

PaperClip

Institut d'Estudis de l'Autogovern

9

Les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat: reptes actuals

Jaume Bosch i Mestres



Text elaborat per Jaume Bosch i Mestres. Advocat. Màster en “La ciutat, polítiques, projectes i gestió” per la UB. Ha estat subdirector general de Coordinació de les Polícies Locals de la Generalitat i coordinador de programes de l’ISPC. Ha estat diputat al Parlament de Catalunya i ponent de l’Estatut de 2006.



La publicació d'aquest *PaperClip* no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'IEA.

© 2024 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
Palau Centelles - Bda. de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

web: <https://iea.gencat.cat>

Disseny: Carlos Cubeiro

Edició impresa
ISSN 2938-0685

Edició elèctronica
ISSN 2938-0693

DL B-2931-2022

Producció: Entitat Autònoma
del Diari Oficial i de Publicacions



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Sumari	Introducció	5
	El punt de partida: l'Estatut de 2006	6
	Les competències pendents en matèria d'emergències i protecció civil derivades de l'Estatut de 2006	7
	Les competències en seguretat derivades de l'Estatut de 2006	8
	L'aplicació del mecanisme previst a l'article 150.2 de la Constitució	12
	Un moment polític suggeridor però extraordinàriament complicat	15
	El ple monogràfic del Parlament sobre seguretat del novembre de 2023	16
	Conclusions	17
	Per saber-ne més	18

Títols anteriors del PaperClip

- 1. Les inversions de l'Estat a Catalunya. Quins són els millors mecanismes per garantir-les?**
Gerard Martín i Alonso
- 2. Governança i feminisme: la incorporació de la corresponsabilitat social**
Cristina Sánchez Miret
- 3. Els efectes del sistema electoral a Catalunya en perspectiva comparada**
Macià Serra i Serra
- 4. Gestió de la COVID-19 i preferències de (des)centralització a Catalunya**
Berta Barbet Porta
- 5. El comú com a institucionalitat transformadora**
Marco Aparicio Wilhelmi
- 6. Xile: de la Constitució de Pinochet a la recerca d'una nova identitat constitucional (1973-2023)**
Rubén Martínez Dalmau
- 7. La informació pública: el pressupòsit del dret a saber**
Àgata Solernou Viñolas
- 8. Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?**
Irene Araguàs Galcerà

Introducció

Aquest treball, basat en part en la meua ponència presentada al seminari “L'àmbit d'actuació de la Generalitat en matèria de seguretat pública: competències i reptes”, organitzat per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA) el 29 d'abril de 2022, pretén fer un inventari actualitzat l'any 2024, en unes circumstàncies polítiques noves, de qüestions que podrien configurar una agenda de negociació entre la Generalitat de Catalunya i el Govern central en matèria de seguretat.

La reunió de la Junta de Seguretat de Catalunya prevista per a finals del mes de març de 2024 es perfilava com l'ocasió per abordar alguns dels temes pendents, però l'anunci d'eleccions anticipades per al 12 de maig va comportar la desconvocatòria de la reunió per part del Ministeri de l'Interior i va trastocar els plans del Govern.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006 va suposar en matèria de seguretat una millora clara en relació amb l'Estatut de 1979. De fet, va consolidar els avenços assolits durant els anys anteriors, de tal manera que no pot haver-hi marxa enrere sense aplicar el complex procés de reforma estatutària. Les competències de la Generalitat en aquest camp no es van veure alterades per la sentència de 2010 del Tribunal Constitucional que va desactivar bona part de l'estructura del text estatutari, si bé van quedar afectades com la resta per la definició que va fer la sentència de les tipologies competencials recollides a l'EAC; però, 18 anys després de l'entrada en vigor de l'Estatut, una part de les previsions en matèria de seguretat no s'ha desplegat plenament. I fins i tot hi ha possibilitats d'anar més enllà.

Ara hi ha l'oportunitat no tan sols d'aplicar les previsions de l'Estatut de 2006 sinó, fins i tot, d'estudiar la via per recuperar algun aspecte de la Proposició de Llei orgànica per la qual s'establia l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovada pel Parlament l'any 2005. L'article 150.2 de la Constitució, que preveu transferir o delegar competències tot i que no inclou les potestats normatives, permet reobrir algun tema dels que es van perdre en la negociació a les Corts Generals o que ja venien condicionats per la Constitució de 1978 i la Llei orgànica 2/1986 de forces i cossos de seguretat, que forma part del bloc de la constitucionalitat. Dependrà de la voluntat del Parlament i del Govern de la Generalitat sorgits de les eleccions del 12 de maig i dels grups parlamentaris al Congrés posar damunt la taula del Govern central aquestes possibilitats.



