a un nou Estatut Nacional de Catalunya* (CiU), *Bases per a l'elaboració de l'Estatut de Catalunya* (PSC) i *Bases per a la Reforma Constitucional i Estatutària. Una proposta des del federalisme pluralista i la radicalitat democràtica* (ICV). Per contra, l'aportació d'ERC adopta la formulació de *Constitució de l'Estat Lliure de Catalunya. Projecte d'Estatut Nacional*. Els textos es poden consultar en la seva integritat en l'edició dels textos jurídics a cura de Marc Carrillo a: *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos Jurídics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.

documents es manifesten desiguals i, en alguns casos, fins i tot de difícil comparació.

En paraules de Marc Carrillo, la proposta elaborada per Convergència i Unió,<sup>132</sup> «és el document més extens i detallat dels elaborats per les diverses forces polítiques».<sup>133</sup> S'articula en una primera part, en la qual s'exposen els fonaments polítics i jurídics que sostenen la proposta, i a continuació es detallen les vint-i-dues bases temàtiques que recullen les propostes d'eixamplament de l'autogovern català, formulades predominantment en tècnica i estil jurídic d'atribució competencial.<sup>134</sup>

Les bases presentades per CiU, la força que ostentava en aquelles dates el Govern de la Generalitat, articulen una proposta de reforma estatutària de nova planta que es fonamentava bàsicament sobre quatre pilars bàsics: *a)* La reformulació del pacte polític i de relacions entre la Generalitat i l'Estat, fonamentat en el principi de bilateralitat; *b)* El reconeixement i l'actualització dels drets històrics a l'autogovern català; *c)* El reforçament i ampliació de les competències sectorials que integren l'autonomia política; i *d)* El desenvolupament d'un nou model de finançament.

D'aquesta manera, s'acudeix principalment als següents mecanismes per articular el projecte assenyalat:

---

132. El document de CiU respon al compromís expressat per Artur Mas en la conferència del 21 d'octubre de 2002, *vid. supra*, p. 234.

133. *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos Jurídics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006, p. 13.

134. Les vint-i-dues bases s'estructuraven en els següents àmbits temàtics: nació catalana; democràcia i Estat de dret; el projecte social de país; drets i deures dels ciutadans i les ciutadanes; els símbols de Catalunya; el nou marc de relacions amb l'Estat; els poders públics; la projecció exterior de Catalunya i la participació europea; la llengua i la cultura; l'educació; la salut, les polítiques socials i la família; el treball; la seguretat; el territori i el medi ambient; les infraestructures; l'ordenació de l'economia; l'administració de justícia; el dret civil, la immigració; la comunicació i les noves tecnologies; les administracions públiques i el finançament. Les tres primeres vesteixen el contingut doctrinal de la proposta política i la sisena fonamenta el concepte de la bilateralitat com a nova formulació del pacte entre l'Estat i la Generalitat.

Aquesta proposta incorpora també, fins i tot més enllà de la formulació d'un nou Estatut, un nou pacte polític per a l'autogovern de Catalunya, fonamentat en tres pilars: el component de pacte que comporta el mateix procés de reforma, el reconeixement i l'actualització dels drets històrics i la utilització de les vies constitucionals previstes per incrementar la capacitat d'autogovern.

L'èmfasi, per tant, se situa especialment en la natura *paccionada* de la norma estatutària i la seva capacitat de completar i concretar el model de distribució competencial entre poders. En aquest sentit, el marcat accent en la natura de pacte sustenta la dimensió política de la reformulació de les relacions entre l'Estat i la Generalitat que deriva de la singularitat de l'autonomia política i la identitat nacional de Catalunya, que es concreten així mateix en el règim de la bilateralitat<sup>135</sup> i l'aplicació del règim dels drets històrics.<sup>136</sup>

---

135. La bilateralitat es manifesta de manera molt plàstica en la proposta de regulació de la *Comissió bilateral per a la participació de la Generalitat en àmbits de competència estatal*, base 2.6: «1. Crear una comissió bilateral Estat-Generalitat, de composició paritària, que atorgui a la Generalitat la capacitat d'intervenir i participar en aquelles decisions de competència estatal que puguin afectar l'autogovern de Catalunya. Correspon a aquesta Comissió assegurar la participació de la Generalitat com a mínim en: a) L'elaboració dels projectes normatius estatals que afectin les competències de la Generalitat, especialment en relació amb les normes bàsiques, orgàniques i altres delimitatives de competències. b) La planificació, l'elaboració i el seguiment de les polítiques econòmiques generals que afecten Catalunya, i sobre les decisions estatals que afecten els mercats energètics i el sistema financer. c) La definició de la política general sobre recerca i innovació tecnològica i la seva coordinació i gestió integrada amb la Generalitat. d) La planificació de les infraestructures de competència estatal. e) L'aplicació a Catalunya dels ajuts i les subvencions de l'Estat i dels comunitaris que excepcionalment hagin de ser gestionats de manera centralitzada. f) El seguiment permanent de la política europea i la coordinació de les actuacions exteriors de l'Estat que afectin competències de la Generalitat. g) La política d'immigració, especialment pel que fa als criteris de fixació del contingent de treballadors estrangers i la seva distribució geogràfica segons les demandes específiques de la integració a Catalunya. h) L'adopció de mesures generals sobre fiscalitat, mercat laboral i sistema de pensions. i) La política relativa als mitjans de comunicació de titularitat estatal i sobre les telecomunicacions. 3. Articular

Les Bases en el pla més tècnic i jurídic acull en bona mesura el patrimoni de propostes formulades pels juristes en els darrers anys —principalment mitjançant la labor impulsada des de l'Institut d'Estudis Autònoms— completat amb la prominent novetat del principi de bilateralitat i la invocació dels drets històrics, les vies ja conegudes del 150.2 CE, la implantació de l'administració única<sup>137</sup> i la reforma de determinades lleis orgàniques del bloc de constitucionalitat.<sup>138</sup>

La tècnica emprada en l'aproximació a les diferents matèries és també, en bona mesura, la proposada en l'*Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, la de la denominada *precisió enunciativa*, com a via de reforçament i blindatge de les competències davant la tendència expansiva de l'Estat. Pel que fa a la configuració de les competències, tot i que no s'estableix una tipologia general, altrament dita *definició tipològica*, sí

aquesta participació com un marc de cooperació activa per assolir acords i determinar línies d'actuació. 4. Constituir la Comissió com el marc general i permanent de col·laboració Generalitat-Estat als efectes d'informació, de coordinació de les polítiques públiques respectives i de prevenció dels conflictes competencials. 5. Entendre la creació d'aquesta Comissió sens perjudici dels altres organismes mixtos més específics previstos en l'Estatut o que es puguin crear d'acord amb aquestes propostes de nou Estatut. 6. En el marc d'aquesta Comissió es designaran els representants de la Generalitat en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses de l'Estat que actuen a Catalunya i que per la seva naturalesa no siguin objecte de traspàs. 7. Preveure les normes bàsiques de la composició, l'organització i les funcions de l'esmentada Comissió bilateral. En tot cas, es garantirà la capacitat de la Generalitat per convocar-la».

136. La referència als drets històrics es recull en la base 2.2 *De la democràcia i l'Estat de dret*: «2. Drets històrics: Catalunya es titular de drets històrics que emparen la proposta de nou Estatut i que són reconeguts per la Constitució». El text els recull però no els projecta de manera explícita com a garantia sobre cap matèria concreta.

137. Base 2.6, *Administració única*: «1. Correspon a la Generalitat ser l'administració ordinària a Catalunya. Aquesta, com a Administració única, assumirà les funcions executives que l'Estat exerceix a Catalunya, d'acord amb les competències atribuïdes pel nou Estatut i, si s'escau, per transferència de l'article 150.2 de la Constitució».

138. Les Lleis orgàniques de previsió constitucional que s'esmenten amb caràcter preferent, amb la finalitat de proposar la seva reforma, són les del Poder Judicial, la del Tribunal Constitucional, la de Forces i Cossos de Seguretat, la del finançament autòmic (LOFCA) i la del règim electoral general.



que s'observa un interès especial en el reforçament del caràcter exclusiu d'un nombre important de matèries afectades tradicionalment per la legislació estatal.

En definitiva, a grans trets, es pot sustentar que el model d'organització política i territorial defensat en les Bases de CiU respon a una concepció de l'Estat plurinacional i asimètric. La singularitat de l'autogovern català es traduiria en la formulació d'un nou pacte entre Catalunya i l'Estat que implicaria l'enfortiment de l'autonomia política a través, principalment, de la bilateralitat —que inclouria també la participació en les institucions i els procediments de presa de decisions estatals— i l'aplicació dels drets històrics. Així, les capacitats legislatives i executives en resultarien reforçades i augmentades quantitativament i qualitativament, especialment en les matèries exclusives, alhora que el reconeixement del fet diferencial esdevindria més intens i visible en els àmbits més emblemàtics com la cultura, la llengua, el dret civil, els símbols de representació o la projecció exterior. Una proposta aquesta que vindria articulada mitjançant un procés de reforma estatutària amb vocació d'ésser ajustada, en forma i contingut, al marc constitucional vigent<sup>139</sup> i, consegüentment, vestida sobre el bagatge i els consells acumulats per la doctrina i l'experiència de l'acció de govern i dels juristes catalans. Això sí, adaptada ara ja definitivament no a la *relectura* sinó a una operació reformista de nova planta.

