



63

L'avantsala de l'Estatut
L'autogovern de Catalunya
a la llum de la seguretat pública
(1978-2006)

ÀLEX BAS I VILAFRANCA



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

L'AVANTSALA DE L'ESTATUT

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

63

L'AVANTSALA DE L'ESTATUT L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA A LA LLUM DE LA SEGURETAT PÚBLICA (1978-2006)

Àlex Bas i Vilafranca



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

BARCELONA
2009

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Bas i Vilafranca, Àlex

L'Avantsala de l'Estatut : l'autogovern de Catalunya a la llum de la seguretat pública (1978-2006). – (Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic ; 63)

Text en català, pròleg en castellà. – Bibliografia

ISBN 9788439380016

I. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònomic (Col·lecció) ; 63

1. Dret constitucional – Catalunya 2. Autonomia – Catalunya 3. Seguretat ciutadana – Catalunya 4. Catalunya – Política i govern – 1975-351.75(467.1)

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).

Detall de la planta noble. Primera sala, com a avantsala de la dels miralls.

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic**

Primera edició: abril de 2009

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-8001-6

Dipòsit legal: B-21.986-2009

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)

ECF Impres amb paper offset blanc certificat ECF
(elemental lliure de clor)

Al Guillem, el meu fill

Agraïments

Aquest text és el resultat de la tesi doctoral elaborada per a l'obtenció del títol de doctor en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona. La present edició incorpora les aportacions del tribunal de reconeguts catedràtics que l'avaluà, amb la màxima qualificació, el 21 de juliol de 2008: Dr. Manuel Gerpe (president), Dr. Carles Viver Pi-Sunyer, Dr. Francesc de Carerras, Dr. Manuel Ballbé i Dr. Joan Manuel Trayter. A tots, el meu agraïment per la seva participació i valuoses contribucions; també al Dr. Joan Vintro per la seva lectura crítica. Des d'una mirada retrospectiva, el meu reconeixement per a Carlos Petit, el meu primer mestre, i Laurent Mayali, director de la Robbins Collection, per les beques de recerca a la UC Berkeley Law School. I, per descomptat, amb afecte, al meu lúcid director Antonio Serrano i a en Francesc Homs, també amic i company de projecte.

Finalment, la meva gratitud al prof. Carles Viver Pi-Sunyer, en aquest cas com a director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, per l'oportunitat de publicar-lo en aquesta prestigiosa col·lecció.

Barcelona, abril de 2009

SUMARI

Agraïments.....	9
Pròleg.....	15
INTRODUCCIÓ: L'AVANTSALA, ESPAI PROVISIONAL DE PODER I RECERCA..	21
I. AUTOGOVERN I JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL (1978-2005).....	29
1. L'episodi constituent: model i seguretat d'Estat.....	31
1.1. La democratització dels conceptes: de l'ordre a la seguretat	32
1.2. L'autonomia política vs. l'Estat intacte: el delicat consens ..	35
El debat en comissió: seguretat i sobirania	35
El debat al Ple: seguretat i tensió territorial	44
1.3. El debat estatutari català, l'autogovern incert.....	51
Una proposta de màxims.....	51
Un text de mínims.....	57
2. L'etapa inicial (1980-1993): l'autogovern vacil·lant i la jurisprudència confusa	61
2.1. El primer desenvolupament institucional: l'autogovern vacil·lant.....	61
La creació de la policia autonòmica, la recuperació del cos de Mossos d'Esquadra	63
2.2. La jurisprudència constitutiva (1982-1986).....	68
La modernització cautelosa dels conceptes: la STC 33/1982..	68
El règim de l'excepció estatal: la STC 117/1984.....	75
La concurrència en la protecció civil: la STC 123/1984..	81
L'evident imprecisió material: la STC 59/1985	88
Un apunt com a recopilació	89
2.3. El tancament constrictiu del bloc de constitucionalitat....	92
La Llei orgànica de reserva constitucional: policia i centralisme.....	93
La paràlisi de l'autogovern: la inacció catalana.....	109

2.4. La doctrina confusa (1986-1993).....	113
La desconcertant exclusivitat estatal: la STC 104/1989 ..	113
El presumpte retorn a la concurrència: la STC 133/1990 .	120
La confortable homogeneïtat: les STC del 148.1.22 CE .	128
Un apunt com a recopilació	133
3. El desplegament, 1994-2005: entre l'avenç de l'autogovern i la lectura restrictiva de la doctrina.....	135
3.1. L'activació de l'autogovern com a acord polític	135
3.2. L'acord bilateral: la Junta de Seguretat de 17 d'octubre de 1994	143
3.3. Els pactes de la VI legislatura: la contribució decisiva al model propi.....	149
La reforma de l'Administració simbòlica de l'Estat: la supressió dels governadors civils.....	150
La via inèdita del 150.2 CE: l'emblemàtica transferència del trànsit.....	155
3.4. La jurisprudència restrictiva (1994-2005).....	161
El gir fallit cap a la asimetria: la STC 175/1999.....	161
La fèrria exclusivitat estatal: la STC 148/2000.....	172
El valor de la Constitució vs. la Llei: la STC 235/2001 ..	177
L'hegemonia vigent: la STC 154/2005	186
Un colofó al Tribunal Suprem.....	191
Un apunt sobre l'estat més recent de la qüestió.....	197
II. EL PROCÉS DE REFORMA ESTATUTÀRIA (2000-2006).....	201
4. La relectura: el marge per a la reinterpretació	203
4.1. La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern: la iniciativa parlamentària.....	203
4.2. Diagnosi i prescripcions: els vímetes dels iuspublicistes ..	205
Balanç de dues dècades d'autogovern	207
Limitacions del model en curs	210
4.3. L'exploració en la seguretat pública	217
4.4. Les propostes per a la millora de l'autogovern: tècniques i procediments.....	222
Els drets històrics, una tradició estranya a la doctrina catalana?	228
4.5. La relectura precisada: les propostes en seguretat pública.....	232

Les millores en seguretat pública: policia, protecció civil i autoritat governativa	233
4.6. Les conclusions de la Comissió: de la relectura a la reforma.....	244
5. La reforma: materials jurídics i debat doctrinal.....	250
5.1. Els primers treballs de prospecció: l'Informe sobre la reforma.....	250
5.2. Tècniques per a la reforma: la precisió i la definició competencials.....	255
La precisió enunciativa	257
La definició tipològica	259
Els drets històrics: una via de poca convicció.....	262
5.3. Les aportacions dels partits: bases polítiques i indicis jurídics.....	265
Bases per a un nou Estatut Nacional de Catalunya (CiU)...	266
Constitució de l'Estat Lliure de Catalunya. Projecte d'Estatut Nacional (ERC)	272
Bases per a la Reforma Constitucional i Estatutària (ICV)..	274
Bases per a l'elaboració de l'Estatut de Catalunya (PSC).....	276
5.4. Els materials constructius: les aportacions de l'Institut d'Estudis Autònomic	277
5.5. Les propostes a debat: els juristes i la funció constitucional de l'Estatut	289
5.6. La proposta dels materials en seguretat pública	303
La seguretat pública, en sentit estricte	304
La seguretat privada	313
La protecció civil	316
Les matèries connexes	320
6. El Dictamen: els juristes hi prenen part.....	324
6.1. Un pronunciament no vinculant però decisiu	324
6.2. La validació de les tècniques d'atribució competencial...	328
6.3. La denegació dels drets històrics	330
L'àmplia minoria del vot particular.....	338
6.4. Els articles de seguretat pública: apreciacions puntuals ..	350
7. L'Estatut: textos aprovats, textos provisionals.....	354
7.1. La proposta del Parlament: l'articulat en seguretat pública..	354
7.2. L'aprovació a les Corts: l'Estatut definitiu?.....	363

La seguretat pública: la fixació dels avenços de l'autogovern.....	364
La seguretat privada: el reconeixement de les competències executives.....	374
Emergències i protecció civil: l'assoliment de l'exclusivitat	377
7.3. El model resultant: l'actualització de l'autogovern	382
7.4. Els altres estatuts: novetats i mimetisme institucional.....	385
7.5. El primer pronunciament, la segona avantsala.....	392
Epíleg: els juristes a l'avantsala de la política	397
<i>Post scriptum</i>	431
Bibliografia	433

PRÒLEG

Como es bien sabido, una de las finalidades principales del prólogo de un libro consiste en dar a conocer a su autor. Conviene seguir las buenas tradiciones, así que empezaremos diciendo algo sobre Àlex Bas al lector. Profesor asociado del Departamento de Derecho Público y de Ciencias Histórico-Jurídicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (donde estudió), y formado en su área de Historia del Derecho desde que terminó la carrera, el Dr. Bas lleva ya varios años impartiendo en la Facultad de Derecho de esta Universidad la asignatura de *Sistemas jurídicos contemporáneos*, una oportuna iniciación al Derecho Comparado, al *Common Law* y a la diversidad jurídica del mundo con la que el plan de estudios de Derecho de la UAB se ha venido distinguiendo del resto de universidades catalanas. Para esta tarea docente le han sido sin duda de mucha ayuda al Dr. Bas tanto sus estancias californianas con becas de la Robbins Collection (Berkeley Law School) como su participación en los proyectos de investigación que hemos mantenido desde Bellaterra.

La obra que tiene el lector entre sus manos —y que ahora yo con gran alegría y gusto prologo a petición de su autor— viene a culminar y acelerar esta trayectoria académica, en la medida en que recoge su tesis doctoral y se procuran incorporar (honrando aquí otra tradición, casi obligación académica, que no siempre resulta de general observación en nuestros tiempos) las observaciones, críticas y sugerencias que, de cara a su publicación, tuvieron a bien formularle los grandes maestros del Derecho que en su momento la enjuiciaron.

Por estas cosas que tiene la Universidad, importa añadir que el autor ha sido profesor asociado *de verdad*: es decir, que su labor docente ha sido complementaria de una intensa actividad profesional. En este caso, la desarrollada en puestos de alta cualificación jurídica en los Departamentos de Governació e Interior de la Generalitat, en el pasado, y del Parlament de Catalunya, en la actualidad. Esto significa que a la hora de abordar el objeto de estudio, Àlex Bas ha podido felizmente aunar teoría y práctica, tanto las lecturas académicas y el bagaje universitario como la experiencia y el conocimiento de primera mano de los principales proble-

mas y desafíos que al ejecutivo y al legislativo catalanes han venido y vienen planteando estos complicadísimos, casi retorcidos fin y comienzo de siglo.

Y esto bien que se nota. Pues sinceramente creo y espero que el lector opine lo mismo, los resultados dan fe de esta dual y jugosa capacidad analítica del autor, puesto que son, sin duda, muy relevantes. En el libro se analiza pormenorizadamente la gestación y desarrollo constitucional, normativo y reglamentario de una competencia importantísima —añádase aquí también: y de singular carácter diferencial— de la Generalitat, como es la seguridad pública, detectando trabas, señalando hitos, marcando puntos fuertes y débiles desde el punto de vista jurídico y abriendo, por ello, caminos cabales de futuro para una deseada y necesaria vigorización de los poderes propios en esta materia.

Pero cumplimentando esto también el libro ofrece mucho más: a la luz de la seguridad (una luz que esta materia concreta de la seguridad emite siempre adusta, muy contrastada), el lector va a encontrar en sus páginas nada más y nada menos que una yo diría que apasionante historia jurídica del autogobierno de Catalunya desde 1978 hasta la aprobación del nuevo Estatut. Por decirlo a la francesa: una historia jurídica del tiempo presente —que prácticamente no se detiene sino en puertas de la más rabiosa actualidad (cuando se escribe este prólogo estamos todos pendientes de lo que decida el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de este nuevo Estatut).