La reunió de la Junta de Seguretat de Catalunya prevista per a finals del mes de març de 2024 es perfilava com l'ocasió per abordar alguns dels temes pendents, però l'anunci d'eleccions anticipades per al 12 de maig va comportar la desconvocatòria de la reunió per part del Ministeri de l'Interior i va trastocar els plans del Govern

El punt de partida: l'Estatut de 2006

L'Estatut de 2006 regula les competències relacionades amb la seguretat en els articles 163 (Seguretat privada), 132 (Emergències i protecció civil) i, sobretot, en el 164 (Seguretat pública). El nou text estatutari modifica substancialment la regulació continguda a l'Estatut de 1979 i suposa, a més, tal com ha assenyalat Àlex Bas (2009), "la fixació dels avenços de l'autogovern" aconseguits durant aquells 27 anys. En podem destacar aquests trets essencials:

- Correspon a la Generalitat la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya.
- La Junta de Seguretat de Catalunya passa a ser presidida en exclusiva pel president de la Generalitat, i se supera la direcció compartida amb l'Estat vigent des del 1979. La Junta és definida com un instrument de coordinació i perd les funcions de control sobre el desplegament del cos de Mossos d'Esquadra.
- S'amplien les competències en coordinació de les policies locals amb la d'ordenació, que permet una acció més global.
- La Generalitat veu recollides a l'Estatut les competències en control i vigilància del trànsit que havia rebut per mitjà de l'article 150.2 CE l'any 1997.
- En el marc de la legislació estatal, la Generalitat assumeix les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i de manifestació.
- La Generalitat també assumeix les facultats de compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.
- La Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, l'organització de la qual correspon a la Generalitat, té com a àmbit d'actuació tot el territori de Catalunya i exerceix totes les funcions d'un cos de policia; és a dir, queda definida com a policia integral del país. De fet, l'any 2008 culminarà el procés iniciat el 1994 de desplegament territorial i de substitució de la Guàrdia Civil i del Cos Nacional de Policia en totes les comarques i en tots els municipis de Catalunya.
- Es reconeixen a la Policia de la Generalitat les competències en seguretat ciutadana i ordre públic, en policia administrativa i la de policia judicial i investigació criminal i sobre les diverses formes de crim organitzat i terrorisme en els termes que estableixin les lleis.
- Es reconeix expressament que la Policia de la Generalitat ha de participar també en el bescanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i d'auxili amb les autoritats policiaques d'altres països. La Generalitat, d'acord amb l'Estat, ha d'ésser present en els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat.
- Desapareix l'obligació que els comandaments dels Mossos provenguin de les Forces Armades o dels cossos i les forces de seguretat de l'Estat.
- S'elimina la possibilitat, prevista a l'article 14 de l'Estatut de 1979, que l'Estat pogués intervenir en funcions atribuïdes a la Policia de la Generalitat en determinats casos, fins i tot per iniciativa pròpia (tot i que l'any 2017 l'aplicació de l'article 155 de la Constitució va comportar la no aplicació plena d'aquest principi).
- Pel que fa a les emergències i la protecció civil, l'article 132 EAC incorpora un seguit de competències que l'Estatut de 1979 no recollia.

Des de l'entrada en vigor del nou Estatut s'han anat succeint diversos esdeveniments que, en un sentit o un altre, afecten les competències de la Generali-

Les competències pendents en matèria d'emergències i protecció civil derivades de l'Estatut de 2006

tat. A partir de les experiències viscudes es pot plantejar avui l'assumpció de noves responsabilitats.

Estudiarem en aquest apartat i el següent els traspassos i alguns mecanismes de col·laboració pendents d'acord.

- **Salvament marítim.** L'article 132.3 EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència executiva de salvament marítim, en els termes que determini la legislació de l'Estat. Aquesta atribució competencial, que hauria de portar aparellat el traspàs dels mitjans de què l'Estat disposa a Catalunya, continua pendent de materialitzar-se. Com en altres àmbits, complica el traspàs el fet que l'Estat, per prestar el servei, constituís una entitat pública empresarial, la Societat de Salvament i Seguretat Marítima, abreujadament Salvament Marítim, que no depèn del Ministeri de l'Interior, sinó del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, a través de la Direcció General de la Marina Mercant. El traspàs s'ha de produir, buscant les fórmules que el facin possible, i ha d'incloure els mitjans, els recursos i el personal que ara presta el servei a Catalunya.

La Llei 5/1994, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya, a l'article 13 ja establia que correspon a la Generalitat "intervenir en les operacions de salvament marítim, a requeriment de les autoritats competents". Era la concreció de l'article 11.10 de l'Estatut de 1979, que atribuïa a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en matèria de salvament marítim.

- **Seguretat nuclear.** L'article 132.4 EAC estableix que la Generalitat participa en l'execució en matèria de seguretat nuclear, en els termes que siguin acordats en els convenis subscrits a aquest efecte i, si escau, en les lleis. En la negociació de l'Estatut es va introduir aquest apartat, certament modest, davant la negativa del Govern central a ni tan sols esmentar la qüestió, després de demostrar que la Xunta de Galícia havia signat un conveni amb l'Estat sobre el tema. No em consta que s'hagi acordat cap conveni en aquesta matèria. Un dels aspectes que podria incloure seria el del control del transport de materials. El Síndic de Greuges (2019) va plantejar la necessitat de promoure per part de la Generalitat "els acords i convenis que siguin necessaris amb l'Administració General de l'Estat per regular la seva participació en l'execució en matèria de seguretat nuclear". Cal recordar que el projecte d'Estatut de 2005 establia que correspondria a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en matèria de seguretat nuclear.

D'altra banda, en cas d'una emergència en una central nuclear de Catalunya, la majoria dels serveis que actuarien serien de la Generalitat. Encara que només sigui per aquesta raó, caldria una major implicació de la Generalitat en el PENTA, el Pla d'emergència nuclear exterior de les centrals d'Ascó i de Vandellòs.