#### — La proposta en matèria de seguretat pública

La projecció de la proposta del projecte de reforma sobre la matèria de la seguretat pública es fonamenta en la fixació de la Generalitat com

---

139. La base més controvertida des d'una perspectiva d'adequació constitucional residiria en la del contingut més polític, la 2.1, on es fa referència a la cotitularitat de la sobirania per part de la nació catalana —tot i que s'explicita la seva integració a l'Estat espanyol—. De tota manera, es pot sostenir que amb independència del contingut polític més declaratiu, el conjunt de propostes concretes i articulades en un format més tècnic denoten la vocació d'encabir-se en el marc constitucional disponible.

a principal poder polític responsable de la matèria a Catalunya. D'aquesta manera se cerca modular les previsions de l'article 149.1.29 CE, acollint-se a la via de la singularitat prevista per a les autonomies amb policia pròpia, i obrir espais al reconeixement de la responsabilitat substantiva —executiva però també de desenvolupament legislatiu— que, com s'ha vist anteriorment, havien estat laminades en nombrosos supòsits per la legislació estatal. En aquest marc, el principi de territorialitat es tradueix en l'atorgament, amb caràcter general, de totes les funcions executives en el territori català, llevat de les extra i supracomunitàries:

1. Correspon al Govern de la Generalitat la màxima autoritat i l'exercici de la totalitat de les competències executives en matèria de seguretat pública —policia, protecció civil i emergències, seguretat privada— i trànsit, així com el disseny i l'execució de les polítiques públiques relacionades amb aquest àmbit, llevat d'aquelles de naturalesa extra i supracomunitària reservades a l'Administració de l'Estat.

I en el cas d'aquestes darreres, les d'àmbit territorial superior, juntament amb la proclamada titularitat per part de l'Estat, també s'esmenta la capacitat d'exercir-les per delegació o bé participar-hi d'acord amb un model cooperatiu:

4. Atribuir a la Generalitat, en tot cas, la possibilitat de poder participar en l'exercici de les competències extra i supracomunitàries de titularitat estatal que afectin a Catalunya, ja sigui mitjançant l'execució delegada d'aquestes o a través de la informació i intervenció en el desenvolupament de les mateixes.

En relació a les facultats legislatives i normatives s'observa la dificultat d'incidir en una matèria de directa connexió amb l'àmbit dels drets fonamentals i d'altres matèries reservades a l'exclusivitat estatal, i s'esmenta únicament el principi de limitació territorial per intentar expandir la capacitat legislativa de la Generalitat en el camp de la seguretat pública, sense assolir-se però, un model massa nítid des d'un punt de vista tècnic:

5. Atribuir a la Generalitat la capacitat legislativa i normativa en les matèries relacionades amb la seguretat pública i el trànsit quan l'àmbit d'afectació de la norma sigui el territori de Catalunya. Correspon a la Generalitat participar en la normativa de competència estatal quan afecti aquests àmbits, l'execució dels quals correspon a les institucions catalanes.

Finalment, una part important de la proposta se centra en consolidar i eixamplar algunes de les capacitats o facultats que ja venia exercint la Generalitat amb més o menys intensitat: la coordinació de policies locals, l'exercici ordinari i integral de les funcions policials de seguretat ciutadana, la policia administrativa i la policia judicial, la protecció civil i la vigilància i disciplina en el trànsit. Convé destacar, la referència a la reformulació de les funcions de la Junta de Seguretat. Aquest, ara ja, com a òrgan bilateral de coordinació entre poders i no de tutela:

6. Atribuir a la Generalitat la coordinació, en règim exclusiu, de les polítiques locals de seguretat dels municipis i dels seus respectius serveis i cossos policials.

7. Correspon a la Junta de Seguretat de Catalunya ser l'òrgan superior bilateral de coordinació en matèria de seguretat pública entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat. La Junta de Seguretat de Catalunya està integrada per un nombre igual de representants per ambdues parts. La presidència correspondrà a la Generalitat.

8. La Policia de Catalunya comprèn els cossos policials del conjunt de les institucions pròpies de Catalunya amb competències en aquesta matèria: la Generalitat i els ajuntaments, sens perjudici de llur dependència, estructura orgànica, funcions, principis bàsics d'actuació, mecanismes de coordinació i estatuts que es determinaran per llei.<sup>140</sup>

---

140. El document incorpora el concepte de Policia de Catalunya, desenvolupat com a concepte més polític o doctrinal que jurídic o administratiu —no es troba fixat en cap norma— en el decurs del desenvolupament de les competències en seguretat ciutadana, que consistiria en la suma del cos de Mossos d'Esquadra i les policies locals. Les Bases optaven per proposar un model de regulació estatutària que preveïés l'opció, si esqueia per part del legislador, d'unificació dels diferents cossos policials de les institucions catalanes.

9. La Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les funcions policials pròpies d'un cos de policia general i integral, en els àmbits de la seguretat ciutadana i l'ordre públic, la policia administrativa, la policia judicial i la investigació criminal, incloses les diverses formes de crim organitzat i el control i la regulació del trànsit.<sup>141</sup>

10. Garantir, així mateix, l'accés a la informació i la participació de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra en les institucions d'àmbit estatal, europeu i internacional.

11. Suprimir la clàusula d'intervenció extraordinària dels cossos i forces de seguretat de l'Estat en substitució de la Policia de la Generalitat que preveu l'article 14 de l'Estatut.

12. Atribuir a la Generalitat, com a màxima autoritat en matèria de seguretat pública de Catalunya, i en aquells casos d'emergència declarada d'interès nacional, la direcció, la coordinació i l'execució de les actuacions que s'hagin de dur a terme en l'àmbit territorial de Catalunya.<sup>142</sup>

13. Atribuir a la Generalitat competències en matèria de regulació de prevenció de la violència en espectacles esportius.<sup>143</sup>

#### 5.4 Els resultats de la reforma: el nou Estatut de 2006

Un cop superada la seva tramitació a les Corts, el maig de 2006, la regulació del nou Estatut en l'àmbit de la seguretat pública, tot i ser objecte de determinades modificacions, mantindrà bona part de l'esquema aprovat pel Parlament, caracteritzant-se fonamentalment per cons-

---

141. El text proposa la fixació en seu estatutària de les competències assolides per la via dels acords de la Junta de Seguretat (seguretat ciutadana, 17 d'octubre de 1994) o la legislació o normativa estatal (policia judicial i trànsit, 1997).

142. La proposta intenta avançar en la competència exclusiva en matèria de protecció civil, amb la finalitat d'acotar l'ampli marge d'intervenció per la via de l'excepció dels poders centrals, d'acord amb la legislació estatal (Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre Protecció Civil).

143. Aquest epígraf pretén la modificació del criteri restrictiu establert a la STC 148/2000.

tituir l'actualització jurídica —a nivell de bloc de constitucionalitat— de l'autogovern català en la matèria.

Els articles del nou Estatut (132, 163 i 164) actualitzaran i adaptaran el marc estatutari a la nova realitat: modificant els aspectes obsolets o superats, fixant els avenços obtinguts en els darrers anys i innovant també en determinats aspectes. Les novetats de major calat jurídic residiran en la incorporació formal del concepte o noció de la seguretat pública com a àmbit material sobre el qual la Generalitat projecta importants facultats o competències, superant-se l'anterior restricció formal i doctrinal a la dimensió merament orgànica o instrumental de la funció policial. El nou articulat, així, liquida el règim nominal de monopoli estatal que únicament s'havia vist excepcionat en el significatiu precedent de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

Els nous preceptes estatutaris, per tant, permeten la ruptura de la doctrina que limitava l'autonomia política a la vessant orgànica, obrint-la a la potencialitat de les polítiques pròpies i diferenciades, si bé es cert que la potestat legislativa és la que es manifesta com a més restringida o limitada (la tipificació de competència exclusiva dels art. 163, seguretat privada, i art. 164.1, seguretat pública és suprimida en l'aprovació a les Corts). Mentre que la titularitat per part de la Generalitat de les competències executives s'imposa com a criteri general d'aplicació territorial a Catalunya, la capacitat legislativa es manifesta com un terreny menys propici a l'actuació autonòmica, llevat de la protecció civil de la qual s'afirma el caràcter exclusiu.

La normalització també ha comportat que l'articulat hagi consolidat el caràcter de policia ordinària del cos de mossos d'esquadra, preveient la seva capacitat d'actuació en tots els àmbits que li són propis d'un servei d'implantació territorial general (seguretat ciutadana, policia administrativa —incorporant les capacitats de control i vigilància del trànsit— i policia judicial —incloses les referències explícites al crim organitzat i el terrorisme—, distingint ara ja el seu tractament com a cos policial de la institució de la qual en forma part i el dirigeix, és a dir la Generalitat. Aquesta qüestió esdevé especialment rellevant si

es té en compte que, malgrat la matèria de la seguretat pública no s'esgota en la funció policial, també és cert que aquesta constitueix el nucli material més ampli i explícit del seu contingut, circumstància que des de la vessant executiva permet a la Generalitat explorar espais on exercir amb més intensitat i recorregut les seves facultats.