Precisamente por esto, y al contrario de lo que en principio pudiera pensarse, creemos que esta publicación llega en el momento justo. Pues en este compás de espera, cuando estamos jurídicamente en ciernes y políticamente a la expectativa, el libro decide levantar la vista. Y en lugar de mirar al suelo para pescar conceptos en río revuelto o rellenar cuartillas al dictado de la contingencia de la actualidad, nos proporciona la valiosa ayuda táctica de la claridad; de la claridad y perspectiva de las cosas. Una forma ésta de ayuda, la mejor, que como todos sabemos tan sólo es capaz de suministrar el trabajo científico pensado, crítico, maduro.

Así que en un periodo de gran incertidumbre jurídico-política, de inflación normativa, incluso, en el ámbito estatutario, su autor perfila un itinerario competencial, diagnostica males o errores y sobre todo reconstruye un trazado de cultura constitucional a partir de los materiales y los discursos legislativos y doctrinales que han venido nutriendo la relación entre el

poder central y el poder autonómico del cual a mi modo de ver se carecía tanto dentro como fuera de Cataluña. Esta perspectiva se levanta sobre dos pilares muy sólidos y originales de este libro: un completo y creativo análisis de la doctrina del tribunal constitucional en la materia, confrontándola con la experiencia vasca y otras instituciones y normas, y el primer tratamiento doctrinal sistemático de las disposiciones sobre seguridad contenidas en el nuevo Estatut.

De un prologuista se espera, por definición, una actitud favorable hacia el libro que prologa, pero en ningún caso exenta de la ecuanimidad propia del ámbito doctrinal y científico. No creemos traicionar ésta si decimos que ha llegado ahora el momento de *barrer un poco para casa*, hacia el ámbito de la historia de la cultura jurídica. Estamos tratando de decir que formación, lecturas, temas, estilos y métodos propios de esta disciplina se dejan sentir —y su impronta dejan— a lo largo del libro: desde la metáfora del título (la antesala, un concepto prestado de la escuela más inquieta de la historiografía jurídica alemana) a las cuestiones de fondo que se plantean sobre la relación entre política y derecho y el papel —ay, el papel— de los juristas en estos procesos estatutarios y constituyentes, pasando por las referencias historiográficas y las citas literarias, el lector enseguida advierte que el autor es un jurista bien formado en la universidad, valiente intelectualmente y capaz de poner en contacto el material jurídico con el aire de los tiempos, es decir, con determinados *contextos muy cruciales* de los Estados contemporáneos: procesos estatutarios, doctrina constitucional, estrategias territoriales, legítimas aspiraciones nacionales y, en fin y por encima de todo, *claves jurídicas de autogobierno de futuro*.

No es de extrañar entonces que el autor termine por hacer una incursión en ese territorio nuevo, apenas transitado hasta ahora por la doctrina, el de esa antesala de los textos del Derecho, allí donde se preparan técnicas y se negocian políticamente los grandes procesos legislativos (allí, pues, donde suelen estar muy juntos juristas y políticos), en este caso de naturaleza estatutaria, sin lograr perderse por el camino. El objeto estricto de investigación, la seguridad pública, no queda por ello oscurecido sino, al contrario, iluminado con óptica innovadora que no puede labrarse sin un manejo sólido de fuentes y bibliografía.

Me atrevería a decir, para terminar, que la cultura jurídica que exhibe pero que sobre todo pone en acción Àlex Bas en este libro es el hábil derivado del siguiente entrecruzamiento: por un lado, de la sabia escuela

italiana de Paolo Grossi, que lleva años poniendo en tela de juicio la significación histórica del legalismo y el estatalismo napoleónicos; por otro, de la historiografía constitucional de raíz centroeuropea (aunque uno de sus adalides sea un italiano, Pierangelo Schiera) que han realizado los derechos a federarse y a confederarse como conquistas constitucionales modernas; y, por fin, de su gusto de joven comparatista por el pasado jurídico norteamericano (y para mí tengo, por ejemplo, que si el autor llega en este libro a Stendhal, que fue un gran admirador de Washington y Jefferson, no lo hace desde la cultura francesa sino precisamente desde la norteamericana...).

Queda tan sólo por señalar un rasgo más, no menor. El Dr. Bas es un jurista catalán que sabe perfectamente que su monografía sobre la seguridad es también un libro sobre el sistema nervioso central del derecho y la política catalanas de nuestro tiempo. Àlex Bas es entonces un jurista catalán consecuente, sabedor de que el denominado nacionalismo jurídico no se cimenta sobre etiquetas sino que ya desde el siglo XIX se nutre de una continua comparación cultural, del receptivo tamizado de nuevas informaciones y de una inquieta puesta en conexión en el orden de los saberes. Detrás entonces de las palabras, o, mejor, de las estricta terminología positiva —como, aquí, «seguridad»— hay siempre otras cosas, cosas más graves, más nobles, más complejas y serias, por mucho que, como diría Prat de la Riba, «el cervell purament nominalista de molts autors de Dret» no vea esto o no lo admita.

La investigación va proyectando así, con el paso de los párrafos y epígrafes, por activa o por pasiva, tanto críticas como esperanzas (nada nominalistas) sobre el autogobierno de Cataluña. A mi modo de ver, es esta forma de mirada larga sobre el proceso estatutario la que justifica y hace del todo pertinente la adición de un epílogo, crítico, sobre el papel en todo esto de los juristas.

Proyecto, crítica, hasta esperanza: resulta que este libro quiere en cierto modo ser también una antesala.

Una antesala por la que muy al fondo pero en el fondo todavía resuenan pasos de otros tiempos, los de Durán i Bas, pasos grandes —a pesar de resultar hoy tan perdidos y sigilosos (el centenario de su muerte acaba de pasar sin pena ni gloria)— y entrenados en la cavilación de memorias, borradores, informes, defensas del derecho catalán, proyectos. Era Durán quien enseñaba que estos papeles típicos de antesala tenían en verdad un valor de futuro y que por ello tan relevante como la pertinencia de sus dis-

posiciones, su perfección técnica, el respeto debido a las tradiciones jurídicas propias, su dosis de justicia o su adecuación social, era su carácter formativo y educador, modelador, si se quiere, del futuro.

ANTONIO SERRANO GONZÁLEZ
Bellaterra, 27 d'abril de 2009

**INTRODUCCIÓ:
L'AVANTSALA, ESPAI PROVISIONAL
DE PODER I RECERCA**

Què és l'avantsala? La *Vorzimmer des Rechts*¹

Dieter Simon, des del Max-Planck-Institut per a la història del dret europeu, ens proposa una nova línia de recerca historiogràfica en l'àmbit de la justícia i els processos legislatius, interessada en materials més constituents que constituïts i en espais més provisionals que definitius:

Qu'est-ce qu'une antichambre? L'antichambre, c'est la pièce d'attendre placée à l'entrée d'une chambre, d'un appartement, la concrétisation, l'institutionnalisation de l'attente domestique. On attend dans une antichambre le moment d'être introduit. Elle pourrait être un lieu de médiation, mais puisqu'on y attend une audience et que la pensée qu'on attend est souvent ennuyeuse, on s'y ennueie inexorablement. Au théâtre, l'antichambre est très utile. Le porteur y dépose les valises, des personnages y sont, des bruits de voix en viennent. L'antichambre évoque le mur derrière lequel autre chose se passe: en quelque sorte un autre côté du monde. Les antichambres sont aussi un lieu symbolique du pouvoir: on ne fait pas aire antichambre aux grands. Comme si le monde était partagé en deux: d'un côté, les hommes que l'on fait patienter dans les antichambres, de l'autre ceux qui les traversent sans s'y attarder. Quant aux mystères des antichambres politiques, ils sont peut-être la véritable raison de l'histoire. Un lieu d'attente, d'ennui, de théâtre, de pouvoir et de mystères, telles sont les antichambres. Par extension, l'antichambre désigne aussi une situation provisoire qui en précède une autre plus importante. C'est aussi le lieu du provisoire.²

L'avantsala, entesa així, esdevindria espai domèstic i públic preliminar i, alhora, metafòric per a la recerca:

Die Metapher, die wir ausgewählt hatten, war neu, unbekannt, dement-sprechend rechtshistorisch und —theoretisch unbearbeitet, ja sie sollte

1 Kiesow, R. M./ Simon, D. (eds.), *Vorzimmer des Rechts*, V. Klostermann, Frankfurt am Main, 2006.

2 Lasserre, V., «Les directives européennes. L'antichambre du droit», Kiesow, R. M./ Simon, D., *op. cit.*, pp. 145-155, cita en p. 145.

durch das forschende Nachdenken überhaupt erst zum Leben erweckt werden. Dieser nicht-gegenständliche Forschungszugang, die Phantasie, bedurfte naturgemäß eines Anstoßes.³

En el nostre cas, situem l'objecte de l'estudi en l'evolució de l'autogovern català, projectat sobre la matèria de la seguretat pública, en l'etapa contemporània corresponent a la recuperació i el desplegament de la seva autonomia política fins a l'aprovació del nou Estatut, en el marc del vigent règim constitucional (1978-2006). Parlariem, per tant, dels processos de creació de l'autogovern de Catalunya —producció i història de les normes—, a la llum de la gènesi d'una matèria, la seguretat pública, que pel seu caràcter singular i, al mateix temps, emblemàtic podria ser considerada com a representativa de la trajectòria global de les institucions jurídiques i polítiques de Catalunya en la seva història més recent.

I és precisament l'avantsala el concepte que ens permet caracteritzar el relat de l'estudi. L'avantsala ens indicaria posició en el temps i en l'espai. Espai previ i presumiblement de transició cap a un altre estadi, important però també provisional, i, a la vegada, àmbit dotat d'entitat pròpia perquè esdevé lloc simbòlic on s'exerceix el poder. Temps projectable sobre l'evolució de l'autogovern català, allà on és creat amb caràcter immediat, però també en una perspectiva històrica més àmplia. En definitiva, es tractaria de la reflexió des de l'espai on s'elabora el darrer episodi estatuent, extensible i predicable, a la vegada, del llarg i aparentment inacabat i inacabable procés contemporani de recuperació i conformació de l'autonomia política catalana. En certa manera, aquí es podria invocar l'expressió d'*Stendhal del patriotisme d'avantsala*⁴ per ajudar a descriure l'intent d'aproximar-nos al temps i l'espai del darrer episodi d'aquesta *llarga història*,⁵ mirant, però, de sostreure'n la *susceptibilitat* en relació a la crítica, que tan irònicament identificava i omplia de sentit el concepte evocat per Henri Beyle sobre la Itàlia del segle XIX.

3 Kiesow, R. M./ Simon, D. (eds.), *Vorzimmer des Rechts*, V. Klostermann, *op. cit.*, pp. VII-X, cita en p. VIII.

4 «La mínima crítica impresa contra el poeta o el escultor de su ciudad enfurece el italiano, y esta furia se desfoga por medio de las injurias menos nobles. Como Italia es el jardín de Europa y posee las ruinas de la grandeza romana, cada año ve la aparición de ocho o diez viajes más o menos mediocres en París, en Londres o en Leipzig; son ocho o diez motivos de furia para estos patriotas quisquillosos», Henri Beyle Stendhal, *Florença, Roma, Nápoles*, Pre-Textos, València, 1999, pp. 172-173.