- **Mecanismes de col·laboració pendents**

La cooperació transfronterera en cas d'emergències: davant possibles emergències, o davant la seva prevenció, en instal·lacions crítiques transfrontereres, com, per exemple, el túnel del Pertús, França disposa dels seus serveis, mentre que l'Estat espanyol, que es mostra molt gelós de les seves competències pel que fa a la relació entre estats, ha de refiar-se dels serveis de la Generalitat, com són els Bombers, els Mossos o el Sistema d'Emergències Mèdiques (SEM). És un contrasentit pretendre que l'organització de la resposta a una emergència sigui exògena a la que tenen estructurada els cossos d'emergències de la Generalitat. Si la Generalitat és Estat, no haurien de sorgir els problemes que apareixen sovint. I, més enllà de temes puntuals, caldria potenciar la presència de la Generalitat en el Mecanisme Europeu de Protecció Civil de la Unió Europea.

La flexibilització de la capacitat per sol·licitar suport, en cas d'incendis forestals, d'hydroavions a l'Estat francès, justificada per raons de proximitat, sense haver de superar les traves burocràtiques actuals o l'obligació ineficient que estableix que sigui prioritari utilitzar mitjans de l'Estat espanyol, encara que es trobin molt més lluny.

Les competències en seguretat derivades de l'Estatut de 2006

- **L'assumpció per part de la Generalitat de les competències que encara exerceix el SEPRONA de la Guàrdia Civil**

L'article 164.2 EAC estableix: "Corresponen a la Generalitat, en el marc de la legislació estatal sobre seguretat, les facultats executives que li atribueixi l'Estat i en tot cas: [...] b) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics".

L'article 144 EAC atorga la competència compartida a la Generalitat en matèria de medi ambient i en concreta el contingut en 12 punts, i la competència exclusiva en matèria d'espais naturals. L'article 144.6 EAC aclareix que la Generalitat exerceix les seves competències per mitjà del Cos d'Agents Rurals, competents en la vigilància, el control, la protecció, la prevenció integral i la col·laboració en la gestió del medi ambient, i els reconeix la condició d'agents de l'autoritat i que exerceixen funcions de policia administrativa especial i de policia judicial, en els termes que estableix la llei.

La Guàrdia Civil defineix la missió del Servei de Protecció de la Natura (SEPRONA) a partir de la Llei orgànica 2/1986, de forces i cossos de seguretat, que li encomana vetllar per la conservació de la natura i del medi ambient. L'Ordre general núm. 72, de 21 de juny de 1988, va crear aquest servei: s'ha d'ocupar, en concret, de "vetllar pel compliment de les disposicions que tendeixin a la conservació de la natura i del medi ambient, dels recursos hídrics, així com de la riquesa cinètica, piscícola, forestal i qualsevol altra de relacionada amb la natura". La duplicació d'objectius és clara, i ha de prevaldre l'Estatut.



La Guàrdia Civil hauria de deixar de prestar aquest servei a Catalunya. No pot ser que es produeixi una concurrència de cossos que poden actuar davant un mateix fet

La Generalitat té competència exclusiva pel que fa a les conques hidrogràfiques internes (art. 117 EAC), la pesca fluvial i marítima (art. 119 EAC) i la caça (art. 119 EAC) i també té competències en temes forestals (art. 116 EAC).

La Guàrdia Civil hauria de deixar de prestar aquest servei a Catalunya. No pot ser que es produeixi una concurrència de cossos que poden actuar davant un mateix fet. Ara bé, essent realistes, cal també un diàleg amb l'Estat espanyol per concretar-ho, i ara pot ser el moment. Un cop aconseguit això, el Departament d'Interior, del qual ara depèn el Cos d'Agents Rurals, hauria de dictar les directrius corresponents de clarificació del paper d'aquests en relació amb les unitats regionals de medi ambient (URMA) dels Mossos d'Esquadra per tal d'evitar les tensions que s'han detectat en els darrers temps. En tot cas, el que és urgent superar, al marge de la capacitació dels agents del SEPRONA, és la duplicitat d'aquest servei amb la Generalitat. No dic que la Guàrdia Civil ho faci malament: dic que segurament ho fa bé, però que no ho hauria de fer.

La Generalitat no s'havia mostrat decidida durant molt temps a exercir les seves competències. Ara les coses havien canviat: la Junta de Seguretat de Catalunya del mes de març havia d'abordar aquesta qüestió pendent atorgant als Mossos d'Esquadra funcions d'investigació policial, administrativa i judicial, incloent-hi els delictes penals, en tots els casos relacionats amb el medi ambient. La convocatòria d'eleccions anticipades ha fet que la resolució d'aquest conflicte competencial quedi posposada, però el tema cau pel seu propi pes: quan s'han impulsat operacions conjuntes dels Mossos d'Esquadra i de la Guàrdia Civil contra la pesca il·legal al delta de l'Ebre, les denúncies s'han presentat al Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, que és la conselleria de la Generalitat competent en aquesta matèria. Quan es produeixi la substitució del SEPRONA, caldrà que la Generalitat la prepari amb molta cura perquè en cap cas no es pugui produir una rebaixa en la qualitat del servei, que es giraria en contra de l'autogovern, i més en un àmbit tan sensible com el del món rural.