Les innovacions de tipus material, el sentit de l'increment quantitatiu de les competències en sentit més tradicional, a banda de les exposades de fixació o actualització, són més limitades. En aquest sentit es concretarien en l'ampliació de la potencial potestat legislativa en la protecció civil —com a resultat de la seva tipificació d'exclusiva— i la seguretat privada —competència executiva de base territorial—, així com la incorporació de la videovigilància (art. 173) i la possible participació executiva en matèria de seguretat nuclear (art. 132.4).

En tot cas però, l'aportació més rellevant del nou Estatut en l'àmbit de la seguretat pública resideix en la superació de la interpretació reductiva del model constituent i del mateix bloc de constitucionalitat. La norma bàsica de l'autogovern català, vint anys després (2006) reconeix i, per tant, consolida un sistema de distribució competencial de matriu asimètrica, estable i amb perspectiva de continuïtat, fonamentat en la responsabilitat compartida entre l'Estat i la Generalitat. D'aquesta manera, mitjançant un règim edificat sobre el principi territorial de les competències executives de la Generalitat, es reconeix la presència d'importants elements de bilateralitat en les relacions (Junta de Seguretat de Catalunya) i, fins i tot, de projecció i participació exterior (accés a l'espai europeu i internacional). En clau de futur, el grau de desplegament estatutari, inclòs l'exercici de la més complexa potestat legislativa, dependrà en bona mesura dels mateixos factors d'èxit que han fet possibles els avenços de les dues darreres dècades. És a dir, de les oportunitats i les voluntats polítiques i institucionals d'aplicar-lo en un sentit o altre.

## II. EMERGÈNCIES I PROTECCIÓ CIVIL\*

### 1. LA PROTECCIÓ CIVIL A CATALUNYA

La protecció civil és identificada doctrinalment com el conjunt d'accions dirigides a evitar, reduir o corregir els danys causats a persones i béns per tota classe de mitjans d'agressió i pels elements naturals o extraordinaris en temps de pau, quan l'amplitud i la gravetat de llurs efectes els fa assolir el caràcter de calamitat pública. Cal remarcar que aquesta és una matèria que no figura com a títol competencial ni en la Constitució espanyola ni en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979.

No obstant, l'Estat, a la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre Protecció Civil, ja estableix la seva preeminència competencial atès que «la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las solicitudes de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente convierten a la Protección Civil, en primer lugar y esencialmente, en un problema de organización» una organització que, segons la citada Llei,

---

\* El capítol sobre Emergències i protecció civil és obra de Brauli Duart i Llinares, qui va ser Secretari General del Departament d'Interior (2001-2002) i posteriorment Secretari de Seguretat Pública (2002-2003). A ell li correspon la descripció d'un àmbit molt poc transitat per la literatura sobre l'autogovern. Aquesta circumstància, juntament amb el valor de la proximitat de qui va exercir les responsabilitats en primera línia, ofereixen una perspectiva inèdita. Les emergències i la protecció civil malgrat ser funcions sovint poc visibles en la quotidianitat de l'acció governamental, periòdicament se situen a l'epicentre de l'agenda política i pública. El seu caràcter excepcional, vinculat a situacions d'especial risc de danys, exigeix, com en molt poques altres matèries, una intensa i concentrada intervenció pública que ha de ser ràpida i eficaç en l'atenció a la demanda ciutadana.

correspon a l'Estat principalment, en tant que constitueix una competència «de protección de personas y bienes integrada en el área de la Seguridad Pública; sus mecanismos de actuación son, básicamente, técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior, y, jurídicamente, en cuanto que se dé respecto a esta materia el supuesto del número 3 del artículo 149 de la Constitución», on es fixa que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

Conseqüentment, l'Estat concep la Protecció Civil com un Servei Públic la competència del qual correspon a l'Administració Civil de l'Estat i, en els termes establerts per la Llei 2/1985, de 21 de gener, a les altres administracions públiques.

És per això que a la Llei de 2/1985 s'estableix el marc institucional per a posar en funcionament el Sistema de Protecció Civil, amb la voluntat de no crear ex-novo uns serveis específics per a exercir directament la competència sinó d'actuar «a través del procedimiento de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos Servicios Públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar».

Però l'Estat ja remarca que no és la seva intenció circumscriure aquest plantejament «a los aspectos de la simple coordinación administrativa, lo que representaría asumir una estructura organizativa extremadamente débil», sinó que el que cal és l'establiment «de una estructura operativa, con mando único a diseñar en los diferentes planes, sin perjuicio de las decisiones que al Gobierno competen como órgano superior de dirección y coordinación de la Protección Civil».

El Govern de l'Estat serà, doncs, segons la llei 2/1985, «el órgano superior de dirección y coordinación de la Protección Civil» i el Ministre de l'Interior «ostenta la superior autoridad en materia de Protección Civil».



La coordinació a nivell d'Estat s'efectuarà mitjançant la Comissió Nacional de Protecció Civil i les Comunitats Autònomes podran, d'acord amb l'article 18 de la Llei 2/1985, crear Comissions de Protecció Civil autonòmiques.

Serà en aplicació d'aquest article que, mitjançant el Decret 152/1987, de 9 d'abril, es crearà la Comissió de Protecció Civil de Catalunya (DOGC 841 de 20.05.1987), presidida en un principi pel titular del Departament de Governació i posteriorment pel titular del Departament d'Interior, d'ençà la seva creació.

La justificació competencial per a la creació de la citada Comissió de Protecció Civil de Catalunya, segons el Decret 152/1987, cal cercar-la en la previsió de l'article 18 de la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, d'una banda, i, d'altra, en la competència de la Generalitat per autoorganitzar-se, segons el que disposa l'article 9.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en relació amb l'article 148.1.1 de la Constitució i, en conseqüència, per organitzar els serveis necessaris per fer efectives les competències que se'n deriven.

Malgrat que, com hem dit, la Protecció Civil no figura com a títol competencial ni en la Constitució espanyola ni en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, inicialment l'Estat no té cap dubte en atribuir-se-la com a competència pròpia a la Llei 2/1985, de 21 de gener. La normativa catalana que desplega la citada Llei, el Decret 152/1987, de 9 d'abril, no fa cap altra referència doctrinal més que al dret a l'autoorganització de la Generalitat.

No serà fins el 1997, amb l'aprovació de la Llei 4/1997, de 29 de maig, de Protecció Civil de Catalunya, on la Generalitat afirma que la Protecció Civil és una matèria no atribuïda específicament a cap Administració, ni a la Constitució Espanyola de 1978 ni a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, però que cal tenir present que l'única referència amb incidència en aquesta matèria és la recollida per l'article 30.4 de la Constitució, quan estableix que mitjançant una llei podran regular-se els deures dels ciutadans en els casos de risc greu, de catàstrofe o de calamitat pública.

En aquest sentit, afirma la llei de Protecció Civil de Catalunya, el

Tribunal Constitucional ha resolt el buit competencial integrant la protecció civil com una vessant de la seguretat pública, matèria sobre la qual es donen competències concurrents entre les diverses administracions públiques.

Respecte a això cal assenyalar que la Generalitat té competències en matèria de seguretat pública i, per tant, en la vessant de protecció civil. Aquesta competència de seguretat pública, l'exerceix per mitjà de la Policia de la Generalitat, creada en el marc del què disposa l'article 13.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la Llei orgànica 2/1986, del 13 de març, de forces i cossos de seguretat.

Segons l'Estatut de 1979, correspon a la Policia de la Generalitat la protecció de les persones i dels béns i el manteniment de l'ordre públic. Aquestes competències estan estretament relacionades amb la protecció civil, atès que aquesta matèria té com a finalitat principal, entre d'altres, la protecció de persones i béns en el supòsit de calamitat pública.

Així mateix, segons s'afirma a la Llei 4/1997, de Protecció Civil, les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil també es fonamenten en l'article 13.2.b i 3 de l'Estatut, en tant que atribueixen a la Generalitat competències per a la vigilància i la protecció dels edificis i les instal·lacions de la Generalitat i la coordinació de les policies locals.

A banda d'aquests títols competencials que habiliten la Generalitat en matèria de protecció civil, hi ha altres títols competencials atorgats per l'Estatut de 1979 amb incidència en la matèria de protecció civil, com són els de sanitat, de serveis socials, de carreteres, d'indústria i de medi ambient, entre d'altres.

Ateses les competències esmentades de la Generalitat en matèria de protecció civil, es considera que cal regular-les per llei, amb caràcter de llei general en aquesta matèria, la qual ha de comprendre, en conseqüència, l'àmbit sencer de la protecció civil en el territori de Catalunya, llevat de les situacions d'emergència declarades d'«interés nacional», segons la terminologia que utilitza la Llei de l'Estat 2/1985, del 21 de gener, sobre protecció civil, la competència sobre les quals correspon a l'Estat.

Aquesta Llei és respectuosa, d'aquesta manera, amb la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la delimitació de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, segons les sentències 123/1984, del 18 de desembre, i 133/1990, del 19 de juliol. L'acomodament a les regles constitucionals i estatutàries de distribució de competències és encara reforçat en la mesura que aquesta Llei salva expressament la competència que el Tribunal Constitucional reconeix a l'Estat en matèria de protecció civil, en excloure explícitament de l'àmbit d'aplicació de la Llei les emergències declarades d'«interès nacional», segons la legislació de l'Estat.