5 Continuant amb els referents literaris, l'expressió de Günter Grass (*Ein weites Feld*) traduïda al català: Grass, G., *Una llarga història*, Edicions 62, Barcelona, 1997.

Així, el present treball abasta l'etapa temporal dels darrers vint-i-cinc anys de democràcia i autogovern recuperats, però la mirada s'enfoca des d'un moment cronològic concret i no des d'un altre. Aquest punt d'observació en el temps és el corresponent a la cloenda del procés de reforma i l'entrada en vigor del nou Estatut de Catalunya. És des d'aquesta posició retrospectiva que es narra l'evolució de l'autogovern català en l'àmbit de la seguretat pública, amb una perspectiva suficientment consolidada de les propietats i conseqüències de l'etapa constituent i el subsegüent desenvolupament de l'autonomia política, fins al lliurar de la reforma estatutària o el que, fins i tot, en una primera fase s'arribà a denominar *segon autogovern*.⁶

La segona etapa correspondria, com s'acaba d'apuntar, al nou marc jurídic i institucional emanat del nou Estatut de 2006, el desplegament i eficàcia del qual encara desconexim per manca de recorregut disponible, tant en vigència com en aplicació. Aquesta distància inexistent, en un sentit *iuspositivista*, és, però, la que ens permet atansar-nos a l'altra vessant de la recerca —l'avantsala de l'Estatut pròpiament dita—, evitant algunes contaminacions inherents al mateix esdevenir del temps i dels fets i, alhora, sense la necessitat d'espera imprescindible al pronunciament definitiu de la justícia constitucional. L'avantsala, entesa ara com a espai i context de producció jurídica, referida als juristes i els seus materials, els procediments i, fins i tot, la lluita entre les diferents opinions i posicions.⁷

El treball aspira a connectar textos i pretextos, i la participació i influència dels juristes en el procés de creació de la norma, tant en el seu contingut més materialment positiu com en la conformació de les decisions polítiques i legislatives que l'acabaran tornejant. Estaríem, per tant, aproximant-nos a una qüestió complexa, sobretot per la interrelació entre el sistema polític i el jurídic, de transaccions i mediacions entre aspiracions màximes i realitats possibles.⁸

6 Evocant la terminologia del «segundo Estado de las Autonomías» de Cruz Villalón amb motiu del procés de reforma estatutària en la seva fase al Parlament de Catalunya: «La reforma del Estado de las autonomías», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2 (2006), pp. 77-100.

7 Sobre l'ocupació poc freqüent del jurista en relació amb el dret constituent en contrast amb el dret constituït, ja ho advertia, com és ben sabut, C. Schmitt a: *El nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del Ius publicum europaeum*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

8 Sobre la interrelació entre el sistema polític i el jurídic resulta imprescindible, tot i ser obvia, la cita a: Luhman, N., *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983. Des d'una interpretació moderna de la història del dret i la seva connexió política: Hespanha, A. M., *La gracia del derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

En sentit estricte, no es tractaria d'una recerca de dret constitucional en l'orientació més tradicional, perquè l'anàlisi detallada dels textos i els preceptes, sovint, cedeix espai a una mirada lateral enfocada als components propis i singulars d'un moment que difícilment es pot aprehendre si no és des de la immediatesa. Ens referim a una història recent, pròxima però no efímera, perquè únicament des d'aquesta contigüitat pot ser copsat el ritme intern que la caracteritza. En altres paraules, consistiria en l'intent de captació dels temps presents (*histoire du temps present*)⁹ carregats de temps propis (*durée du siècle*), que en les anàlisis de més llarga distància i recorregut acostumen a perdre's o, en tot cas, dissoldre's en interpretacions més compactes.

La intenció, així, resideix a traçar els contorns del procés en el seu conjunt però emmarcats, per raons d'estratègia investigadora, en la seguretat pública. Aquesta matèria, entesa com a clàusula d'habilitació general per a l'exercici de l'autoritat sobre la ciutadania, les comunitats i els territoris, es podria sostenir que ha constituït una constant que, amb més o menys intensitat o variacions, s'ha projectat fins als nostres dies. Això haurà estat especialment perceptible en el cas de la història constitucional espanyola dels dos darrers segles, que l'any 1978 veuria com conflüen precisament en ella els dos grans reptes del nou ordre constitucional: l'articulació política i territorial composta del nou Estat autonòmic i la imprescindible modernització de les estructures governatives i administratives persistents de l'anterior règim. L'article 104 de la Constitució Espanyola (CE) democratitzarà i adequarà la funció i serveis de seguretat a la nova encomanda constitucional de protecció dels drets i llibertats individuals i col·lectives, i l'article 149.1.29 CE establirà les bases, tot i que en una formulació oberta i imprecisa, d'un possible règim de base asimètrica per a determinades nacionalitats que assumissin en els seus respectius estatuts responsabilitats d'autogovern en aquest títol mitjançant la creació de cossos de policia propis.

Certament, un model ambigu que connectava un dels conceptes més carregats de tradició jurídica i política, la seguretat pública, amb una de les institucions més significades en la legitimació i el reforçament de l'autonomia política de determinades nacionalitats, els drets històrics;¹⁰ emmar-

9 Sobre la recerca historiogràfica dels temps més recents es poden consultar les darreres aportacions de l'Institut du Temps Présent (IHTP), Centre National de la Recherche Scientifique a: www.ihtp.cnrs.fr

10 Connexió que es manifesta prou explícitament en l'art. 17 de l'Estatut d'autonomia del País Basc.

cat en un precepte caracteritzat per un redactat enunciatiu que, com a resultat de la seva indeterminació, facilitava al mateix temps una potencial lectura restrictiva de l'autogovern. Tot i així, el posterior desplegament acabarà configurant la seguretat pública com un dels pocs àmbits materials en els quals es concretarà i serà visible la asimetria del sistema constitucional. Catalunya, juntament amb el País Basc i Navarra, en menor mesura, edificaran sobre ella una de les escasses manifestacions constitutives i exemplificants d'un règim distintiu. I en el cas català, esdevindrà l'únic supòsit, llevat del dret civil, que no serà conseqüència del fet diferencial cultural o lingüístic sinó d'una posició política i institucional singular, d'arrel històrica, que el particularitzarà de la resta d'Autonomies de règim comú. Per tot això, la seguretat pública es manifesta com un camp privilegiat per estudiar i explicar l'evolució de l'autogovern català, així com les seves relacions i tensions amb els poders centrals d'Espanya, en una llarga i persistent història d'abstraccions i obsessions.

**I. AUTOGOVERN I JURISPRUDÈNCIA
CONSTITUCIONAL (1978-2005)**

1 · L'episodi constituent: model i seguretat d'Estat

L'etapa constituent, en la perspectiva d'aquest estudi, abasta el període en el qual entrà en vigor el nou sistema democràtic i constitucional, s'aprovà l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i, d'acord amb l'objecte de la recerca, es completà el bloc de constitucionalitat en la matèria de la seguretat pública, mitjançant la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat,¹¹ que donava compliment al mandat dels articles 104 i 149.129 CE.

L'episodi constituent, com resulta prou evident, es caracteritzà per l'acord de la majoria de les forces polítiques i la immensa majoria de la ciutadania d'establir per la via del consens constitucional els fonaments del nou règim democràtic i de l'organització política i territorial de l'Estat. Aquesta sensibilitat es plasmarà amb especial visibilitat en el camp de la seguretat pública. Espanya, durant bona part de la seva història com a ens polític unificat, i especialment durant el segle XIX —el de l'intent d'articulació efectiva de l'Estat— havia recolzat, en gran mesura, l'exercici de l'autoritat governativa en la força coercitiva de naturalesa militar.¹² Així, el poder polític en les seves diferents i diverses etapes de signe conservador o liberal, monàrquic o republicà, se sustentà, quasi sempre en circumstàncies convulses, en la configuració d'un poder executiu que edificà les seves potestats i facultats entorn el concepte de l'ordre públic.¹³

L'ordre públic, tant conceptualment com material, constituïa una clàusula d'habilitació general que dotava el poder polític dels instruments de control públic que evidenciaven el caràcter més aviat simbòlic i testimonial dels presumptes períodes constitucionals,¹⁴ de manera que contribuïen a

11 BOE núm. 63, de 14 de març de 1986. Modificada per la Llei 26/1994 (BOE 234, 30/9/1994) i les Lleis orgàniques 1/2003 (BOE 60, 11/3/2003) i 19/2003 (BOE 309, 26/12/2003).

12 Ballbé Mallol, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza, Madrid, 1983.

13 Martín-Retortillo, L., «Notas para la historia de la noción de Orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 36 (1983), pp. 19-38. L. Martín-Retortillo és un referent imprescindible per a l'estudi de l'evolució jurídica i històrica del concepte d'ordre públic.

14 Tomás y Valiente atorga únicament el caràcter de genuïnes constitucions liberals als textos de 1812, 1869 i 1931, atribut que, per contra, és negat als de 1837, 1845 i 1876. Aquesta segona sèrie és denominada com a «moderantisme, versió espanyola del doctrinarisme francès» i serà

relativitzar els fonaments propis de l'Estat de dret. Si bé la Llei de 1933¹⁵ configurava una noció d'ordre públic certament imprecisa que habilitava una àmplia discrecionalitat d'intervenció del poder executiu sense límits jurídics clars, la legislació franquista sustentava un règim dictatorial on l'autoritat governativa s'imposava a qualsevol intent de garantia o protecció dels drets i llibertats individuals.¹⁶ L'objectiu principal, en conseqüència, de la transició i del nou sistema constitucional serà la substitució de l'ordre polític i institucional del règim franquista, en el contingut però també de l'aparell juridicoconceptual.¹⁷

1.1 · La democratització dels conceptes: de l'ordre a la seguretat

La Constitució Espanyola de 1978 recull el concepte d'ordre públic en la seva expressió literal en els articles 16.1 i 21.2:

Article 16

1. Es garanteix la llibertat ideològica, religiosa i de culte dels individus i de les comunitats sense cap més limitació, quan siguin manifestats, que la necessària per al manteniment de l'ordre públic protegit per la llei.

l'hegemònica històricament. Tomás y Valiente, F., *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza, Madrid, 1989, p. 123. Sobre la teoria de la llei pendular del constitucionalisme espanyol: Lalinde, J., «Ubicación histórica de la Constitución de 1978» a: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979.

15 Llei d'ordre públic, de 28 de juliol de 1933, aprovada a continuació de la sublevació de Sanjurjo l'agost de 1932, substituirà la Llei de defensa de la República, de 21 d'octubre de 1931.

16 Izu Belloso, M. J., «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58 (1988), p. 233. Belloso estableix en l'evolució (s. XIX i XX) del concepte d'ordre públic en l'ordenament espanyol una tipologia que distingeix entre l'ordre públic en sentit material (concepte restringit); el concepte «trivialitzat» propi de la Llei d'ordre públic de 1959 que caracteritza el règim franquista; i el concepte ampli o formal del Codi Civil, que la doctrina i la jurisprudència defineixen com a principis essencials de l'ordre social. La terminologia d'ordre públic trivial és importada de la doctrina de L. Martín-Retortillo i consisteix en l'esmentada clàusula d'habilitació general que atribueix a les autoritats governatives facultats quasi il·limitades per sancionar i reprimir conductes.