La Generalitat no s'havia mostrat decidida durant molt temps a exercir les seves competències. Ara les coses havien canviat: la Junta de Seguretat de Catalunya del mes de març havia d'abordar aquesta qüestió pendent atorgant als Mossos d'Esquadra funcions d'investigació policial, administrativa i judicial, incloent-hi els delictes penals, en tots els casos relacionats amb el medi ambient

- **L'ampliació de les competències executives en matèria de seguretat privada**

El sector de la seguretat privada ha experimentat un creixement enorme en els darrers anys. De fet, en l'Estatut de 1979 ni tan sols apareixia i, en canvi, l'Estatut de 2006 hi dedica tot un article, el 163.

La Generalitat ja exerceix des de fa temps, des d'abans de l'Estatut de 2006, determinades funcions en matèria de seguretat privada, a través del Decret 272/1995. Les que li atorga l'Estatut es concreten en funcions com l'autorització d'empreses, la inspecció i sanció d'activitats o l'autorització de centres de formació. L'any 2014 va entrar en vigor la Llei estatal de seguretat privada, i la Generalitat va dictar una resolució amb criteris per aplicar-la, però caldria anar més enllà. De fet, Àlex Bas (2009) ha defensat que l'exercici de competències executives podria implicar la potestat reglamentària no estrictament organitzativa. I el Síndic de Greuges (2016) apuntava: "Caldria impulsar una interpretació com més extensiva millor amb relació a les facultats de la Generalitat a través d'una negociació amb el Govern de l'Estat. Una de les funcions que es podrien negociar seria l'assumpció per part de la Generalitat de la realització dels exàmens que atorguen la categoria de vigilant de seguretat que ara depenen del Ministeri de l'Interior". Que la Generalitat no pugui, ni tan sols, fer aquestes proves a Catalunya es basa en una interpretació molt restrictiva del que són les competències executives.

Un dels aspectes en els quals es podria avançar és que, tal com ha apuntat el Mecanisme Català de Prevenció de la Tortura (2023), sigui la Generalitat, a través del Departament de Justícia, qui proporcioni una formació específica als vigilants privats de seguretat que presten els seus serveis en centres de justícia juvenil, en lloc de deixar aquesta formació en mans de les empreses privades de seguretat concessionàries del servei.

També caldria aclarir mitjançant un conveni determinats punts de la Llei estatal 5/2014, de seguretat privada, que generen confusió, en relació amb l'exclusivitat dels Mossos d'Esquadra en les inspeccions a empreses estatals, despatxos de detectius privats o centres de formació a Catalunya.

El Projecte d'Estatut aprovat el setembre de 2005 al Parlament de Catalunya preveia a l'article 163 que la Generalitat tingués competència exclusiva en matèria de seguretat privada. Entre la situació restrictiva actual i aquella expectativa no assolida hi ha un camí ampli per recórrer.

- **Competències pròpies d'una policia integral en diversos àmbits territorials**

Aigües territorials: encara existeix una polèmica amb la Guàrdia Civil sobre les competències dels Mossos d'Esquadra com a policia judicial al mar. El 12 de març de 2019, la Comissió Nacional de Coordinació de la Policia Judicial va es-



Que la Generalitat no pugui, ni tan sols, fer aquestes proves a Catalunya es basa en una interpretació molt restrictiva del que són les competències executives



tablir que els Mossos d'Esquadra no eren policia judicial a les aigües interiors marítimes. Cal revisar aquesta qüestió, que no admet una anàlisi seriosa. La creació l'any 2020 de la Policia Marítima del cos de Mossos d'Esquadra, amb el desplegament de l'antiga Unitat Aquàtica, amb una primera base al port de Palamós, ha suposat un salt endavant en la concepció de la Policia de la Generalitat com una policia integral, amb competències plenes, també en l'àmbit marítim, en la investigació de delictes, en seguretat ciutadana i en l'ordre públic, així com de policia administrativa. Resoldre aquest conflicte competencial amb la Guàrdia Civil era un dels objectius de la reunió posposada de la Junta Local de Seguretat de Catalunya, que havia de tenir lloc a finals del mes de març de 2024.

El control de ports i d'aeroports: com es pot mantenir que els Mossos d'Esquadra, com a policia integral de les ciutats que disposen de port, no puguin investigar delictes comesos en aquestes zones? Els ports no són espais aïllats: formen part d'un municipi. Sembla que fins i tot es prohibeix als Mossos d'Esquadra accedir a les zones restringides. Ja fa temps que s'està negociant la qüestió amb el ministre de l'Interior, al marge que la Guàrdia Civil mantingui competències en les matèries relacionades amb delictes fiscals, duanes o terrorisme. Sembla que la situació prové d'un acord provisional de l'etapa en què els Mossos d'Esquadra estaven fent el seu desplegament territorial i que avui ja no té gens de sentit. Seria un bon moment per analitzar també com integrar les policies portuàries de Barcelona i de Tarragona en el sistema de policia de Catalunya, més enllà de la formació que ja reben a l'Institut de Seguretat Pública.

La Junta de Seguretat de Catalunya pot modificar aquesta situació absurda. En la reunió posposada, a la qual ja he fet referència, es tenia previst atorgar als Mossos d'Esquadra les funcions de control dels ports i dels aeroports del país, una tasca coherent amb la seva concepció de policia integral de Catalunya.

La vigilància, l'ordenació i la investigació en l'espai aeri: és més necessària que mai amb la proliferació de drons, de vehicles aeris no tripulats, ja que afecta l'aplicació de la normativa administrativa, les activitats delictives i la prevenció de riscos a persones o a béns.