D'altra banda, també es produeix una certa concurrència de competències en matèria de protecció civil entre la Generalitat i les entitats locals, almenys en la fase de prevenció, en la qual el paper de les entitats locals és molt més evident. Per això era molt important que les diverses administracions públiques se sentin directament implicades en la qüestió i contribueixin a establir la coordinació necessària entre totes elles.

Aquesta tesi de la Generalitat, desenvolupada a la Llei 4/1997, de 29 de maig, de Protecció Civil de Catalunya, va consolidar l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya sobre la Protecció civil, en no haver estat motiu d'impugnació per part de l'Estat. Per contra, el president del Govern de l'Estat sí que va presentar el Recurs d'Inconstitucionalitat 3726/1997 contra el conjunt d'articles compresos entre el 58 a 64 de la citada llei. Un Recurs que va ser desestimat pel Tribunal Constitucional mitjançant la STC 168/2004.

## **1.1 La creació de les estructures bàsiques**

### ***1.1.1 La Comissió de Protecció Civil de Catalunya***

Atès el que establia l'article 18 de la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre Protecció Civil, el Govern de la Generalitat va aprovar la creació de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya, mitjançant el Decret 152/1987, de 9 d'abril, publicat al DOGC 841 de 20 de maig de 1987.

La Comissió de Protecció Civil de Catalunya estava presidida pel titular del Departament de Governació, posteriorment d'Interior, i tenia atribuïdes, entre d'altres, les següents funcions:

- Participar en la coordinació juntament amb altres òrgans o entitats relacionats amb la protecció civil.
- Homologar els plans de protecció civil de la seva competència.
- Informar sobre les normes tècniques que es dictin en matèria de protecció civil.
- Informar sobre el pla de la Comunitat Autònoma i sobre els plans especials que hagin de ser homologats per la Comissió Nacional.
- Estudiar i proposar l'adopció de mesures preventives encaminades a evitar, en la mesura que això sigui possible, els riscos, les catàstrofes o les calamitats públiques i les conseqüències perjudicials que se'n deriven.
- Promoure l'existència d'agrupacions de voluntaris de protecció civil, així com la constitució d'organitzacions d'autoprotecció entre les empreses d'especial perillositat, a les quals facilitarà assessorament tècnic i assistència.

El mecanisme de funcionament previst per a la Comissió de Protecció Civil de Catalunya era el Ple i la Comissió permanent. Així mateix, per a l'estudi de temes concrets es podien crear Comissions Tècniques i Grups de Treball.

A partir de la creació de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya es produeix un desplegament normatiu, entre 1989 i 1997, amb l'objectiu d'anar fixant els instruments d'exercici d'aquesta competència per part de la Generalitat.

### ***1.1.2 La Gerència en Matèria de Protecció Civil***

En aquesta línia, el 1989, mitjançant el Decret 9/1989, es va crear la Gerència en Matèria de Protecció Civil, al Departament de Governació, la missió principal de la qual va ser la de pilotar el procés d'estruc-

turació i assumpció de les competències de protecció civil que la legislació estatal vigent establia com a susceptibles de ser assumides per les comunitats autònomes.

Amb el Decret 142/1990 es va regular el procediment per a l'elaboració, l'aprovació i l'homologació dels Plans d'emergència municipal, on s'establia la línia bàsica per a l'elaboració dels plans d'emergència municipal que havien de seguir els ajuntaments.

Les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil van ser regulades pel Decret 234/1990, on es va establir que el conseller de Governació és l'autoritat màxima en matèria de protecció civil. El Decret també especificava que la Gerència de Protecció Civil, a part d'exercir les funcions que atorga el Decret 9/1989, de 21 de gener, seria l'òrgan directiu de programació en matèria de protecció civil, i li correspondrien en aquest sentit la direcció, la vigilància, la supervisió i la coordinació de totes les activitats pròpies dels òrgans que en depenen, funcions exercides fins la data per la Direcció General de Prevenció i Extinció d'Incendis i de Salvaments de Catalunya.

### ***1.1.3 El Centre de Coordinació Operativa de Catalunya***

L'any 1992, mitjançant el Decret 246/1992, es va crear el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya. Aquest centre era un nucli de comunicacions adscrit a la Gerència de Protecció Civil i dirigit pel conseller de Governació i tenia per missió fonamental la informació, la comunicació, la coordinació, el suport i l'optimització dels esforços, accions i actuacions de tots els organismes tant públics com privats que puguin ser requerits en cas de greu risc col·lectiu, calamitat pública o catàstrofe, tenint com a finalitat la seguretat de les persones, els seus béns i drets, i també la minimització i la previsió dels seus efectes.

Però no va ser fins el 1997 en què es va considerar adient regular els diversos instruments de planificació de la protecció civil de tal manera que, per llur tipologia, per llur contingut i per llur estructura, i també pels mecanismes i els procediments bàsics d'elaboració, d'aprovació i

d'homologació, garanteix la compatibilitat i la integrabilitat dels plans que elaborin les diverses administracions catalanes, Generalitat i entitats locals, en relació amb els plans d'àmbit de l'Estat, i es possibilita la necessària coordinació entre ambdues parts.

Amb aquest objectiu, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 4/1997, de 29 de maig, de Protecció Civil de Catalunya.

## **1.2 La Llei de Protecció Civil de Catalunya i els plans de protecció**

La Llei de Protecció Civil de Catalunya preveia la creació d'una estructura de protecció civil que es configurava com un sistema integrat, tant en la seva dimensió interna o estrictament catalana (Generalitat, entitats locals i particulars) com també en l'externa, en permetre'n la integració en el sistema estatal de protecció civil.

Aquesta Llei, en la mesura que respon a la concepció d'una llei general en aquesta matèria, estableix les normes de capçalera dels diversos aspectes, objectes, els sectors implicats en la protecció civil i l'estructura organitzativa de la protecció civil, la qual queda integrada per tres pilars: les administracions públiques, els serveis d'autoprotecció i les associacions del voluntariat.

La Llei de Protecció Civil de Catalunya assenyala amb la màxima claredat les autoritats de protecció civil. Aquesta condició s'atribueix exclusivament al conseller o consellera d'Interior, en el seu origen de Governació, i als alcaldes o les alcaldesses, sens perjudici de la possible intervenció del president o presidenta de la Generalitat en el cas de delegació en emergències declarades d'«interès nacional», segons la legislació de l'Estat, i de la possible intervenció del conseller o consellera d'Interior en el cas d'activació d'un pla superior respecte als alcaldes o les alcaldesses.

A la Llei s'estableixen les actuacions bàsiques de protecció civil i, així, regula, en diverses seccions, les de previsió, les de prevenció, les de planificació, les d'intervenció, les de rehabilitació i les d'informació i formació.

Així mateix, té una especial significació la regulació dels instruments de planificació —els Plans de Protecció Civil—, que es converteixen en l'eina principal de l'acció pública en matèria de protecció civil. En aquest sentit, s'estableix una acurada tipologia de plans, amb la finalitat de cobrir les diverses situacions de risc que presenta la realitat i oferir un marc territorial i orgànic adequat per a afrontar-les.

### ***1.2.1 Els Plans de Protecció Civil***

Els diversos plans s'integren en cascada i també horitzontalment, segons els casos, en una estructura unitària d'intervenció pública, objectiu que s'assoleix mitjançant la regulació del contingut i l'estructura, dels requeriments bàsics i mínims i del procediment per a elaborar, aprovar i homologar cada pla, de l'establiment d'un mecanisme d'assignació de recursos aliens, de la previsió de la creació duna xarxa d'alarmes i comunicacions i de la concessió de facultats inspectores a les autoritats de protecció civil.

Els plans de protecció civil s'estructuren com a:

- Plans territorials
- Plans especials
- Plans d'autoprotecció

#### **a) El plans Territorials**

Els plans territorials preveuen amb caràcter general les emergències que es poden produir en el seu àmbit. Els nivells bàsics de planificació són el conjunt de Catalunya i els municipis.

Els plans territorials que es van desenvolupar a Catalunya fins el 2003, van ser els següents:

— El Pla de Seguretat Civil de Catalunya (PROCICAT), aprovat el 1995.

- Els Plans de Protecció Civil municipals
- Els Plans de Protecció Civil supramunicipals

Fins l'any 2003, la Comissió de Protecció Civil de Catalunya va aprovar un total de 664 plans de protecció civil municipals i d'autoprotecció.

#### b) Els plans Especials

Els plans especials es refereixen a riscos concrets, la naturalesa dels quals requereix d'uns mètodes tècnics i científics adequats per a avaluar-los i tractar-los. Aquests plans s'han d'elaborar d'acord amb les directrius bàsiques previstes a la normativa.

Com a plans especials, cal indicar que fins l'any 2003, es van desenvolupar els següents:

- Pla d'emergència del sector químic de Tarragona, nomenat PLA-SEQTA, aprovat l'any 1993.
- Pla d'emergència del sector químic de la Tordera, nomenat PLA-SEQTOR, aprovat l'any 1997
- Plans d'emergència exterior de les empreses químiques de Catalunya.
- Pla de protecció civil d'emergències per incendis forestals a Catalunya, nomenat INFOCAT, aprovat l'any 1994.
- Pla de protecció civil per al risc d'inundacions a Catalunya, nomenat INUNCAT, aprovat l'any 2003.
- Pla de protecció civil per accidents en el transport de mercaderies perilloses per carretera i ferrocarril a Catalunya, nomenat TRANSCAT, aprovat l'any 1999.
- Pla especial d'emergències per nevades a Catalunya, nomenat NEUCAT, aprovat l'any 2002.