17 Sobre les propostes de democratització de l'ordre públic franquista en l'imminent règim constitucional i la necessitat de substituir-lo (ateses les seves «connotacions antidemocràtiques») per nous conceptes com «seguridad pública, orden democrático o interés público», es pot consultar l'article del novembre de 1977 de Ballbé Mallol, M., «Fuerzas de Orden Público», a: Peces Barba, G. (et alii), *La Izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, pp. 143-157.

Article 21

2. En els casos de reunions en llocs de trànsit públic i de manifestacions caldrà comunicar-ho prèviament a l'autoritat, la qual només podrà prohibir-les quan hi hagi motius fonamentats d'alteració de l'ordre públic, amb perill per a persones o béns.

Les mencions, únicament dues, responen, però, a un esquema i una concepció ben diferents del de la rebutjada clàusula d'habilitació general, entesa com a facultat governativa quasi il·limitada del poder executiu. El text constitucional, més o menys afortunat en clau de tècnica legislativa,¹⁸ les incorpora amb la finalitat pròpia dels límits als drets i llibertats públiques que operen en un Estat de dret democràtic. Així, l'ordre públic en el nou marc normatiu bàsic ha de ser interpretat i desenvolupat de manera restrictiva. Per contra, el contingut material referit a la seguretat en sentit ampli que nodria la institució tradicional d'ordre públic s'ha de cercar en l'article 104 i, especialment, en el 149.1.29 CE, tot i que formulat des d'una orientació modernitzada i democratitzada.¹⁹

L'article 104:

1. Les forces i cossos de seguretat sota la dependència del Govern tindran per missió protegir el lliure exercici dels drets i de les llibertats i garantir la seguretat ciutadana.
2. Una llei orgànica en determinarà les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts.

L'article 104 CE configura la nova missió constitucional de les forces i cossos policials, consistent en la defensa i protecció del nou aparell de drets i llibertats. El concepte d'*ordre públic* en sentit restringit és reemplaçat pel de *seguretat ciutadana*. La seguretat ciutadana recolliria el conjunt de les activitats i accions, generalment connexes a la funció policial, adreçades a assegurar la convivència i la tranquil·litat ciutadana, entesa com l'absència de perturbacions il·legítimes especialment en l'espai públic.²⁰ En aquest precepte també s'esmenta la Llei orgànica que haurà de

¹⁸ Vid. Martín-Retortillo, L., «Notas para la historia», *op. cit.*, pp. 19-37.

¹⁹ Es pot consultar un resum il·lustratiu de la substitució i l'evolució constitucional del concepte a Agirreazkuenaga, I., «Síntesis en materia de orden y seguridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (2001), pp. 238-239.

²⁰ Vid. Izu Belloso, M. J., «Los conceptos de orden público y seguridad», *op. cit.*, pp. 233-252.

completar el bloc de constitucionalitat, on s'observen ja dos elements que tindran una rellevant incidència en el posterior desenvolupament legislatiu i jurisprudencial. Per una banda, l'orientació de la seguretat pública, en aquest cas la seguretat ciutadana —que abastarà gran part del contingut material de la seguretat pública—, vinculada i quasi identificada a la funció policial. La perspectiva del poder constituent, en aquest sentit, es podria sostenir que s'aproxima a la formulació d'una possible equació entre l'objecte material del nou concepte i el conjunt de funcions, serveis i actuacions executives realitzades pels cossos policials i llurs autoritats.

D'altra banda, en l'article 104 CE ja es pot observar la preeminència de l'Estat, com a poder central, en la titularitat i l'assegurament de la seguretat ciutadana. El legislador constitucional quan esmenta el «Govern» i les «forces i cossos de seguretat» sembla tenir en la seva voluntat la referència a l'executiu estatal i els serveis policials propis de la seva administració. En sentit contrari, tal com es constata en els debats del Congrés, tant en comissió com en el plenari, les futures facultats, autoritats i serveis autonòmics no són recollits ni, per tant, concebuts com a participants o corresponsables del sistema general de seguretat pública establert en l'esmentat precepte.

El 149.1.29 CE és l'article més destacat en la substitució del tradicional *ordre públic*, en aquest cas pel nou concepte de *seguretat pública*. En aquest sentit és prou indicativa l'anàlisi realitzada pel professor Martín-Retortillo²¹ contemporàniament a l'entrada en vigor de la norma suprema i les seves primeres passes de vigència en l'ordenament:

No hay en él [en el text de la Constitució] cláusula de orden público ni cualquier modalidad que al diseñar los poderes de los altos órganos del Estado, se acerque a las viejas fórmulas generales, habilitadoras de poderes ilimitados. La faceta referente a limitaciones y controles del poder, se presenta, además, en la Constitución de 1978, marcada por el rigor y la intensidad. Pues bien, si no al diseñarse órganos como el Rey, el presidente o el Gobierno, sí hay una mención en la Constitución, que corre parejo

21 De L. Martín-Retortillo es poden citar dues obres prèvies a l'entrada en vigor del nou règim constitucional que són d'indubtable interès en la qüestió, especialment la segona pel que fa a l'arqueologia jurisprudencial sobre l'ordre públic. Martín-Retortillo, *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— del ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975 i Martín-Retortillo, L., *Las sanciones de orden público en Derecho español. Memoria sobre la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo en materia de orden público*, Tecnos, Madrid, 1973.

con la vieja noción de orden público. Me refiero a la llamada que se hace, desde la perspectiva de distribución de competencias, en el artículo 149, 1, núm. 29, cuando se indica que el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras, sobre la materia de «seguridad pública» —sin que haga al caso la reserva de las opciones que se brindan a las regiones—. Aquí se abandona claramente la vieja noción de orden público, aparte de que el precepto nos sitúa más ante una «materia», cuyo reparto competencial es despachado por el precepto, que ante una habilitación de poderes a un órgano, con lo que representaba en el pasado de continuismo, y afianzamiento de poderes tradicionales.²²

D'aquesta manera, el nou ordre constitucional establia els pilars de la democratització i modernització de l'aparell conceptual preexistent, però al mateix temps, semblava reservar-lo en l'àmbit de la *seguretat ciutadana* a la lògica del poder central, en una certa solució de continuïtat (funció policial-cossos i forces de seguretat de l'Estat, art. 104 CE) i, d'altra banda, en la perspectiva del model de distribució de competències entre l'Estat i les autonomies polítiques, el nou concepte de la *seguretat pública* naixia amb un perfil material imprecís, emmarcat en el si d'un precepte certament confús en la distinció entre matèries, títols competencials i funcions o capacitats (149.1 CE).

1.2 · L'autonomia política vs. l'Estat intacte: el delicat consens

El debat en comissió: seguretat i sobirania

L'article 149.1.29 CE serà un dels preceptes que més expressivament reflectirà el brogit²³ de la discussió de la part orgànica del projecte de Cons-

²² Vid. Martín-Retortillo, «Notas para la historia», *op. cit.*, p. 36. De tota manera, la mateixa opinió de Martín-Retortillo, com es veurà més endavant, finalitza amb un interrogant d'escepticisme sobre el trasllat d'aquesta orientació en la resta dels graons de l'ordenament jurídic i del sistema jurisdiccional de l'Estat.

²³ L'ús d'aquest adjectiu evocador, juntament amb d'altres de l'epígraf, respon a la voluntat premeditada d'emfatitzar la controvèrsia que va envoltar la discussió. En defensa d'aquesta tesi es pot al·legar el fet que la Mesa del Congrés en sessió plenària de 20 de juliol de 1978 va haver de pronunciar-se, a instàncies de Fraga Iribarne, sobre la possible incursió en el camp de l'apologia del terrorisme de determinades paraules pronunciades pel diputat Letamendia Belzunce, DSC, núm. 115, sessió de 20 de julio de 1970, p. 4504.

titudió i fins i tot, es podria sostenir, del conjunt del seu articulat. Les sessions tingudes a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas²⁴ en donen bona fe i resulten prou esclaridores de l'interès que suscitava la matèria entre els representants electes. Un debat que es va manifestar extens i intens en relació a d'altres epígrafs del mateix article, segons paraules del mateix president.

L'Avantprojecte de la CE publicat en data de 5 de gener²⁵ ja va rebre nombroses esmenes a l'article que regulava la competència de l'Estat en seguretat pública (article 138.29 Avantprojecte), totes elles prou indicatives de les posicions confrontades que se substanciarien en la fase de tramitació parlamentària. L'apartat 25 de l'article 141 (nova enumeració) de l'Informe de la Ponència va encetar, ara ja en comissió, una viva discussió arran de la matèria de la seguretat pública i l'ordre públic que evidenciava les profundes diferències subjacents en les concepcions polítiques i jurídiques defensades per les diverses forces parlamentàries sobre el projecte d'edificació del nou entramat constitucional.

El text proposat per la Ponència establia la competència exclusiva de l'Estat en els termes següents:

Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de la creación por las comunidades autónomas de policías, que en sus respectivos ámbitos de

24 DSC núm. 90 (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), 21, celebrada el dijous 15 de juny de 1978, pp. 3329-3350. La Comissió (13/2/1978-29/12/1978), que substituïa a la Comissió de Constitució (04/08/1977-13/02/1978), va ser integrada pels membres següents: president: Attard Alonso, Emilio (GUCD), vicepresident 1r: Vega y Escandón, Luís (GUCD), vicepresident 2n: Múgica Herzog, Enrique (GS), secretari 1r: Paredes Grosso, José Manuel (GUCD), secretari 2n: Reventós i Carner, Joan (GSC), Arias-Salgado Montalvo, Rafael (GUCD), Arzálluz Antía, Xabier (GPNV), Benegas Haddad, José María (GS), Bolea Foradada, Juan Antonio (GUCD), Carrillo Solares, Santiago (GCO), Castellano Cardalliaguet, Pablo (GS), Cisneros Laborda, Gabriel (GUCD), Esperabé de Arteaga González, Jesús (GUCD), Fajardo Spínola, Luís (GS), Fraga Iribarne, Manuel (GAP), Gómez Llorente, Luís (GS), González Márquez, Felipe (GS), Grandes Pascual, Luís de (GUCD), Guerra González, Alfonso (GS), Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel (GUCD), Llorens Bargés, César (GUCD), Martín Oviedo, José María (GUCD), Meilán Gil, José Luís (GUCD), Peces-Barba Martínez, Gregorio (GS), Pérez-Llorca Rodrigo, José Pedro (GUCD), Pons Irazazábal, Félix (GS), Revilla López, María Teresa (GUCD), Ruíz Mendoza, Joaquín (GS), Saavedra Acevedo, Jerónimo (GS), Sánchez Terán Hernández, Salvador (GUCD), Sancho Rof, Jesús (GUCD), Silva Muñoz, Federico (GAP), Solé Tura, Jordi (GCO), Sotillo Martí, Vicente Antonio (GS), Tierno Galván, Enrique (GMX), Trigerín Fernández, Josep Maria (GSC), Vázquez Guillén, Antonio (GUCD), Yáñez-Barnuevo García, Luís (GS), Zapatero Gómez, Virgilio (GS). Miquel Roca Junyent en representació del Grup Parlamentari de la Minoria Catalana formava part de la primera Comissió de Constitució.