- **Mecanismes de col·laboració pendents**

La participació en convenis i organismes europeus i internacionals

Cal recordar els problemes dels Mossos d'Esquadra per accedir dins el mateix Estat espanyol al CITCO (Centre d'Intel·ligència contra el Terrorisme i el Crim Organitzat) durant molts anys. De fet, quan es produeixen els atemptats de Barcelona i de Cambrils l'any 2017, els Mossos d'Esquadra encara no estan



Actualment, els Mossos d'Esquadra encara no tenen accés a totes les bases de dades europees de forma directa, i algunes peticions s'han de canalitzar a través dels enllaços dels cossos de seguretat estatals

plenament integrats en el CITCO. Finalment es va aconseguir, i la valoració és molt positiva. Més enllà, però, caldria que el sistema policial espanyol assumís d'una vegada l'existència de les policies autonòmiques, com a policies integrals en el seu territori, que han de formar part de ple dret i sense restriccions ni intermediaris de l'EUROPOL (Agència de la Unió Europea per a la Cooperació Policial) o del Centre Europeu de Lluita contra el Terrorisme, que en depèn. Aquesta demanda no és sinó la concreció de l'obligació de facilitar els contactes directes previstos a l'article 7.5 del Reglament de l'EUROPOL. La Policia de la Generalitat és autoritat competent en matèria de seguretat, tant pel que fa a les definicions del mateix Reglament com pel que fa a la legislació pròpia.

Actualment, els Mossos d'Esquadra encara no tenen accés a totes les bases de dades europees de forma directa, i algunes peticions s'han de canalitzar a través dels enllaços dels cossos de seguretat estatals, com, per exemple, l'accés a les dades contingudes a SIENA CT (contra el terrorisme).

Accés a bases de dades de l'Estat

Encara hi ha molta feina a fer en aquest camp: exercir les funcions de policia en un territori implica poder accedir a determinats fitxers de l'Estat: les bases de dades del DNI, d'alarmes, d'estrangeria i d'embarcacions per conèixer-ne els titulars.

El Projecte d'Estatut de 2005 preveia per a la Generalitat "la competència executiva en l'expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat", unes funcions administratives a les quals no caldria destinar directament agents de policia com encara fa ara l'Estat.

L'aplicació del mecanisme previst a l'article 150.2 de la Constitució

L'article 150.2 CE és una via que pot permetre ampliar el sostre competencial vigent i obrir un seguit de possibilitats que cal explorar. Pot encetar tantes possibilitats que hi ha qui ha advertit, des d'una visió centralista, de la necessitat de tancar aquest sistema obert, que podria buidar les competències de l'Estat i del qual alguns autors han recordat, preocupats, que és un article que no posa cap límit. Hauria pogut facilitar l'assumpció de noves competències a les comunitats autònomes, a totes o a algunes, si s'hagués optat per un desplegament de tipus federal de la Constitució de 1978, però s'ha triat el model recentralitzador, emparat per les interpretacions polèmiques i centralistes d'un Tribunal Constitucional avui afortunadament renovat.

Cal recordar que l'any 1992 es va utilitzar l'article 150.2 per transferir competències a les comunitats que havien accedit a l'autonomia per la via de l'article 143 CE i, en altres ocasions, per transferir una competència determinada a una sola comunitat. L'article 150.2 preveu que "l'Estat podrà transferir o delegar a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació. La llei preveurà en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers i també les formes de control que l'Estat es reservi".

En l'àmbit de la seguretat disposem d'un precedent destacat: el traspàs a la Generalitat d'una matèria que l'Estatut de 1979 havia reservat a l'Estat, trànsit,

mitjançant la Llei orgànica 6/1997, aprovada per unanimitat quan governava el PP. Aquesta competència va quedar incorporada a l'Estatut de 2006. El País Basc ja en disposava des de l'any 1982.

És cert que hi ha un altre cas més recent i preocupant: el del Reial decret 252/2023, de 4 d'abril, de traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Foral de Navarra en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor, que va permetre a la Policia Foral de Navarra el juliol de 2023 substituir la Guàrdia Civil en aquestes funcions. Es tractava d'un traspàs pactat entre el PSOE i el PNB l'any 2019. La seva tramitació parlamentària va originar un escàndol protagonitzat per determinats grups que van arribar a cridar “Viva la Guardia Civil” a l'hemicicle del Congrés, com si aquest traspàs impliqués la ruptura de l'Estat espanyol i un greuge a la Guàrdia Civil: una imatge clara del deteriorament i retrocés de la vida política en relació amb la normalitat (si més no, aparent) amb la qual es va viure el mateix traspàs a Catalunya l'any 1997. Contra el Reial decret, hi va recórrer l'associació Justícia Guàrdia Civil (JUCIL). La Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, després d'acceptar la legitimació de JUCIL que el Govern navarrès qüestionava, va anul·lar el decret de traspàs perquè va concloure que no es pot utilitzar un reial decret “per atribuir una competència no reconeguda a Navarra a la Llei orgànica de reintegració i millora del règim foral (LORAFNA)”. El Tribunal opina que aquestes competències només podran ser assumides per la Comunitat Foral si es reforma la LORAFNA o si s'utilitza, com en el cas català, l'article 150.2 CE. Un nou exemple de les resistències policials i judicials amb les quals topa qualsevol cessió de més autogovern en matèria de seguretat. El Govern de Navarra, en conèixer la sentència, va anunciar la seva voluntat de negociar amb el Govern central alguna de les vies indicades pel mateix Tribunal, ja que la sentència no és recurrible.