- Pla especial d'emergències per contaminació accidental de les aigües marines a Catalunya, nomenat CAMCAT, aprovat l'any 2003.
- Pla especial d'emergències sísmiques a Catalunya, nomenat SIS-MICAT, aprovat l'any 2003.

### c) Els plans d'Autoprotecció

Els plans d'autoprotecció preveuen, per a empreses, centres i instal·lacions determinats, les emergències que es puguin produir com a conseqüència de la seva pròpia activitat i les mesures de resposta enfront de les situacions de risc, catàstrofes i calamitats públiques que els puguin afectar.

### **1.3 L'atenció i coordinació de les emergències: del CECAT i el telèfon 1-1-2 al Centre d'Emergències de Catalunya (Tarragona i Terres de l'Ebre)**

Des de l'any 1992 estava en funcionament el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya, com a nucli de comunicacions que tenia per missió fonamental la informació, la comunicació, la coordinació, el suport i l'optimització dels esforços, accions i actuacions de tots els organismes tant públics com privats que puguin ser requerits en cas d'emergència.

El mes de febrer de 1999 el Departament de Governació va implantar el telèfon 1-1-2, que, d'acord amb el que preveu la Directiva de la UE 91/396/CEE, es convertia en el número de telèfon d'emergències europeu.

Aquest número rep les trucades dels ciutadans que demanen un servei d'emergències. Les trucades són redireccionades cap els serveis que han de gestionar l'emergència, entre altres, Bombers, Policia o Serveis Sanitaris.

El telèfon 1-1-2 de la Generalitat de Catalunya va atendre, només l'any 2003, un total de 3.136.562 trucades de ciutadans.

L'any 2001 es van iniciar els treballs per al desenvolupament d'un nou model de coordinació integral de les emergències, amb la voluntat d'unificar en un sol centre tant l'atenció de la demanda, que ara s'efectua des del telèfon 1-1-2, com la gestió de l'emergència, que ara es realitza des dels centres de coordinació dels bombers, policia, sanitat o d'altres.

Les comarques de Tarragona i Terres de l'Ebre es caracteritzen, des del punt de vista de riscos de la seguretat civil, per l'existència de dos complexos petroquímics, tres centrals d'energia nuclear (Ascó I, Ascó II i Vandellòs II), una indústria turística potent a la costa i una important conca hidrogràfica.

Aquesta realitat va fer que el Govern de la Generalitat donés prioritat a aquestes comarques en la construcció del primer centre d'emergències que, en aquest àmbit territorial, havia d'assumir integrament tant l'atenció de la demanda i la gestió de l'emergència.

El CECAT (Tarragona i Terres de l'Ebre) fou desenvolupat com a centre integral per a la gestió de les emergències que havia de coordinar els recursos de la Generalitat i els d'altres operadors, tant públics com privats.

El CECAT a les de Tarragona i Terres de l'Ebre, disposava de:

- Un servei d'atenció de l'emergència Telèfon 112 per a l'àmbit de Tarragona i Terres de l'Ebre, que substituïa i agrupava els serveis dels telèfons d'emergència existents (085-Bombers, CECOTAR, 088-Policia de la Generalitat).
- Una sala central de coordinació on es gestionaven els recursos i la informació de Bombers, Policia, Trànsit, Sanitat, vigilància radioactiva, indústries químiques, contaminació atmosfèrica, informació hidrològica, situacions meteorològiques de risc i la xarxa de detecció de llamps.
- Els sistemes d'informació i gestió específics del CECAT disposaven de:

1. Sistemes informàtics connectats amb les bases de dades de tots els Departaments de la Generalitat per tal de tenir, permanentment

actualitzades, les dades per prevenir els riscos o actuar en cas d'emergència.

2. Càmeres fixes i mòbils —mitjançant helicòpters de la Generalitat— de vigilància dels principals àmbits territorials de risc.

3. Visualització en els sistemes d'informació geogràfics de les flotes de vehicles dels operadors implicats.

4. Sistema d'activació de sirenes d'alarma.

5. Sistema de missatges telefònics massius als sectors de la població que sigui necessari, amb la informació i consells adequats en funció dels riscs existents.

Amb el CECAT (Tarragona i Terres de l'Ebre) es va iniciar un nou model de centres de coordinació d'emergències a Catalunya que suposava:

- Millorar la preparació i resposta dels nostres professionals davant les situacions d'emergència i catàstrofe.
- Invertir en persones i tecnologies avançades per a detectar el risc i actuar amb respostes en temps real.
- Incrementar la coordinació i el treball en equip de les Administracions i els altres operadors (sector privat i empreses públiques) implicats en l'emergència.

Es va treballar amb la previsió que, efectuada la validació del sistema en les comarques de Tarragona i Terres de l'Ebre, el model s'havia d'estendre a la resta del territori de Catalunya.

El CECAT (Tarragona i Terres de l'Ebre) va ser inaugurat pel conseller en cap Artur Mas l'octubre de 2003.

## **2. ELS SERVEIS DE PREVENCIÓ I EXTINCIÓ D'INCENDIS I DE SALVAMENTS: ELS BOMBERS**

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, al seu article 8.2, impulsa la Generalitat, com a poder públic, a remoure els obstacles que impedeixin la plenitud de la llibertat dels individus, consubstancial

amb la consecució de la llibertat real d'assegurar-se davant tota situació hipotètica de riscos per a la natura, la collectivitat i els individus.

La tasca de prevenció i extinció d'incendis s'emmarcaria, de forma especialment significativa, en una de les funcions de protecció de la societat, de la natura i de les condicions òptimes de vida, posicionament que es va assumir com una atribució genèrica de la competència.

Pel que fa a les atribucions específiques, les competències de la Generalitat que incideixen en la matèria de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments li són atribuïdes per diversos títols competencials de l'Estatut d'autonomia de 1979.

Així, el citat Estatut atribueix a la Generalitat competència exclusiva sobre muntanya, espais naturals protegits i serveis forestals; règim local, sens perjudici del que disposa l'article 149.1.18 de la Constitució; desenvolupament legislatiu i execució en relació amb el règim estatutari del seu funcionariat; protecció del medi ambient, i execució de la legislació estatal en matèria de salvament marítim, a part d'altres títols inclosos en l'Estatut.

Cal afegir a les competències esmentades les que corresponen a la Generalitat en matèria de protecció civil, que es fonamenten amb caràcter prioritari en l'article 149.1.29 de la Constitució en relació amb l'article 13 de l'Estatut d'autonomia, pel que fa a la protecció de persones i béns.

Tal com ha declarat el Tribunal Constitucional en les sentències 123/1984, del 18 de desembre, i 133/1990, del 19 de juliol, la protecció civil és una matèria en què es donen competències concurrents entre l'Estat i les comunitats autònomes, en relació amb les competències que hagin assumit en llurs estatuts en virtut d'habilitacions constitucionals.

Així, dins el camp de la protecció civil, i d'acord amb el que prescriu l'article 14.c) i d) de la Llei de l'Estat 2/1985, de protecció civil, correspon a la Generalitat d'assegurar la instal·lació, l'organització i el manteniment dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments, com també de promoure, organitzar i mantenir la formació del personal dels serveis relacionats amb la protecció civil, en especial pel que fa als comandaments i components dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments.

En virtut d'aquestes competències, l'article 5 de la Llei 9/1986, del 10 de novembre, de cossos de funcionaris de la Generalitat, va crear el Cos de Bombers de la Generalitat, i el Decret 49/1982, del 22 de febrer, va aprovar el Reglament dels Bombers voluntaris del servei d'extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya.

Posteriorment, la Llei 5/1994, de 4 de maig, serà l'eina jurídica bàsica que regularà els serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya.

Un cop determinades les competències de la Generalitat per regular el seu cos de bombers i els bombers voluntaris, és necessari establir que el servei de prevenció i extinció d'incendis també és una competència pròpia dels municipis, atès que es considera un servei mínim, tal com estableix l'article 64 de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

Aquest servei és obligatori en els municipis de més de vint mil habitants i és un servei de prestació voluntària en la resta de municipis.

Amb vista a això, la Llei del 1994 va establir la possibilitat de dispensar els municipis de la prestació del servei, a favor de la Generalitat, i va potenciar altres formes de col·laboració i de gestió, comptant sempre, això no obstant, amb la voluntat dels municipis, exercida dins llur autonomia.

A l'any 2003 tan sols l'Ajuntament de Barcelona mantenia un servei de bombers propi, mentre que la resta de municipis de Catalunya havien transferit el seu cos municipal de bombers a la Generalitat —en els casos en què en disposaven— o havien demanat la dispensa i la Generalitat havia assumit el servei.

## **2.1 El desplegament dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments**

Amb l'arribada de la democràcia al nostre país i l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'any 1979, els serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments tenien com a titulars les Dipu-

tacions provincials i diversos municipis de Catalunya que, per iniciativa pròpia, havien organitzat aquests serveis per garantir aquesta protecció al seu àmbit territorial municipal o provincial.

La Generalitat de Catalunya, mitjançant el Decret 21/1980, de 15 de maig de 1980, va assumir la titularitat de les competències, funcions, serveis, organismes i unitats administratives de les Diputacions, en els termes de la proposta de la Comissió Mixta Generalitat-Diputacions.