25 Avantprojecte de la Constitució, BOCG, núm. 44, de 5 de gener de 1978.

competencia coadyuven al mantenimiento del orden público en la forma que se establezca en los respectivos estatutos.²⁶

Així es modificava la formulació de l'avantprojecte inicial de la Constitució i se substituïa el tradicional concepte d'*ordre públic* per l'inèdit, fins a la data, de *seguretat pública*.²⁷ En aquest sentit, resulta singularment eloqüent l'esmena defensada per López Rodó de restituir el concepte d'ordre públic, molt més ampli i efectiu, segons el seu parer, a l'hora de garantir la plena capacitat d'intervenció legislativa i executiva de l'Estat i preservar, en darrer terme, la sobirania única i indivisible de l'Estat. López Rodó advoca per la continuïtat del concepte vigent en règims anteriors, concretament la noció prevista en l'encara vigent Llei d'ordre públic de 1959,²⁸ i es mostra com a defensor fervent de configurar la competència exclusiva de l'Estat com a clàusula general d'habilitació del seu poder davant les noves i, per a ell també, imprevisibles autonomies polítiques. Així, entén que la sobirania de l'Estat s'ha de projectar sobre l'ordre públic amb caràcter unitari, superior i irresistible, tant en la titularitat com en la prestació del servei policial o fins i tot militar, segons una concepció encara romanent de l'època. En aquest sentit poden ser enteses les seves paraules, que semblen irradiar una desconfiança quasi estructural vers els poders polítics territorials i els autogovernos històrics restablerts, especialment el català i el basc, com es comprovarà més endavant:

Nuestra enmienda es fruto del voto particular de Alianza Popular a este artículo. Tiene por objeto el que se diga simplemente y de forma escueta en el apartado 25 *orden público*; que es materia exclusiva de la competencia del Estado el orden público, sin más. Y ello por varias razones.

²⁶ BOCG, núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1603, Informe de la ponència del projecte de Constitució.

²⁷ L'avantprojecte recollia a l'article 138.29 el redactat següent en relació amb la competència exclusiva de l'Estat: «Orden público, sin perjuicio de la posibilidad de crear policías territoriales que coadyuven al sostenimiento del orden público en la forma que se establezca en los Estatutos», BOCG, núm. 44, 5 de gener de 1978, p. 694.

²⁸ La Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana derogarà formalment i definitiva la legislació preconstitucional i del període de transició en matèria d'ordre públic, concretament: La Ley 45/1959, de 30 de julio, de orden público; la Ley 36/1971, de 21 de julio, sobre modificaciones de determinados artículos de la Ley de orden público; el Real Decreto-Ley 6/1977, de 25 de enero, por el que se modifican determinados artículos de la Ley de orden público; el apartado 5 del artículo 7 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona y el Real Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana.

En primer término, porque el concepto de orden público es más amplio que el de seguridad pública. Todos recordamos la definición agustiniana de la paz, como la tranquilidad en el orden. El orden público debe ser mantenido y garantizado por el Estado como una de las bases esenciales de la convivencia ciudadana en un Estado y en una Nación. Además, el orden público, como la salud, es indivisible; se está sano y se está enfermo, pero no se está parcialmente enfermo. Si el orden público se alterara en España, sería un problema que afectaría a la totalidad del pueblo español y en el que debe intervenir, por consiguiente, el Estado.

En cambio, en el Informe de la Ponencia, aparte de rebajar de categoría el concepto, sustituyendo *orden público* por *seguridad pública*, introduce la posibilidad de creación de policías autónomas.²⁹

La seva objecció al redactat proposat no es limita a qüestionar la idoneïtat del model de distribució de competències en relació al camp de la seguretat sinó que explicita la seva crítica de fons al nou marc constitucional amb una evocadora imatge d'un singular imaginari històric:

Creo que este precepto es manifiestamente retrógrado. Esto sería una vuelta a la edad media, volver a las ciudades amuralladas, a los puentes levadizos y a las jurisdicciones exentas y particulares. Creo que cuando se ha realizado la unidad nacional, cuando se ha superado el estado de atomización medieval, debemos poner el orden público en unas únicas manos y debe haber, por consiguiente, unas únicas fuerzas de policía dependientes del Estado que salvaguarden el orden público en todo el territorio nacional. Esta existencia de múltiples policías autónomas representaría, además, una duplicación de servicios y también posibles interferencias, roces, cuando no colisiones, entre las diversas policías y los diversos niveles de policía.

Por todo ello, nuestro Grupo Parlamentario solicita que el apartado 25 del artículo 141 atribuya simple y escuetamente al Estado el orden público.

La darrera part de la seva intervenció, fins i tot, pot ser llegida com la manifestació d'un ideari polític que preveu i admet la funció militar com a garantia de la unitat de l'Estat i de la *Guàrdia Civil* com a instrument idoni per al seu assegurament:

²⁹ DSC, núm. 90, 21, dijous 15 de juny de 1978, pp. 3329-3330.

Pero precisamente por esta misma razón, el Grupo Parlamentario de Alianza Popular se opone a que el orden público se entregue a las comunidades autónomas y a que el Estado comparta con ellas la responsabilidad del orden público, porque el orden público es —y en esto estoy de acuerdo con el señor Barrera— algo íntimamente ligado a la soberanía, y aquí no hay más soberanía que la del Estado español.

Todos sabemos que la soberanía es un poder político inexcusable y pleno que caracteriza y que tipifica el Estado y le da una posición de supremacía sobre todos los demás grupos y poderes sociales. La soberanía del Estado es indeclinable. *Bodino* nos decía que un soberano deja de serlo si admite junto a sí otro soberano. La soberanía, es pues, indivisible. *Hobbes* insiste sobre esta nota con la frase: «La división destruye al poder soberano». Es, por tanto, inviable la diversificación de la soberanía. Pues bien, siendo el mantenimiento del orden público —como muy bien ha visto el señor Barrera— una función inherente a la soberanía, entendemos que el mantenimiento del orden público ha de ser función del Estado.

Quiero insistir en algo que expuse en mi intervención de esta mañana, y es que, partiendo de la situación actual de las fuerzas de seguridad y orden público, volver a una fragmentación geográfica de Cuerpos de Policía sería una regresión, sería tanto como volver a la *Hermandad Vieja de los vecinos honrados de Toledo y Talavera*, del siglo XV, o volver a los *Voluntarios de Andalucía* creados en 1776. Sería, en definitiva, deshacer la unificación llevada a cabo con la creación de la *Guardia Civil* en 1884.

También quisiera poner de relieve la amnesia que creo que ha padecido esta mañana el señor Barrera, porque nos ofreció un panorama de situación del orden público en Cataluña, cuando el orden público estaba atribuido a la Generalidad, de verdadera balsa de aceite; y esto no fue así, desgraciadamente.³⁰

La darrera al·lusió de López Rodó a Barrera Costa, representant de la Minoria Catalana, ens permet introduir la posició defensada pels diputats favorables a la descentralització política plena: l'atribució de la titularitat de la competència, que denominen indistintament *ordre públic* o *seguretat pública*, a les comunitats autònomes (en aquest cas les nacionalitats) en base al principi de territorialitat, en el si d'un Estat de concepció plurinacional. En paraules del mateix Barrera: «Y es que señores Diputados, el

30 Ibidem, pp. 3329-3330.

mantenimiento del orden público, de la seguridad pública como los ilustres Ponentes han preferido decir, es por su propia naturaleza una función intrínsecamente territorial».³¹

Així, es recupera en el debat la perspectiva política però també juridicoconstitucional de la Segona República i el marc de referència de la Constitució de 1931 i l'Estatut de 1932, una constant que serà recurrent tant en les intervencions a la comissió com en les sessions plenàries del Congrés, principalment a càrrec dels representants de les posicions més contraposades. En les paraules creuades de López Rodo i Barrera Costa la memòria jurídica i històrica, dels convulsos inicis dels anys trenta, hi és present amb tota la intensitat i intencionalitat necessàries per recolzar i legitimar les respectives visions constitucionals i històriques.³²

Els representants de les forces nacionalistes catalana i basca acudiren al debat constituent amb la proposta d'un model en el qual la funció de la

31 Ibidem, p. 3332.

32 En el debat en Comissió, Barrera Costa, Canyellas Balcells, Vizcaya Retana i Letamendia Belzunce apel·laren al precedent de la Constitució de 1931 per defensar les capacitats de les noves autonomies polítiques en el camp de la seguretat i l'ordre públic. Així, Barrera en una interpretació molt favorable als antecedents republicans, tant jurídics com fàctics: «Si pasamos ahora a los precedentes y a los resultados en nuestro propio país, los señores Comisionados no ignoran que la Constitución republicana de 1931 reservaba al Estado sólo la Policía de Fronteras (artículo 14, número 16); y que la Generalidad de Cataluña tenía la responsabilidad total de la seguridad pública, con la reserva del autocontrol ejercido por una Junta de Seguridad Mixta. De que esto funcionó bien, citaré sólo un ejemplo.» [fent referència al discurs de Gil Robles al Congrés sobre l'absència de violència o alteració de l'ordre públic l'any 1936 en els municipis sota la responsabilitat de la Generalitat], DSC, núm. 90, de 15 de juny de 1978, p. 3333. En sentit contrari s'expressarà al Ple López Rodó, tot citant les memòries d'Azaña (p. 796, vol. IV): «A mi me ha impresionado de un modo especial esta frase sucinta y escueta que le dijo Carlos Pi y Suñer el 19 de septiembre de 1937: *Cuando, abrumados por la opinión pública, tuvieron ustedes que resignarse a que el Estado rescatase el servicio de orden público, Cataluña respiró.*», DSC, núm. 113, de 19 de juliol de 1978, p. 4432. Així mateix, Fraga Iribarne també es manifestarà en el Ple en contra de recuperar el model descentralitzat republicà de 1932, p. 4503. Recuperant el debat a les Corts de 1932, l'ordre públic ja constituï un dels àmbits prominents en la discussió al Ple. En contra del text aprovat a la Comissió que atorgava competències a la Generalitat es pronunciarà Lerroux (adduint la vinculació de l'ordre públic a la funció militar); Ortega y Gasset i Azaña ho faran a favor. Al darrer correspon: «Nos parece imposible, incluso para el ministro de Gobernación, que no hubiese en Cataluña una autoridad gubernativa, administrativa o política, puesto que va a haber un gobierno que por su gestión, por sus ordenes, por sus acuerdos, provocase una situación difícil que no tuviese responsabilidad de dominar y que hubieran de ser los agentes del Estado de la República los que fuesen a la región autónoma a sofocar el conflicto producido por los actos de su gobierno». Tornos, J., *Los estatutos de autonomía de Cataluña*, Iustel, Barcelona, 2007, p. 56 citant: Mori, A., *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*, Aguilar, Madrid, 1932 (vol. VI, pp. 363-64).

seguretat pública o l'ordre públic, atesa la seva dimensió territorial, se situava sota la titularitat principal i preminent dels poders autonòmics, tot reservant-se a l'Estat les funcions supracomunitàries.³³ En aquest sentit, les esmenes del Grup Parlamentari de Minoria Catalana i el Grup Parlamentari Basc es mostraren prou coincidents en la formulació dels respectius objectius.³⁴ Els arguments recollits en el requisit parlamentari de la *Justificació* se centraven entorn els principis i arguments de territorialitat i eficàcia (subsidiarietat, en definitiva) i, per això, proposaven la supressió de la seguretat pública com a competència tipificada com d'exclusivitat estatal. L'argumentació més explícita i alhora més transparent en l'exposició dels condicionants que transcendien la caracterització estrictament tècnica de la matèria és la recollida en l'esmena número 215 de Barrera Costa:

33 El model de l'Estatut de 1932 inspirava però sobretot legitimava en bona part el model proposat: «Article 8è: En matèria d'ordre públic queden reservats a l'Estat, d'acord amb el que es disposa en els números 4, 10 i 16 de l'article 14 de la Constitució, tots els serveis de seguretat pública a Catalunya, quan siguin de caràcter extraregional o supraregional, la policia de fronteres, immigració, emigració; estrangeria i règim d'extradició i expulsió. Correspondran a la Generalitat tots els altres serveis de policia i ordre interiors de Catalunya.» En el debat en Ple Rey Mora (Partido Radical) plantejarà els seus dubtes sobre l'abast de les competències de la Generalitat, en el sentit de si incloïen únicament les facultats executives o, per contra, també les legislatives. Lerroux, així mateix, afirmarà: «eso de los conflictos extraregionales y supraregionales yo no lo he sabido entender». Mori, A., *op. cit.* supra vol. VI, p. 241. Per a una aproximació al seu contingut competencial des d'un moment contemporani, tot i «que la comparació en aquest terrenys [en matèria de seguretat pública] és difícil, ateses les premisses diferents en què es basa cada Estatut [1931 i 1979]», *vid.* Bayona Rocamora, A., «Els estatuts d'autonomia de Catalunya de 1932 i 1979: anàlisi comparada de continguts i competències», *Idees*, 4 (1999), pp. 62-75.