Pel que fa a les matèries reservades a les forces i els cossos de seguretat, cal recordar que l'Estatut de 1979 incloïa a l'article 13 una llista extensa de les que els corresponien en exclusiva. Aquesta reserva ja no és a l'Estatut de 2006 perquè, entremig, la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat (LOFCS) de l'any 1986 va definir la llista de competències del Cos Nacional de Policia i de la Guàrdia Civil als articles 11 i 12.

L'article 150.2 CE especifica que les matèries que es traspassin han de ser “susceptibles de transferència o delegació”, una definició prou interpretable en diversos sentits. En tot cas, la lògica indicaria que, si el trànsit va ser transferit, també ho podrien ser moltes altres matèries similars.

Si la Generalitat és Estat i els Mossos d'Esquadra són una policia integral, no hauria d'haver-hi impediments tècnics ni jurídics —la política és una altra cosa— perquè exercissin aquestes competències que avui són pròpies de l'Estat. Ara que la situació política permetria parlar-ne, caldria definir bé les matèries que es podrien reclamar. Podem esmentar, per exemple:

Les funcions policials relacionades amb estrangeria: en el marc de les negociacions entre l'Estat i la Generalitat i els partits catalans, en l'inici d'aquesta legislatura el PSOE i Junts han acordat “impulsar una llei orgànica de delegació de competències i recursos perquè Catalunya pugui fer una gestió integral de



Si la Generalitat és Estat i els Mossos d'Esquadra són una policia integral, no hauria d'haver-hi impediments tècnics ni jurídics perquè exercissin aquestes competències que avui són pròpies de l'Estat

la immigració d'acord amb l'article 150.2 de la Constitució". Caldrà estudiar amb profunditat els detalls de l'acord quan aquest es concreti en un projecte de llei. Joan Ridao (2024) ha exposat alguns dubtes sobre l'abast de la possible nova normativa; però, si aquesta avança, es podria plantejar la possibilitat d'introduir el paper del cos de Mossos d'Esquadra en substitució de la policia estatal en determinades funcions en relació amb l'estrangeria, fet que exigiria, com ha apuntat Ridao, la reforma de diversos textos legals. Si s'aconseguís, es guanyaria en eficàcia, qualitat de la informació i proximitat i, tant de bo, també en el respecte dels drets de les persones migrades.

Armes i explosius: si els Mossos d'Esquadra són una policia integral desplegada en el territori, res no hauria d'impedir que assumissin aquesta competència. En uns moments en què s'ha incrementat de manera evident el nombre de fets delictius associats a l'ús d'armes de tot tipus, amb l'augment consegüent de la perillositat per a la ciutadania i per als agents, semblaria lògic que els Mossos d'Esquadra poguessin intervenir en el seu control. I més si es tenen presents les seves funcions en la lluita contra el terrorisme. La Llei estatal 25/2022, d'1 de desembre, sobre precursors d'explosius, ja ha atorgat als Mossos d'Esquadra un cert paper en el seu control.

De fet, el Projecte d'Estatut de 2005 atribuïa a la Generalitat "l'execució del règim de tinença i ús d'armes, municions i explosius, llur adquisició amb destinació als cossos policíacs de Catalunya i l'expedició de les llicències corresponents".

Una proposta possibilista: el control d'armes i explosius vinculat a les competències de cultura i caça i a la coordinació i l'ordenació de les policies locals: existeix una situació especial i, fins i tot, un punt anòmal, pel que fa a la competència de l'Estat en el control d'armes i explosius: la que fa referència a competències que són pròpies de la Generalitat, com la cultura o la caça o la coordinació i l'ordenació de les policies locals.

És evident, des de la lògica que inspira aquest treball, que, tal com hem exposat en el punt anterior, semblaria possible que per la via de l'article 150.2 CE la Generalitat assumís tot el que fa referència al control d'armes i explosius; però, en cas que no fos viable un acord total amb l'Estat, es podria plantejar un traspàs o una delegació limitat a la Generalitat d'aquestes funcions que avui presta la Guàrdia Civil.

Pel que fa a cultura, la Guàrdia Civil inspecciona tot el que fa referència a "armes i explosius" relacionats amb les festes populars, a la cultura del foc, molt estesa a Catalunya: correfocs, colles de diables, colles de trabucaires... No té gaire sentit que la Guàrdia Civil controli aquestes manifestacions culturals que utilitzen pirotècnia i trabucs pel que fa a explosius i armament, quan la

cultura és competència exclusiva de la Generalitat, i els Mossos d'Esquadra, a diferència de la Guàrdia Civil, són la policia integral que està desplegada en tots els municipis de Catalunya.

El control d'aquests esdeveniments és necessari per garantir la seguretat de la ciutadania i la de les mateixes colles participants, però en alguna ocasió s'han produït conflictes amb colles de cultura popular sotmeses a inspecció per part d'un cos policial no arrelat al territori i que sovint no coneix els mecanismes de funcionament d'aquests esdeveniments festius.