Entre aquests serveis estaven inclosos els Serveis Provincials de Prevenció i Extinció d'Incendis de les Diputacions de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona.

La titularitat d'aquests Serveis va ser assignada al Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb el Decret 51/1980, de 27 de maig.

En aquesta fase inicial, i d'acord amb el que preveia l'article 3 del citat Decret 21/1980, de 15 de maig, es va efectuar la delegació de la gestió d'aquelles competències a les respectives Diputacions, sense perjudici del seu exercici coordinat a través dels Òrgans de la Generalitat.

La necessitat d'aquesta delegació inicial de la gestió a les respectives Diputacions va estar motivada «a fi de no produir cap buit en la continuïtat pels òrgans adients de la Generalitat, en aquest cas el Departament de Governació», tal i com s'indica a l'exposició de motius del Decret 93/1980, de 27 de juny.

No obstant, tot just un mes després, es va produir l'advocació d'aquesta delegació quan, per tal d'establir un planejament coordinat d'aquests Serveis, es va crear la Direcció General de Prevenció i Extinció d'Incendis i de Salvaments de Catalunya i es va assumir la gestió dels corresponents Serveis de les Diputacions, mitjançant el citat Decret 93/1980, de 27 de juny.

La nova Direcció General de Prevenció i Extinció d'Incendis i de Salvaments, adscrita al Departament de Governació, es va estructurar en els Serveis centrals de Prevenció d'Incendis i d'Extinció d'Incendis i de Salvaments, integrats pel Servei Tècnic de Prevenció; Servei

Tècnic de Lluita contra Sinistres; Serveis Tècnics Generals i el Servei d'Administració i Estudis Econòmics; i cinc brigades amb seu a Bellaterra —provisionalment a Sabadell—, Girona, Tarragona, Manresa i Lleida.

Aquesta Direcció General de Prevenció i Extinció d'Incendis estava assistida per una Comissió Nacional de Coordinació. Així mateix, cadascuna de les brigades territorials estava assistida per una Comissió de brigada i cadascun dels Parcs Principals de bombers per una Comissió de Parc Principal.

Les Comissions esmentades eren els òrgans de participació de les entitats territorials en la gestió dels serveis adscrits a la Direcció General. Les seves funcions eren d'informació, consulta, coordinació i definició dels objectius.

Pel que fa a les dependències del personal i funcionaris adscrits als antics Serveis de Prevenció i Extinció d'Incendis de les Diputacions es va produir una situació de dualitat durant la primera fase, doncs van passar a dependre funcionalment de l'esmentada Direcció General, malgrat la seva adscripció orgànica i retributiva va continuar sent a les Diputacions respectives.

Aquesta situació de doble adscripció funcional i orgànica del personal adscrit als Serveis de Prevenció i Extinció d'Incendis va finalitzar quan la Generalitat de Catalunya va acceptar l'any 1982 la transferència dels citats Serveis des de les Diputacions provincials.

No va ser, però, fins a finals de l'any 1986 quan, en virtut de les competències assumides per la Generalitat, es va crear el Cos de Bombers de la Generalitat, tal com estipula la Llei 9/1986, del 10 de novembre, de cossos de funcionaris de la Generalitat.

En aquesta Llei es va fixar que les funcions que havien de desenvolupar els membres del Cos de Bombers eren les actuacions contra incendis i sinistres, i en aquest el salvament de persones i béns i les tasques de col·laboració en les funcions específiques d'aquest camp. La legislació també va fixar el Grup i els requisits de la titulació d'accés. En aquest sentit, el Grup D era el d'ingrés i tenia com a requisit imprescindible la possessió del títol de graduat escolar, de formació profes-

sional de primer grau o equivalent. Posteriorment es van ampliar el nombre de Grups existents al Cos de Bombers, amb la incorporació dels grups C, B i A.

Amb el traspàs dels bombers de la Diputació de Barcelona a la Generalitat de Catalunya també van ser traspassats els bombers voluntaris integrats en el Cos Provincial de Bombers Voluntaris de Barcelona, un cos creat a finals dels anys 50 per un grup de voluntaris dedicats a la prevenció i a l'extinció dels incendis forestals i depenent, des del 1961, de la Diputació de Barcelona, com un cos auxiliar al Servei Provincial d'Extinció d'Incendis en els grans sinistres, per reforçar la plantilla professional.

La importància del col·lectiu de bombers voluntaris es derivava tant del creixent nombre dels seus efectius com del seu arrelament a Catalunya des de feia dècades. Els primers nuclis de bombers voluntaris foren municipals, alguns encara avui existents, i origen dels actuals bombers voluntaris de la Generalitat.

La formació de la totalitat dels bombers professionals, voluntaris i d'empresa es garanteix mitjançant l'Escola de Bombers de Catalunya (EBC), amb seu a Mollet del Vallès.

### ***2.1.1 L'Escola de Bombers de Catalunya***

L'Escola de Bombers de Catalunya tenia com a finalitat impartir la formació del personal adscrit als serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments i de col·laborar en la selecció d'aquest personal.

Per desenvolupar aquesta finalitat, l'EBC realitzava, entre d'altres iniciatives, les següents actuacions:

- Les activitats formatives per a tots els grups d'intervenció en situacions d'emergència, amb la finalitat de millorar l'eficàcia de l'actuació i reduir les conseqüències dels accidents.
- Les activitats d'estudi i R+D (recerca + desenvolupament) que



tinguin per finalitat promoure l'ús de noves metodologies, de nous equips, i de nous materials i noves formes de gestió.

— Les activitats d'informació i divulgació amb la finalitat de millorar el comportament dels ciutadans i de la societat civil en general en situacions d'emergència.

A tall d'exemple, es pot indicar que l'any 2003 l'EBC va realitzar 51 activitats de formació bàsica, de promoció, d'especialització i continuada, on hi van participar 1.742 alumnes que van rebre un total de 4.017 hores de formació.

Finalment, l'any 1994, es promulgà la Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya, modificada parcialment per la Llei 5/1999, de 12 de juliol. En aquesta Llei es defineixen com a integrants del Cos de Bombers de la Generalitat tres tipus de bombers: els professionals, els voluntaris i els d'empresa, i formen part dels serveis públics els professionals i els voluntaris.

### ***2.1.2 Els àmbits d'intervenció: evolució del risc forestal***

Els àmbits principals d'intervenció del Cos de Bombers són els accidents de trànsit, l'assistència sanitària, els accidents de muntanya i salvaments especials i, de forma especialment rellevant, el risc forestal.

Una anàlisi de l'evolució històrica del risc forestal permet comprovar que als anys 60 es produeix un canvi en la lluita contra els incendis forestals com a conseqüència de la nova continuïtat de terreny forestal disponible després de l'èxode rural dels anys 1950 i 1960.

L'assumpció de les competències en aquesta matèria per part de la Generalitat a principis dels 80 possibilità, d'una banda, que s'establís una coordinació efectiva entre bombers funcionaris i bombers voluntaris, i d'altra, que es dotés aquests bombers amb més mitjans, sobretot amb una gran inversió amb atac directe en forma de línies de mànegues.

El 1987, després dels focs de 1986, Catalunya respon amb més mitjans d'extinció, més vigilància i més pressió, per evitar a qualsevol cost la ignició. Aquests tipus d'incendis es van considerar de segona generació, doncs ja no responien a una disponibilitat gran de superfície, sinó a una disponibilitat de combustible. Eren incendis més ràpids.

L'any 1994, després dels grans focs, es torna a invertir en més mitjans, especialment mitjans aeris. Aquest, però, és ja el principi de la tercera generació d'incendis, focs de capçades actius i propagació per punts i salts i no per fronts, com va ser-ne una clara mostra els focs de 1998 al Bages i el Solsonès, i els de l'agost de 2003.

L'anàlisi de la situació dels riscos forestals, va generar en els equips del Departament d'Interior de la Generalitat les següents consideracions sobre els mateixos:

— L'evolució dels incendis a Catalunya havia anat lligada a la desruralització de la societat.

— La interfície urbana o segona residència havia crescut de forma notable i l'amenaça del foc sobre aquesta era una realitat cada vegada més greu.

— Un incendi al bosc cada vegada deixava de ser més un problema ecològic i esdevenia una emergència de protecció civil de primer ordre.

Cal remarcar que l'increment dels mitjans i la pressió sobre el foc ha permès un millor control dels incendis. No obstant, no es pot obviar que uns pocs incendis van quedar fora d'aquests control, com va passar l'agost de 2003. Aquests incendis van esdevenir grans, cremant molta superfície arbrada, en ser focs de capçada que es propaguen per punts i van quedar fora de l'abast del sistema d'extinció, superant els dispositius d'emergències per intensitat i per velocitat.

Per tal de fer front a aquesta realitat, el govern de Convergència i Unió va treballar fins el 2003 en la línia de mantenir la resposta ràpida i contundent contra els incendis; treballar sobre la planificació de les respostes amb antelació, així com la gestió del combustible, atès

que es van considerar eixos claus del problema, i propulsar un canvi cultural que permetés l'acceptació, per part de la societat, d'altres formes d'extinció (extinció pròpiament dita i preextinció o extinció passiva).