34 Les esmenes presentades pel Grup de Minoria Catalana i el Grup basc avalen aquesta afirmació. Els diputats Pujol Soley, Barrera Costa i Canyellas Balcells en les esmenes (204, 215 i 242) proposen la supressió de l'apartat corresponent (138.29) atès que consideren que la competència de la seguretat pública ha de ser atribuïda als poders autonòmics. L'esmena 203, de tipus tècnic, fa referència a la supressió de l'adjectivació de la policia com a territorial, atès que es considera que aquest atribut correspon a l'autonomia o territori autònom i no al cos policial. El Grup Parlamentari basc presentarà les esmenes 672, 673, 674 i 675. Aquestes graduaran un ventall d'opcions consistents des de la supressió de l'epígraf 29 de l'article 138 (672); l'atribució de la legislació bàsica i els supòsits de conflictes d'àmbit supraterritorial autonòmic a l'Estat (673); bases estatals, àmbit supraautonòmic i clàusula subsidiària d'intervenció estatal; fins a l'acceptació de l'atribució de la competència exclusiva a l'Estat amb la matisació de la participació de les policies autonòmiques en el manteniment de l'ordre públic en els termes estatutaris (675). Les esmenes basques finalment serà retirades en favor d'una nova esmena «in voce» (Vizcaya Retana) amb el següent redactat: (supòsit de competència exclusiva de l'Estat): «coordinación y colaboración en materia de seguridad pública en aquellos conflictos de carácter general que superen el ámbito territorial de una comunidad autónoma», que caurà rebutjada en la votació en sessió plenària del Congrés de 20 de juliol de 1978.

El mantenimiento del orden público es por su propia naturaleza una función territorial que, por tanto, nada justifica que sea de exclusiva competencia del Estado. En los países de estructura federal el orden público depende de los entes federados y no hay precedentes de que ello haya significado en lo más mínimo un factor de disgregación. Incluso puede argüirse que el recabar la responsabilidad del orden público para el Estado significa atribuir a éste una función represiva, muchas veces antipática y en ocasiones altamente conflictiva, que en los casos dedicados casi siempre puede ejercerse con mayor flexibilidad y garantías de acierto si el máximo poder decisorio está lo más cerca posible del lugar del conflicto y, por tanto, en condiciones de mejor conocer sus características específicas.³⁵

En sentit contrari, als antípodes es podria dir, se situen, com s'ha vist, les intervencions i les referències del representant d'Alianza Popular que reivindica la visió centralista i uniformitzadora. Consistiria en la recreació en versió espanyola del debat clàssic, apuntat en el capítol introductori, de l'articulació i les tensions entre poder central i poders locals o territorials. En el cas d'aquí, però, caracteritzada per la contraposició entre l'Espanya dels pobles i les nacions i la resistent visió homogènia i, fins i tot, dictatorial del mig segle anterior, que arribava a la transició marcada per nombrosos episodis de divisió i violència, amb el conflicte del País Basc en plena efervescència.

Els diaris de sessions del període constituent reflectien els episodis d'actualitat d'una problemàtica que venia de lluny i encara avui encesa. En paraules de Letamendia Belzunce, representant de «l'esquerra abertzale» segons la seva pròpia denominació, les vies de solució al conflicte mitjançant un «alto al fuego» d'ETA passaven necessàriament per la plena substitució de les forces i cossos de policia de l'Estat a favor d'una policia autonòmica.³⁶ Així, les paraules constituents pronunciades tres dècades en-

³⁵ Resulta curiós, gairebé entranyable en perspectiva històrica, observar com Barrera Costa no menysprea l'argument sociològic de l'antipatia popular a la funció policial amb la finalitat de recolzar la seva pretensió de sostreure la competència de la titularitat exclusiva estatal, esmena núm. 215 a l'avantprojecte de Constitució. Paradoxalment, aquest mateix argument podria haver tingut alguna influència anys després, en la dècada dels vuitanta, en l'endarreriment del desplegament de l'autogovern per part de la Generalitat en les funcions de seguretat ciutadana i policia.

³⁶ En el cas dels diputats del Grup basc i de l'esquerra abertzale (Letamendia) la importància de la substitució física dels cossos policials estatals per d'altres de propis era una prioritat de primer nivell, present al llarg de tota la tramitació parlamentària. Així s'interpreta de les paraules dels

rere esdevenen, encara avui, malauradament familiars per la seva persistent actualitat. Alhora, també des de la perspectiva dels nostres dies, genera una certa sensació de perplexitat el fet que en el mateix debat constitucional es mesclassin les referències a qüestions tan crues i controvertides de la història contemporània, com l'alçament militar de 1936 o la continuïtat d'ETA, amb cites pretesament il·lustrades, intemporals i reposades a Ciceró, Sant Agustí, Berdiaeff, Kant, Hobbes i Kelsen.³⁷

Els representants dels grups socialista, comunista i de la mateixa UCD imposaran, per la regla de les majories, el criteri que acabarà prevalent en les votacions del Dictamen de la Comissió. Les paraules de Solé Tura permeten visualitzar l'opció finalment acollida:

Entiendo que si para él [L. Rodó] esta cuestión se reduce a esta imagen plástica [la medieval], prácticamente debe entender así todo el proceso de descentralización administrativa que se contempla y que es consustancial a la descentralización política y al establecimiento de autonomías. Si estamos estableciendo un sistema de autonomías, esto comporta, forzosamente, una descentralización de los niveles administrativos; y en este sentido es cierto que, como un componente básico, tiene que haber también una descentralización en cuanto a la ejecución y en cuanto a la normativa misma, si se quiere, de una serie de competencias y entre ellas la referida a la seguridad pública.³⁸

El text, però, del Dictamen finalment aprovat presentarà unes diferències significatives i gens intranscendent en relació amb l'Informe de la Ponència

seus representants, que en el cas de Letamendia en la sessió plenària del 19 de juliol es converteix en la controvertida exclamació «que se vayan!», DSC, núm. 113, p. 4439. Per contra, en el cas dels parlamentaris de la minoria catalana l'accent se situa més aviat en la titularitat de la competència que en el servei o cos que l'acabi prestant en clau operativa. Probablement, el precedent de l'actuació de la Guàrdia Civil, lleial als poders legalment constituïts, amb motiu de l'alçament militar de 1936 en tenia un pes destacat.

³⁷ Així mateix, també hi són presents les cites a diferents models d'organització d'altres Estats en relació amb els serveis policials: Barrera esmenta els Estats Units, López Rodó la República Federal d'Àustria i Peces Barba la Gran Bretanya. Les referències, però, consisteixen en una certa mescla confusa entre el debat de contingut administratiu i el més polític o constitucional.

³⁸ DSC, núm. 90, p. 3331. Solé Tura defensa la concepció de l'Estat de les autonomies des d'una visió federalista, més aviat simètrica que asimètrica es podria sostenir. Per aproximar-se al pensament de Solé Tura una bona síntesi es pot trobar a Solé Tura, J., *Una lectura autonomista y federal del model de Estado constitucional*, a: *Federalismo y Estado de las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.

cia. La formulació: «que en sus respectivos ámbitos de competencia coadyuven al mantenimiento del orden público en la forma que se establezca en los respectivos estatutos» serà substituït per «en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». La modificació consistent en la incorporació, o més exactament la interposició, d'una llei orgànica entre la norma constitucional i l'Estatut tindrà efectes molt significatius, com es veurà més endavant, en el desenvolupament de l'autogovern. Així, el redactat definitiu que passaria al Ple i que romandria inalterat fins a la seva entrada en vigor, un cop superada la tramitació al Senat i el posterior referèndum seria:

[competència exclusiva de l'Estat:] 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.

El debat al Ple: seguretat i tensió territorial

Un cop finalitzada la tramitació a la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques, el Dictamen aprovat per la majoria serà sotmès al Ple del Congrés dels diputats per a la seva definitiva aprovació. El text arribarà a la sessió plenària amb tres reserves, corresponents als grups d'Aliança Popular, el Grup Mixt i el Partit Nacionalista Basc. En el Ple es reproduiran en gran mesura els arguments vistos en comissió, amb les marcadetes i visibles divergències entre les ideologies més allunyades, però alhora també aportant indicis sobre les més matisades i creixents diferències entre les forces teòricament més acordades en el projecte de transformació de l'Estat.

El debat del qual deixà deguda i precisa constància el Diari de Sessions de data 19 i 20 de juliol de 1978,³⁹ evidencia un cop més, fins i tot amb major potència retòrica, probablement fruit de l'efecte amplificador del plenari, la seva intensa dimensió no únicament jurídica sinó també, i molt especialment, política.

Les posicions parteixen i continuen el fil enunciat a la fase de la Comissió, però els protagonistes, tot i ser parcialment coincidents, s'amplien

³⁹ DSC, núm. 113 (pp. 4430-4440) i 115 (pp. 4491-4505), el 19 i 20 de juliol.

en presència i intervenció a actors com Arzallus, Fraga Iribarne o Pérez Llorca; i el to de les intervencions sembla contagiar-se de la tensió i la complexitat dels fets polítics i socials que estaven marcant la transició a Espanya i específicament el País Basc. Així, les intervencions, algunes d'elles carregades de vehemència expositiva, connecten amb solució de continuïtat el debat sobre la distribució de les competències en seguretat pública amb la qüestió del model constitucional d'Estat; les relacions entre poders central i territorials i el corresponent conflicte basc; i per elevació la possible afectació a la titularitat i la integritat de la sobirania en seu constitucional.