Pel que fa al control d'armes relacionades amb la caça, la regulació de la qual és una competència exclusiva de la Generalitat (art. 119.1 EAC), res no hauria d'impedir que el Departament d'Interior exercís la tasca d'inspecció i control de les armes dels caçadors. La futura assumpció de les funcions del SEPRONA de la Guàrdia Civil hauria de facilitar també un acord en aquest àmbit.

És poc lògic i operatiu que els ministeris de l'Interior i de Defensa exerceixin un control sobre l'adquisició d'armes per part dels Mossos d'Esquadra, fet que va provocar polèmiques innecessàries com el veto del Govern de Mariano Rajoy, posteriorment aixecat pel Govern de Pedro Sánchez l'any 2019, a la compra d'armes llargues necessàries en la lluita antiterrorista. Tampoc no és necessari que un cos policial estatal, la Guàrdia Civil, controli les armes de les policies locals, sobre les quals la Generalitat exerceix la competència de coordinació i ordenació. Cal ressenyar que des del gener del 2024 la Intervenció d'Armes i Explosius de la Guàrdia Civil exigeix en alguns àmbits territorials que els policies locals no surtin del seu municipi amb armes. Si bé és cert que la legalitat vigent estableix que les policies locals només poden actuar en l'àmbit territorial del seu municipi, no és coherent que, quan traslladin detinguts a una comissaria dels Mossos d'Esquadra o a un centre sanitari fora del seu terme municipal, no puguin anar armats. Si la prohibició es fa efectiva, pot crear problemes greus a les policies locals. En espera que la futura llei del sistema de policia de Catalunya aclareixi la situació, la Junta de Seguretat de Catalunya, en exercici de les seves funcions de coordinació, hauria d'evitar que es produeixin entrebancs com aquests en la tasca de les policies locals.

Un moment polític suggeridor però extraordinàriament complicat

La legislatura nascuda de les eleccions generals del 23 de juliol de 2023 va obrir una panorama polític inèdit. El Govern central, format pel PSOE i Sumar, compta amb ministres del PSC i els Comuns. I la nova aritmètica parlamentària ha situat els grups d'ERC i Junts per Catalunya en una posició decisiva. És a dir, les quatre forces polítiques que amb intensitats i denominacions diverses han marcat la definició i el desenvolupament del model català de seguretat al llarg dels darrers 45 anys tenen un paper destacat en aquest nou context polític. Per als partits catalans la prioritat ha estat, d'entrada, fer possible una llei d'amnistia, però també s'ha obert la possibilitat de revisar el sistema de finançament de Catalunya i la millora del seu autogovern. S'està intentat arribar a acords sobre diversos àmbits competencials (Rodalies de RENFE o immigració), i res no hauria d'impedir la negociació de millores en d'altres matèries com la seguretat.

La reacció que abans hem comentat contra el traspàs a la Policia Foral de Navarra de les competències en trànsit és un símptoma de les dificultats que caldrà superar si es vol avançar més en la substitució de les forces i els cossos de Seguretat de l'Estat a Catalunya. Arran dels contactes entre el PSOE i Junts sobre la possibilitat de delegar alguns aspectes de la competència d'immigració en la Generalitat, el líder del PP, Alberto Núñez Feijóo, declarava el gener d'aquest any que es vol "expulsar" de Catalunya el Cos Nacional de Policia.

El desembre del 2023, sindicats del Cos Nacional de Policia i associacions professionals de la Guàrdia Civil qualificaven de "despropòsit pressupostari" l'acord entre el Govern central i el de la Generalitat de destinar 1.600 milions d'euros al finançament de 3.000 agents dels Mossos d'Esquadra més fins a arribar als 22.000 efectius l'any 2030. Segons aquestes organitzacions, l'acord pretenia "expulsar la Policia Nacional de Catalunya per potenciar el cos autonòmic". També criticaven que, segons ells, es vulgui "prendre com a trofeu" la prefectura de la Via Laietana, que les institucions catalanes i l'Associació de Persones Ex-preses Polítiques del Franquisme volen destinar a crear un espai que recordi les tortures que en aquest edifici es van infligir a molts militants antifranquistes.

El ple monogràfic del Parlament sobre seguretat del novembre de 2023

El Parlament de Catalunya va celebrar els dies 7, 8 i 9 de novembre de l'any 2023 un ple monogràfic sobre la seguretat a Catalunya, que va donar lloc a l'aprovació d'una extensa Resolució, la 867/XIV. En aquest text podem trobar, al costat d'altres aspectes rellevants, alguns punts que afecten la qüestió competencial:

- Com a conseqüència de les disfuncions observades en l'actuació conjunta dels Mossos d'Esquadra i del Cos Nacional de Policia en els aldarulls d'octubre de 2019 a Barcelona, s'insta el Govern, amb una redacció que no és un exemple de claredat, a "imposar" "els protocols i les pautes d'intervenció" a tots els cossos policials, inclosos els estatals. L'origen de la Resolució es podria trobar en l'ús de bales de goma per part del Cos Nacional de Policia en els aldarulls esmentats; els Mossos ho tenien prohibit pel Parlament. La prohibició no afectava legalment la policia estatal, però el Govern de la Generalitat hauria pogut imposar, directament o a través de la Junta de Seguretat de Catalunya, la no utilització de les bales de goma amb caràcter general per tal d'evitar una situació de doble legalitat que podia afectar els drets de les persones que es manifestaven.
- El Parlament exigeix el reconeixement de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra com a membre de ple dret de les institucions i els organismes de seguretat pública europeus i mundials i la seva presència de ple dret en els organismes internacionals. En aquesta línia, i pel que fa a l'Estat espanyol, el Parlament "valora molt positivament el salt qualitatiu en la bona direcció que ha representat la incorporació del cos de Mossos d'Esquadra al Centre d'Intel·ligència contra el Terrorisme i el Crim Organitzat", el CITCO.
- El Parlament insta el Govern a "assumir les competències del Servei de Protecció de la Natura de la Guàrdia Civil, d'acord amb el que estableix l'article 164.3.b de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que atribueix a la Generalitat la