## 2.2 Els bombers a Catalunya

D'acord amb allò que estableix la llei 5/1994, existeixen tres tipologies de bombers a Catalunya:

- Els bombers professionals
- Els bombers voluntaris
- Els bombers d'empresa

### 2.2.1 *Els bombers professionals*

El personal professional dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de la Generalitat té la condició de funcionari i integra el Cos de Bombers de la Generalitat.

En l'exercici de les seves funcions, els membres del cos de Bombers de la Generalitat, si estan en acte de servei, tenen la condició d'agent de l'autoritat, a l'efecte de garantir la protecció de les persones i els béns en situació de perill. Així mateix, tenen la capacitat de coordinació, ja que, d'acord amb el que estableix la Llei 5/1994, en concurrència de qualsevol sinistre o situació d'emergència, la màxima autoritat als efectes de la coordinació de les actuacions és el cos de Bombers de la Generalitat mitjançant els comandaments màxims que intervinguin.

El Cos de Bombers de la Generalitat s'estructura en una línia jeràrquica segons les escales i categories següents:

- Escala superior, que comprèn la categoria d'inspector
- Escala executiva, que comprèn la categoria de sots-inspector

- Escala tècnica, que comprèn les categories d'oficial, de sergent, de caporal i de bomber de primera
- Escala bàsica, que comprèn la categoria de bomber

Les funcions que corresponen a cada escala són les següents:

**Escala superior:** A les persones membres d'aquesta escala els correspon la direcció, coordinació i orientació d'unitats tècniques i de les operatives de nivell superior, i les funcions específiques de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments que es determinin reglamentàriament, i la direcció i el comandament en les situacions en què se'ls encomani d'exercir com a cap de guàrdia.

**Escala executiva:** A les persones membres d'aquesta escala els correspon la coordinació i comandament d'unitats tècniques i de les operatives de nivell intermedi, i les funcions específiques de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments que es determina reglamentàriament, i el comandament de les unitats corresponents en les situacions en què se'ls encomani d'exercir com a cap de guàrdia.

**Escala tècnica:** A les persones membres d'aquesta escala els correspon les funcions operatives en tasques de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments i de suport sanitari en emergències, i les d'inspecció i les de comandament d'unitats operatives i logístiques, que es determini per via reglamentària

**Escala bàsica:** A les persones membres d'aquesta escala els correspon les funcions operatives en tasques de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments i la responsabilitat d'unitat de nivell bàsic que es determini reglamentàriament.

### ***2.2.2 Els bombers voluntaris***

Els membres del cos de bombers voluntaris de la Generalitat no tenen la consideració de personal funcionari ni de personal laboral, sinó que està format per les persones que, per llur vocació benèfica social,

presten d'una manera altruista les funcions de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments.

El marc normatiu inicial dels bombers voluntaris de la Generalitat va estar determinat pel Decret 49/1982, de 22 de febrer, aprovant el Reglament dels cossos de bombers voluntaris del Servei d'Extinció d'Incendis i de Salvaments de Catalunya.

No va ser fins l'aprovació de la Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya, on al seu article 5 els atribueix la condició de ser part integrant de la totalitat dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya, i el títol 4 els inclou, juntament amb el cos de bombers, dins l'estructura del Departament de Governació, deixant la regulació del seu règim a la via reglamentària.

Amb l'aprovació de la Llei 5/1994 es va fer necessària l'adaptació del marc normatiu vigent sobre els bombers voluntaris. Així doncs, mitjançant el Decret 246/1996, de 5 de juliol, que aprova el Reglament del cos de bombers voluntaris de la Generalitat de Catalunya, modificat pel Decret 68/2000, de 8 de febrer, es va establir una nova regulació global de tots els bombers voluntaris de la Generalitat de Catalunya en el desplegament tal com indicaven les previsions de la Llei i, en aquest sentit, cal destacar que aquest simplificava l'estructura d'aquest col·lectiu —que passava de tenir molts cossos a constituir un únic cos— i, alhora, capitalitzava normativament l'experiència acumulada al llarg dels anys.

Els bombers voluntaris de la Generalitat depenen de l'organització i de la supervisió del Departament d'Interior, sota el comandament superior del conseller, amb una estructura i una organització jerarquitzada, agrupades en les seccions següents:

**Secció Activa:** formada pels bombers voluntaris que actuen en el lloc del sinistre i fan serveis de prevenció i d'altres de no urgents.

**Secció Especial:** formada pels bombers voluntaris especialistes en diferents tecnologies que pels seus coneixements i experiència poden assessorar i/o participar de forma directa en els serveis.

Secció de Bombers Veterans: formada pels bombers voluntaris que, amb l'aportació de la seva experiència i coneixements, tenen la missió d'assessorar en totes les tasques pròpies dels bombers.

Secció d'Honor: constituïda per persones, col·lectius, agrupacions o institucions, nacionals o estrangeres, que han contribuït de manera rellevant en serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de la Generalitat.

Secció Juvenil: formada per joves que, en un futur, volen ser bombers voluntaris.

El cos de bombers voluntaris de la Generalitat s'estructura en agrupacions adscrites a parcs de bombers i s'ordena, jeràrquicament, en les categories d'oficial, sergent, caporal i bomber

Cada agrupació de bombers voluntaris ha de tenir un cap d'agrupació, membre del cos de bombers voluntaris, que en els parcs amb adscripció exclusiva de voluntaris, és també el cap de parc.

Com s'ha indicat anteriorment, els bombers voluntaris desenvolupen les seves funcions de forma altruista, però tenen dret a gaudir d'una assegurança que cobreix els accidents que es poden produir en acte de servei i a gaudir de la defensa jurídica necessària en les causes instruïdes com a conseqüència d'actuacions dutes a terme en l'exercici de llurs funcions. Així mateix, els bombers voluntaris han d'ésser distingits o recompensats quan s'apreciava alguna de les circumstàncies o algun dels supòsits determinats pel reglament.

### ***2.2.3 Els bombers d'empresa***

Tenen la consideració de bombers d'empresa les persones habilitades i acreditades per l'Escola de Bombers i Seguretat Civil de Catalunya que exerceixen funcions de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments en empreses.

Els bombers d'empresa actuen en l'exercici de les funcions que els són pròpies sota la coordinació i la direcció del Cos de Bombers de la

Generalitat, si l'abast del sinistre ho requereix i aquest hi intervenen, i, en cas contrari, actua el cos de bombers corresponent.

La determinació dels mitjans i dels sistemes que fa possible l'actuació dels bombers d'empresa s'ha de contenir en els plans d'actuació corresponents.

El Departament, mitjançant el Decret 374/1996, de 2 de desembre, regulà les condicions generals d'organització, funcionament i habilitació i formació dels bombers d'empresa.

#### ***2.2.4 El personal de suport per a les campanyes d'estiu***

Els EPAF (Equips de Prevenció Activa Forestal) estan configurats per treballadors contractats específicament per a les campanyes d'estiu, que suposen un reforç als parcs.

Els EPAF estan estructurats en esquadres d'auxiliars forestals. Les seves funcions són, bàsicament, les d'ajuda en la intervenció i rereguarda en incendis forestals, l'ajuda en la intervenció en cremes de gestió i les tasques de manteniment d'infraestructura d'extinció.

### **2.3 Organització funcional i territorial dels Bombers de la Generalitat**

El Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya està dirigit per la Divisió Operativa i s'organitza territorialment en parcs, zones i brigades, denominades operativament parcs, àrees bàsiques d'emergències i regions d'emergències, mitjançant el Decret 162/2001, de 12 de juny, d'estructura de la Direcció General d'Emergències i Seguretat Civil.

La Divisió Operativa és la unitat gestora de les intervencions en emergències. Entre les seves funcions bàsiques, cal remarcar que dirigeix i planifica l'activitat operativa dels mitjans especialitzats de la direcció general d'emergències i proposa la planificació de la distribució territorial dels recursos i dels procediments operatius.

La Divisió Operativa s'estructura en dos àmbits: l'Àrea de Suport Operatiu i les Regions d'Emergències.

### ***2.3.1 L'organització funcional: l'Àrea de Suport Operatiu***

L'Àrea de Suport Operatiu, que gestiona el Grup de Recolzament d'Actuacions Forestals (GRAF), els Grups d'Actuacions Especials (GRAE), el Grup d'Emergències Mèdiques (GEM) i els mitjans aeris.

Els GRAF van ser creats l'any 1997 i estaven dissenyats per actuar davant d'emergències de grans incendis forestals. La seva actuació aporta al Cos de Bombers capacitat d'atac paral·lel, atac indirecte i atac en zones remotes i inaccessibles sense suport de línia d'aigua. Són un grup dissenyat per treballar en segona sortida, és a dir, com a suport dels dispositiu general de bombers.

Les unitats GRAF són unitats de suport i autònomes, amb un equip conformat per pocs efectius amb alta formació.

El GRAE (Grup d'Actuacions Especials) són els responsables dels salvaments i rescats en alta muntanya, entrenats i formats específicament per aquestes funcions.

El GEM està compost per personal de la Direcció d'Emergències amb experiència laboral i formació en emergències mèdiques i té, entre les seves funcions bàsiques, el tenir cura de l'assistència sanitària en situacions d'emergència; assessorar el comandament que es trobi dirigint una actuació i prestar serveis d'assistència preventiva i altres emergències mèdiques.