López Rodó defensa en la sessió plenària del 19 de juliol l'esmena mantinguda pel seu grup parlamentari consistent en la supressió i substitució de la competència exclusiva de l'Estat sobre la seguretat pública, amb la corresponent matisació de les policies autonòmiques, per un text que estableixi la titularitat del poder central en els termes de «pura y simplemente Orden Público».⁴⁰ Pels representants d'Alianza Popular el concepte d'ordre públic fonamenta una determinada concepció política de l'Estat que ha de ser conservada i projectada en el nou sistema constitucional. Es tracta d'un debat formalment terminològic però substancialment polític i conceptual, com se n'ocuparà de testimoniar el representant popular en la seva intervenció:

Y el orden público es algo mucho más profundo que la mera seguridad. El orden público es, a la vez, exponente y sustrato de la paz, puesto que la paz es la tranquilidad en el orden. No es, pues, una simple cuestión terminológica. No se trata de una discusión bizantina, sino un problema de concepto. Yo pediría a Sus Señorías que no borráramos el nombre del orden del texto constitucional. Que el texto básico de nuestro ordenamiento jurídico no repudie la expresión del orden público, que tanta hondura jurídica i política tiene.⁴¹

I és precisament la petició reiterada de perpetuació de la clàusula general d'intervenció de l'ordre públic la que també connecta la qüestió amb el rebuig frontal a la descentralització política, i fins i tot administrativa, que proposa el nou sistema constitucional:

⁴⁰ BOCG, núm. 121, 1 de juliol de 1978, p. 2633.

⁴¹ DSC, núm. 113, 19 de juliol de 1978, p. 4431.

Pues bien; el orden público, como la paz, es un bien indivisible, es algo que nos afecta a todos; nadie puede sentirse ajeno a los problemas de orden público, y, por ello, el servicio de orden público es también un servicio indivisible y, por consiguiente, intransferible. Es función propia del Estado, inherente a la soberanía del Estado, y por esto nosotros no aceptamos esa posibilidad de creación de policía por las comunidades autónomas que figura en el párrafo 27 de este artículo 143.

Una exposició dels arguments que acaba traslluint una visió de fons gairebé constitutiva d'una esmena a la totalitat a determinats pilars del procés de democratització i reforma del règim franquista, en la mesura que es nega l'autonomia política i s'insisteix en la legitimació de les àmplies i discrecionals potestats governatives de natura militar en el camp de la seguretat. En el debat en comissió s'insistia en la funció històrica i constitucional de la Guàrdia Civil en l'assegurament de la integritat nacional i en el Ple es rebutjava qualsevol projecció de l'autogovern en seguretat més enllà de les tolerades manifestacions de tipus simbòlic o, en paraules més plàstiques, de tipus folklòric:

Creemos que esta facultad de las comunidades autónomas para crear fuerzas de policía sería extremadamente peligrosa. Por supuesto, no me refiero a manifestaciones tradicionales como los *Mossos d'Esquadra*, que, con su sombrero de copa y sus alpargatas, siguen sometidos al mando de oficiales del Ejército. Yo me refiero a auténticas fuerzas de policía, a esas llamadas policías autóctonas que algunos sectores políticos reclaman. (...)

El ministro de Interior, en su intervención en rueda de prensa ante las cámaras de televisión la semana pasada, afirmó de un modo terminante que las fuerzas de orden público son y seguirán siendo fuerzas armadas sometidas a la disciplina y a mando militar. Son, por consiguiente, fuerzas militares, y por ello no es admisible que se dote de fuerzas militares a las comunidades autónomas.⁴²

⁴² DSC, núm. 113, 19 de juliol de 1978, p.4431. En la mateixa intervenció s'arriba a afirmar: «el tema de las policías autóctonas es también objeto de una reivindicación revolucionaria de bandas terroristas» i «si constitucionalizamos las policías autóctonas se envalentonarán los sediciosos y los separatistas», p. 4432.

La intervenció següent correspondrà a la defensa de l'esmena de supressió de l'epígraf constitucional, però en sentit contrari. Letamendia Belzunce sintetitzarà la seva posició en un polèmic i encès pronunciament que situarà el debat en el terreny de la confrontació extrema de models, amb un llenguatge que per la contundència expressiva de la seva exclamació portarà la Mesa a haver-se de pronunciar, a instàncies del diputat Fraga Iribarne, sobre la concurrència d'un supòsit d'apologia del terrorisme. Així, el representant abertzale afirmarà: «El sentido de mi enmienda es el de que la legislación y la ejecución del orden público esté en manos de las comunidades autónomas y esto se puede resumir en una frase. ¡Que se vayan!».

La tensió d'aquest episodi s'acotarà i rebaixarà per la posició dels grups majoritaris, els quals tot rebutjant l'esmena *in voce* del Grup Parlamentari del Partit Nacionalista Basc, juntament amb les dues esmenes contraposades de Letamendia i del Grup d'Alianza Popular, acabaran aprovant el model recollit en el Dictamen de la Comissió. El text definitiu, malgrat restar allunyat de les aspiracions més regressives, també és cert que tampoc assolirà la formulació que millor facilitava la interpretació, aparentment majoritària en el debat, de la natura compartida de la responsabilitat entre el poder central i les noves autonomies polítiques, concretament les nacionalitats de Catalunya i el País Basc. De fet, en la intervenció dels representants socialistes i de la UCD s'observen ja algunes matisacions i apreciacions restrictives que es projectaran en la futura legislació i doctrina constitucional.

Peces Barba i Pérez Llorca, sense ignorar que la qüestió s'emmarca en un model constitucional edificat també sobre les autonomies polítiques territorials, remarquen, però, la natura exclusiva i, per tant, la preeminència estatal en la matèria de la seguretat pública. Així, el desmarcatge de les posicions més extremes resulta nítid però alhora la dificultat de concreció d'un model plural s'accentua en la motivació del vot negatiu a l'esmena del Partit Nacionalista Basc (PNB). El representant socialista afirma a la sessió que el contingut de les competències autonòmiques en la matèria respondria a la necessitat de gaudir d'una força coercitiva pròpia per donar compliment a les potestats i la normativa de competència autonòmica, concepció sensiblement diferent d'un model de coresponsabilitat o concurrència competencial en la seguretat pública, entesa en sentit ampli i fort:

Si hemos dado una serie de facultades, una serie de competencias a los órganos de las comunidades autónomas, es necesario que esas normas

jurídicas, en el caso de que sea necesaria su ejecutividad, puedan contar con una policía para llevar a cabo la misma. Porque la norma jurídica [que] no tiene la posibilidad de actuación del aparato institucional para llevarla a cabo de una manera forzosa no es una norma jurídica. Y como hemos dado la posibilidad de creación o ejecución de normas jurídicas a las comunidades autónomas, es evidente que no sobra, sino que es muy atinente la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas.⁴³

Així mateix, la referència per dos cops a la Llei orgànica,⁴⁴ no prevista com es recordarà en el text inicial arribat a la Comissió del Congrés, no contribueix, sinó tot el contrari, a esvaïr els dubtes sobre una futura tendència restrictiva del poder autònom i favorable a una preeminència estatal.

Des d'una posició no exactament coincident, però coadjuvant en la mateixa direcció, Pérez Llorca es manifesta explícitament contrari a la projecció de la foralitat (els drets històrics) defensada pel PNB en el procés constituent i en determinades matèries, entre les quals sens dubte consta, i amb gran rellevància, en aquell moment i també en el futur, la seguretat pública.⁴⁵

43 DSC, núm. 113, de 19 de juliol de 1978, p. 4434.

44 DSC, núm. 113, de 19 de juliol de 1978, p. 4434 i p. 4497.

45 L'Estatut d'autonomia del País Basc al·legarà els drets històrics per emparar i garantir el seu autogovern en la matèria a l'article 17: «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 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». Així mateix, la Llei 4/1992, de 17 de juliol, de policia del País Basc en l'exposició de motius: «La raíz foral de la institución policial del País Vasco resulta incuestionable. La actualización del régimen foral no sólo constituye en este caso el fundamento de una competencia claramente específica, sino que también caracteriza el modo de formación de la Policía Autónoma. Tampoco cabe olvidar, sin embargo, que en cuanto a la policía el derecho histórico se ha transmutado en fuente y causa de una competencia comunitarizada. De ahí, que esta ley deba dar una respuesta a las posibilidades abiertas en el apartado cinco del artículo diecisiete del Estatuto. A este respecto, por razones de racionalidad y eficacia se opta por la integración de Miñones, Forales y Mikeletes en el Cuerpo de la Ertzaintza». BOPV, núm. 155, 11/08/1992.

Quiero aprovechar la ocasión para decir que hemos votado en contra esta enmienda porque creemos que es irreconciliable la concepción que de la autonomía y de la reintegración foral está haciendo el Partido Nacionalista Vasco con la concepción del Estado autonómico que nosotros defendemos, y que no podremos asumir en ningún caso, cuando han quedado claras y patentes las diferencias abismales entre estas dos concepciones, ninguna solución que no deje perfectamente claro que existe una soberanía única y que el conjunto de las distintas clases, distintas formas, distintos grados de autonomía, siempre con un techo común y generalizado que comprende la Constitución, están todas ellas inequívocamente bajo el marco de la Constitución, porque existiendo esta concepción de fondo, por nuestra parte el admitir una redacción ambigua que no dejara perfectamente salvado este principio supondría una grave responsabilidad que no podemos aceptar.

Por estas razones hemos votado en contra de la enmienda del Partido Nacionalista Vasco y hemos votado a favor de un texto que entendemos que está inserto en el espíritu de la Constitución y que permite la gradual, pacífica y eficaz solución del problema real que este país tiene planteado.⁴⁶

La tramitació del text al Senat no incorporarà cap modificació a l'epígraf, que finalment entrarà en vigor amb la numeració definitiva de l'article 149.1.29, malgrat el grup de senadors bascos mantindrà el vot particular relatiu a la supressió de la referència a la Llei orgànica.⁴⁷ La voluntat d'assolir el consens polític més ampli possible en resultarà un factor decisiu, molt especialment entre els representants catalans. Així ho recordarà, pocs mesos després, Roca Junyent en el debat de *l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya*, en el qual evoca l'acord de tots els membres i grups parlamentaris catalans en el Congrés per retirar les esmenes i vots particulars en favor del redactat finalment aprovat. La intervenció de Roca Junyent ja permet entreveure que el text definitiu va tenir la virtut de ser el

⁴⁶ DSC, núm. 115, de 20 de juliol de 1978, p. 4502.

⁴⁷ Els senadors del PNB, coneixedors del possible impacte de la Llei orgànica, mantindran al Senat les esmenes de supressió corresponents. Vot particular 454: «se propone suprimir el siguiente parágrafo del artículo 148.1.28 "(...) en el marco de lo que disponga una ley orgánica". BOCG, núm. 157, 6 de octubre de 1978, p. 3510. El senador de l'Entesa Rosendo Audet Puncernau i el Grup de Senadors Bascos també presentaren els vots particulars inicials 452 i 453, consistents en la supressió de la integritat de l'apartat 148.1.28 CE.

més viable però no necessàriament el més favorable per a una concepció el més àmplia possible de l'autogovern:

Per últim, crec que també hauríem d'abandonar les al·lusions a l'abandonisme. No crec que es pugui parlar d'abandonisme. Fins i tot la polèmica que ara tenim ens demostra que no es tractava d'abandonisme, sinó de veure si fèiem entre tots, perquè entre tots ho vam fer, el possible perquè sortís la Constitució millor per a Catalunya. I quan dic tots, dic tots, perquè tots teníem, tant els grups parlamentaris com els diputats individualment, esmenes al voltant del tema d'ordre públic, i aquestes esmenes no van ser mantingudes davant del Ple en funció d'una transacció dolenta o bona, però tots la vam retirar perquè fos possible que prosperés la transacció. Per tant, no podem parlar d'allò que va ser un acord en el qual vam participar tots i del qual érem coneixedors, i la prova més explícita és que esmenes concretes en la línia de mantenir un determinat tipus de competència en el camp de la seguretat pública o de l'ordre públic no van ser mantingudes davant del Ple quan hi havia l'oportunitat de poder-ho fer; van ser retirades i fins i tot no van ser sotmeses a votació.⁴⁸

D'aquesta manera, l'article 149.1.29 CE entrava en vigor amb el redactat següent:

149.1. L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents:

29. Seguretat pública, sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius Estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica.