competència en matèria de natura, medi ambient i recursos hidrològics; garantir, per a exercir aquestes competències, una dotació de mossos d'esquadra i d'agents rurals adequada". El Parlament reitera aquesta demanda en un altre punt de la mateixa Resolució tot instant el Govern de la Generalitat "a exigir al Govern de l'Estat espanyol que faci efectiva la transferència a Catalunya de totes les competències, amb el pressupost corresponent, del Servei de Protecció de la Natura de la Guàrdia Civil".

- El Parlament també insta el Govern a "adoptar les mesures per a garantir un funcionament eficaç de la Unitat d'Intervenció Marítima dels Mossos d'Esquadra, i negociar amb el Govern de l'Estat la superació de les dificultats operatives que són fruit de la manca de coordinació amb la Guàrdia Civil".

Conclusions

De tot el que hem exposat fins ara se'n desprèn que Catalunya es troba, malgrat les dificultats evidents, davant la possibilitat de fer un salt en el seu autogovern, també pel que fa a la seguretat. Cal lamentar, però, que el pas endavant que podia representar la diverses vegades esmentada reunió posposada de la Junta de Seguretat de Catalunya hagi suposat un endarreriment en alguns dels àmbits comentats en aquest treball.

D'altra banda, no totes les perspectives de millora depenen de la negociació amb el Govern central i de l'assoliment de noves competències. El Departament d'Interior disposa d'un ampli marge d'actuació dins el marc jurídic actual. En el ple monogràfic del Parlament de Catalunya del mes de novembre de 2023 esmentat es van aprovar algunes recomanacions que no són objecte d'aquest treball però que tindrien una gran incidència en l'exercici de les funcions de seguretat: la necessitat que entri al Parlament el Projecte de Llei del sistema de policia de Catalunya o la conveniència de reforçar i dotar econòmicament la nova Direcció General de Polícies Locals. La legislatura 2021-2024 ha acabat sense que s'hagi materialitzat cap de les dues mesures. Que l'avantprojecte de Llei no hagi arribat ni tan sols a ser aprovat pel Govern és una nova oportunitat perduda que se suma a les dels darrers 20 anys.

El Govern de la Generalitat i els partits polítics catalans han de decidir si és prioritari o no plantejar ara la millora de les competències en seguretat. Tal com hem intentat explicar, sembla possible plantejar l'assumpció de competències definides a l'Estatut de 2006 i encara no aconseguides, l'assoliment d'altres competències previstes en el Projecte d'Estatut de 2005 i perdudes durant la negociació a Madrid i, fins i tot, la incorporació per la via de l'article 150.2 CE de noves competències que el 2005 i el 2006 semblava impossible ni tan sols plantejar. Sabran els partits catalans aprofitar l'ocasió?



El Govern de la Generalitat i els partits polítics catalans han de decidir si és prioritari o no plantejar ara la millora de les competències en seguretat

Per saber-ne més

Bas, Àlex. 2009. *L'avantsala de l'Estatut. L'autogovern de Catalunya a la llum de la seguretat pública (1979-2006)*. Barcelona: IEA.

Bosch, Jaume. 2018. *La nostra policia. El model de seguretat de Catalunya des de 1978 fins als atemptats de 2017 i l'1 d'octubre*. Barcelona: Eumo Editorial.

———. 2019. Una sentencia que invita a la reflexión. *La Vanguardia*.

———. 2020. Crònica de l'estat d'alarma. El funcionament de les institucions i de la seguretat pública en temps de coronavirus (14 de març a 21 de juny de 2020). Barcelona: ICPS.

Echániz, Román. 2017. El CITCO, los Mossos, los Forales y la Ertzaintza. *Nueva Tribuna.es*.

Fuentes, J. R., J. L. Blasco, J. M. Abdelkader, J. M. Capell, i L. Parejo. 2023. *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch.

Guillén, Francesc. 2009. *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: Bosch Editor.

Marica, Andreea. 2017. Policías autonómicas y Europol. *El Periódico*.

Medina, Juanjo. 2011. *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid: Edisofer.

———, coord. 2022. *Instituciones de control del delito*. Madrid: Dykinson.

Ridao, Joan. 2024. Transferències en immigració: aclarim conceptes. *Ara*.

Síndic de Greuges de Catalunya. 2016. *Informe sobre la seguretat privada a Catalunya*. Síndic de Greuges de Catalunya.

———. 2019. *Deficiències en matèria de seguretat nuclear*. Síndic de Greuges de Catalunya.

———. 2023. *Informe anual del Mecanisme Català per a la Prevenció de la Tortura*. Síndic de Greuges de Catalunya.

Vilatarsana, Albert. 2015. *La necessitat de construir un sistema de policia de Catalunya (tesi doctoral)*. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Dret.