Els mitjans aeris, l'any 2003, van realitzar un total de 831 serveis, comptabilitzant 1.184 hores de vol.

### ***2.3.2 L'organització territorial***

La distribució territorial dels parcs de bombers ha estat realitzada des dels anys 80 en base a tres paràmetres principals:

- La distribució de la població.



- La sinistralitat.
- La configuració geogràfica del nostre país amb la seva xarxa de comunicacions.

L'objectiu principal ha estat disposar d'un nombre de parcs de bombers suficient amb la finalitat de donar la màxima cobertura al territori i a la seva població, amb el recursos suficients i adequats, en el mínim temps possible.

El panorama durant aquests anys va anar canviant de forma notable i ràpida, bàsicament en base als conceptes següents:

- Augment de la població
- Redistribució de la població, majors concentracions urbanes i desertització de les zones rurals, tot i que darrerament hagin sorgit diverses propostes neorurals.
- Gran mobilitat de la població que converteix Catalunya en una gran àrea metropolitana.
- Augment del risc, tant des de l'àmbit industrial com químic o forestal, a més de l'increment espectacular d'accidents de trànsit.
- Millora en la xarxa de comunicacions, la qual cosa implica una major rapidesa en el desplegament i atenció a les emergències.

En el decurs del període 1980-2003 es va realitzar una progressiva implantació en el territori de nous parcs de bombers. La construcció d'aquests parcs es va fer en funció de l'evolució de la nova realitat del país indicada anteriorment, encara que aquest creixement, des d'un punt de vista territorial, no sempre va estar homogeni.

Les unitats territorials bàsiques són el Parc, l'Àrea Bàsica d'Emergències i la Regió d'Emergències.

#### a) El Parc

El parc es defineix com el conjunt de mitjans personals i materials, amb organització pròpia, situat en un municipi i amb un àmbit territorial d'intervenció funcional concret.

El personal operatiu de la Direcció General d'Emergències i Seguretat Civil per garantir l'assistència a totes les emergències de Catalunya s'articula en una organització mixta composta per:

- Parcs de bombers permanents, amb personal les 24 hores del dia (parcs de bombers professionals)
- Parcs permanents d'activació en funció de l'emergència (parcs de bombers voluntaris)
- Parcs temporals en funció del risc estacional.

L'objectiu primordial és garantir l'activació immediata d'un tren d'auxili per a l'assistència en l'emergència així com, en un temps mínim, la incorporació de recursos de reforç en funció de les característiques de la mateixa emergència.

A més a més d'atendre els sinistres, com a funció operativa bàsica, els parcs de bombers també tenen, com a funcions de suport, la realització de plans de formació, prevenció, manteniment preventiu i el seguiment de material.

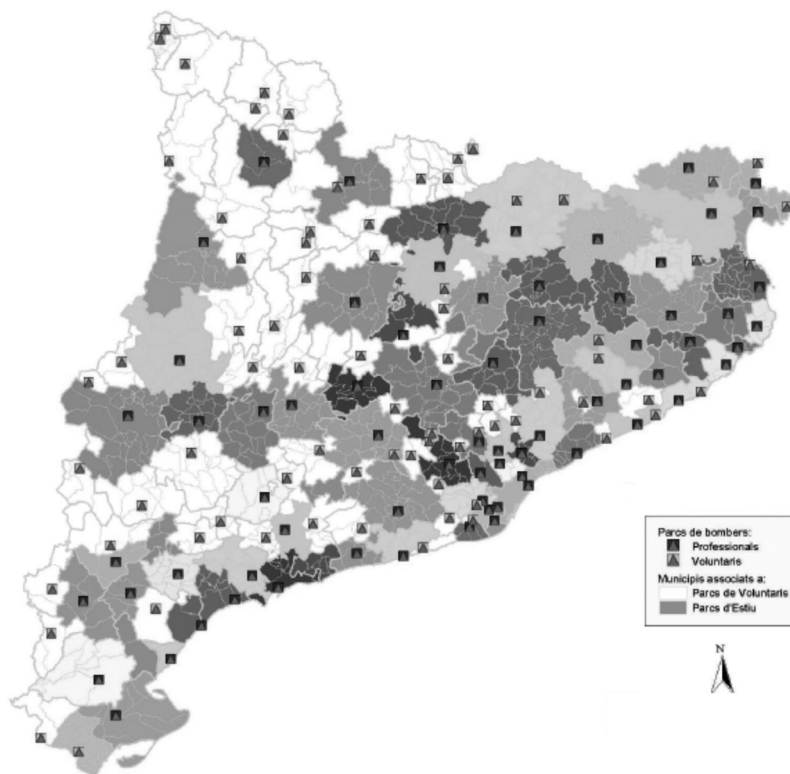
La ubicació geogràfica dels parcs determinen els sectors d'actuació, conformats pel conjunt de municipis més propers a un determinat parc.

Tots els municipis de Catalunya estan incorporats dins de les zones d'actuació dels parcs permanents amb presència les 24 hores (parcs de bombers professionals), segons el protocol d'assignació de municipis per parc, que garanteix l'assistència immediata a qualsevol punt de Catalunya.

Els parcs de bombers permanents en funció de l'emergència, definits com a parcs de voluntaris, tenen la seva pròpia zona d'actuació, que és el seu municipi, i garanteixen a la vegada la incorporació de recursos de reforç.

En funció de la dimensió de l'emergència, els recursos dels parcs poden assistir a sinistres fora dels límits de la seva zona d'actuació. En aquest cas, es responsabilitat del comandament operatiu la redistribució dels recursos humans i materials dels parcs per donar continuïtat a la cobertura permanent del territori.

La distribució dels parcs de bombers es va realitzar amb l'objectiu de garantir la cobertura de tot l'àmbit català en el mínim temps possible.



## b) La Zona o l'ABE

La zona és un conjunt de parcs amb unitat de coordinació i àmbit comarcal. Excepcionalment, hi pot haver zones d'àmbit intercomarcal. Operativament rep el nom d'Àrea Bàsica d'Emergència (ABE)

Entre les funcions més remarcables de l'ABE estan les de ser responsables del control i seguiment dels plans de prevenció i control, de

qualitat, incloent la tramitació d'expedients i informes; la responsabilitat del control i seguiment dels plans de formació i del manteniment preventiu i la gestió de personal professional als parcs.

L'any 2003 existien 26 Àrees Bàsiques d'Emergències, inclosa la Val d'Aran. D'aquestes, 18 de les ABE estaven formades per més d'una comarca, així com també existien situacions en que una comarca repartia el seu territori entre dues o més ABE diferents.

L'ABE de la Val d'Aran, d'acord amb el règim especial que se'n deriva de la Llei 16/1990, de 13 de juliol, és considerada com una Àrea Bàsica d'Emergències que gestionava directament el Conselh Generau d'Aran, i es coordinava operativament amb la Regió d'Emergències de Lleida.

L'any 2003 existien a l'ABE de la Val d'Aran tres parcs de bombers, el de Vielha, Bossóst i el de Lés), amb un sistema establert basat en un model de voluntariat, recolzat per una estructura de personal contractat pel Conselh Generau d'Aran i assignat a la Direccion Generau de Pompiérs e Proteccion Civil.

### c) La Brigada o la Regió d'Emergència

La brigada és una unitat territorial d'àmbit superior que agrupa diverses zones i vetlla per la seva coordinació, operativa i funcional. Operativament rep el nom de Regió d'Emergència. Hi ha sis regions d'emergències: Centre, Metropolitana Nord, Metropolitana Sud, Girona, Lleida, i Tarragona i Terres de l'Ebre.

La distribució de la gestió de les emergències a Catalunya en 6 regions va comportar l'inici d'un procés de major racionalització de la seva gestió.

Des d'un àmbit operatiu, tenen com a funció principal ser responsables de l'activació i coordinació operativa, així com la cessió de recursos especials. En la vessant de suport, les regions d'emergències realitzen la supervisió de les tasques de suport que efectuen les ABE (protecció civil, prevenció, formació i manteniment).

La divisió de la gestió de les emergències en 6 àmbits geogràfics fa que obligatòriament aquests no siguin uniformes. Des del punt de vista de població, hi havia 3 nivells de regió:

Nivell alt: Regió Metropolitana Nord i Regió Metropolitana Sud.

Nivell mitjà: Regió de Tarragona i Terres de l'Ebre i Regió de Girona

Nivell baix: Regió Centre i Regió de Lleida i Val d'Aran.

El nivell alt correspon a regions típicament metropolitanes, amb alta densitat de població. El nivell mitjà correspon a àrees no metropolitanes però on el litoral ha creat una franja gairebé de caràcter urbà. I, el nivell baix correspon a zones del centre i ponent de Catalunya, amb nuclis disseminats vinculats radialment a una població més important.



Mapa de regions d'emergències de Catalunya

## **2.4 Dotacions de recursos humans i materials al desembre de 2003**

Els efectius operatius l'any 2003 estaven compostats per un total de 2.066 bombers professionals, 2.132 bombers voluntaris, 41 EPAF i 1.166 efectius per la campanya forestal. En total, 5.405 persones adscrites als serveis de prevenció i extinció d'incendis de la Generalitat.

Aquests efectius, distribuïts en 179 parcs de bombers, disposaven d'un total de 740 vehicles, integrats per vehicles d'aigua, ambulàncies, autobraços i autoescoles.