L'article 149 CE participava d'una tècnica constituent confusa en el sentit que mescla en un mateix llistat matèries i facultats de l'Estat⁴⁹. Aquesta circumstància també afectarà a l'epígraf 149.1.29 CE, que recull la matèria de la seguretat pública i en relació a la qual la participació i competència de determinades nacionalitats, com Catalunya i el País Basc, s'estableix mitjançant una excepció de natura més instrumental que subs-

⁴⁸ Sobrequés, J., Riera, S., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Edicions 62, Barcelona, 1982, pp. 863-864.

⁴⁹ Sobre la qüestió, a tall d'exemple atesa la seva precisió, es pot acudir a Alonso de Antonio, J., «Artículos 149.1.1ª, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32ª.2 y 3, sistema de distribución de competencias» a: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1999.

tantiva; més administrativa que pròpia del reconeixement d'una autonomia política. Això comportarà un punt de partida normatiu que condicionarà, juntament amb d'altres factors probablement més determinants, la dificultat en la delimitació i precisió del règim de distribució de competències entre la Generalitat i l'Estat i, en definitiva, la configuració de l'autogovern en aquesta matèria.

En aquest context i en aquestes condicions restava enllestit i finalitzat el debat de la legislatura constituent a les Corts i entrava en vigor la norma fonamental i específicament en l'àmbit de la seguretat pública, l'article 149.1.29 CE.

1.3 · El debat estatutari català, l'autogovern incert

Una proposta de màxims

Els mesos novembre i desembre de 1978, poc després del debat constituent a les Corts, es tramitava i s'aprovava a Catalunya l'avantprojecte i el projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya.⁵⁰ Les discussions en seu catalana dels preceptes relatius a la seguretat pública també seran intenses i alhora connexes, com no podia ser d'altra manera, a les posicions polítiques i jurídiques defensades a les Corts. Una part important dels protagonistes tornaran a ser els mateixos (López Rodó, Barrera Costa, Solé Tura, Cañellas i Roca Junyent) i tampoc hi faltaran les referències als antecedents republicans,⁵¹ especialment com a font de legitimació del nou marc constitucional i democràtic que tot just iniciava la seva singladura.

El projecte aprovat el 29 de desembre de 1978 recollia el redactat següent:

⁵⁰ El projecte d'Estatut s'aprovà el 29 de desembre de 1978 en la sessió de l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya, celebrada al Palau del Parlament de Catalunya.

⁵¹ Tot i que no és objecte de l'abast temporal d'aquest treball l'anàlisi dels precedents de les competències de la Generalitat en períodes anteriors, és destacada la rellevància atribuïda a la matèria de l'ordre públic en el projecte d'Estatut de Núria (article 13. i) i l'Estatut de Catalunya de 1932 (article 8). Antoni Rovira i Virgili precisament destaca l'ordre públic com una de les matèries on el Govern de la República va vulnerar les previsions de l'Estatut de 1932, ja minvades en relació amb el projecte de Núria. En aquest sentit, és prou il·lustrativa la seva conferència *Les etapes polítiques de la restauració de Catalunya*, impartida el 28 de maig de 1945 a Perpinyà. Rovira i Virgili, A., *Els camins de la llibertat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006, pp. 114-115.

Article 13

1. En matèria de seguretat pública quedarà reservada a l'Estat la competència en relació amb tots els serveis que siguin de caràcter extracomunitari o supracomunitari, la policia de fronteres, immigració, emigració, estrangeria i règim d'extradició i expulsió.
2. Correspondrà a la Generalitat l'execució de tots els altres serveis de policia i ordre interior de Catalunya.
3. Li correspon també:
4. La vigilància i la protecció dels seus edificis i instal·lacions.
5. La coordinació de l'actuació de les policies locals.
6. Es crea a Catalunya una Junta de Seguretat formada per representants del govern de l'Estat i de la Generalitat.
7. La Generalitat podrà crear una policia pròpia en el marc d'allò que disposi sobre la matèria una llei orgànica.

Article 14

El Govern de l'Estat, en ús de les seves facultats i en exercici de les seves funcions constitucionals, podrà assumir la direcció dels serveis compresos en l'article anterior i intervenir en el manteniment de l'ordre interior de Catalunya en els casos següents:

1. A requeriment de la Generalitat.
2. Per pròpia iniciativa, quan consideri que l'interès general de l'Estat està greument compromès.

En ambdós casos caldrà l'aprovació per majoria absoluta del Senat, un cop escoltada la Junta de Seguretat, i el requeriment previ al president de la Generalitat.

El contingut material del text aprovat per l'Assemblea no diferia de la proposta presentada originàriament per la Ponència⁵² i el debat aquest cop no es polaritzarà entre el representant d'Aliança Popular i el d'Esquerra Republicana de Catalunya sinó, curiosament, entre alguns dels membres de la Ponència (Solé Tura, Roca Junyent i Martín Toval) i Barrrera Costa.

⁵² El text presentat per la ponència únicament va ser modificat en aspectes formals de tipus gramatical: en el punt 3 de l'article 13 s'incorporà el determinant «la» davant el substantiu *protecció* i se substituïx en el punt 2 de l'article 15 el terme *estimi* per «consideri». La numeració dels articles en el text de l'avantprojecte es corresponia amb els articles 14 i 15.

La intervenció de López Rodó es limitarà a insistir en la línia ja coneguda, aquest cop centrada en l'exclusivitat de la competència per part de l'Estat i la necessària limitació de l'abast de l'autonomia de Catalunya a la policia pròpia que s'havia de crear, però va quedar exclosa en tot cas de la seva competència qualsevol titularitat o funció de direcció sobre les forces i cossos policials estatals. Per contra, Heribert Barrera manifestarà una posició que Solé Tura qualifica com a *testimonialisme*⁵³ pel seu pessimisme i quasi desestimació del projecte d'Estatut com a instrument de construcció de l'autogovern en matèria de seguretat pública. Barrera a la Comissió del Congrés havia defensat, com ja s'ha assenyalat, la configuració de la competència en favor de Catalunya segons el principi general d'atribució territorial, llevat dels supòsits extra i supracomunitaris; així com la dependència dels cossos policials estatals de les autoritats de la Generalitat.

Com es recordarà, el text resultant de la Constitució havia estat fruit d'una esmena pactada per les forces catalanes que comportà la retirada de reserves a la sessió del Ple. La reacció de Barrera en el debat català, però, serà pròxima a la negació de la capacitat de l'Estatut d'obrir espais a l'autogovern, fet que provocà la resposta en sentit contrari de Solé Tura i Roca Junyent. Així, Barrera sostenia:

No veig la utilitat que posem en aquest avantprojecte d'Estatut algunes coses que sabem per endavant que no seran acceptades per les Corts, i no admeto de cap manera la validesa dels raonaments que acaba de fer el Sr. Solé Tura, perquè és evidentíssim que el que diu aquest punt 29 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució és que la creació de les policies es farà en la forma que estableixin els respectius Estatuts, i aquest establiment en el marc del que disposi la llei orgànica. Per tant, la llei orgànica ha de fer referència únicament a la creació de policies, però no pas a qui tindrà la responsabilitat de l'ordre públic.

En l'Estatut de 1932 la Generalitat tenia la responsabilitat de l'ordre públic, amb les limitacions que en casos excepcionals introduïa l'existència de la Junta de Seguretat i les facultats d'aquesta Junta. I no obstant això, l'Estat conservava un cos d'ordre públic: el cos de la Guàrdia Civil. Però la diferència essencial és que aleshores el cos de la Guàrdia Civil depenia de la Generalitat, com es va demostrar de manera palesa —em sembla que la demostració és claríssima— amb el que va passar el 19 de juliol del

53 Sobrequés, J., Riera, S., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, op. cit.*, p. 862.

1936. En canvi, crec que aquest article de la Constitució no es pot interpretar d'altra manera que dient que la Generalitat podrà crear un cos de policia, que des del punt de vista administratiu dependrà de la Generalitat, però que des del punt de vista de la responsabilitat del manteniment de l'ordre públic aquest cos de policia haurà d'estar sota el comandament de l'Estat. És per aquesta raó que jo no vaig poder mostrar-me conforme amb la totalitat de la Constitució i que no podré estar conforme amb el vot de demà. Per tant, que consti que la meva abstenció respecte del vot particular del senyor López Rodó i de les votacions successives ve dictada per aquesta consideració per creure que ara és massa tard per reparar, pel que fa referència al text de l'Estatut, tot el que ja vam deixar passar malauradament en el moment de la discussió constitucional. Catalunya ha fet tard per poder tenir en l'Estatut la responsabilitat de l'ordre públic.⁵⁴

Solé Tura, per la seva banda, sintetitzava la posició de Barrera amb l'expressió «com que no ho tenim tot, deixem-ho tot» i Roca Junyent recordava que el redactat del projecte d'Estatut havia recuperat en bona part el model republicà del text de 1932, tan reivindicat en les intervencions i esmenes del representant d'Esquerra Republicana de Catalunya:

Voldria fer unes quantes observacions: no és veritat que s'estiguin emprant paràmetres diferents de l'Estatut del 32. Precisament en aquest article hem tingut molta cura a assenyalar-nos els mateixos paràmetres, perquè sabem que aquesta era una qüestió polèmica. Aleshores es diu: «És que sabem que una cosa és seguretat pública i una altra cosa és ordre interior. Voldria recordar que quan l'article 8 de l'Estatut del 32 parlava de servei de seguretat pública ho feia quan es referia exclusivament a les competències reservades a l'Estat, i que quan es referia a les competències que quedaven com a pròpies de la Generalitat utilitzava literalment la mateixa expressió que utilitzem en aquest Estatut, és a dir, serveis de policia i ordre interiors de Catalunya. Per tant, no es pot dir que hi hagi una diferència de tractament i, en tot cas, no es pot dir que sigui regressiu.

L'Expressió utilitzada per l'Estatut del 32, repeteixo, *seguretat pública*, només es fa servir quan es tracta de referir-se a les competències de l'Estat i quan es refereix a les competències de la Generalitat s'utilitza l'expressió

⁵⁴ Ibidem, pp. 856-857.

serveis de policia i ordre interior; per tant, si la interpretació d'aquell estatut va permetre el que el senyor Barrera ha dit, que és fins i tot el comandament de les forces de la Guàrdia Civil, per exemple, nosaltres hem de dir que en tot cas estem en condicions d'afirmar que això es deriva d'un text que és, en la seva redacció, literalment exacte.

En segon lloc, no es pot dir que això sigui regressiu, que sigui inferior, perquè precisament la Junta de Seguretat que va crear l'Estatut del 32 tenia una exclusiva funció informativa; però resulta que aquesta funció informativa, d'acord amb l'article 8 de l'Estatut del 32, era vinculant per a la Generalitat. La Generalitat podia fer propostes de nomenament, però si no eren acceptades per aquesta Junta de Seguretat no entraven en vigor. Per contra, en l'Estatut del 78, el que avui tenim davant, es crea aquesta Junta de Seguretat, però no se li donen aquestes atribucions informatives; potser no se li n'atribueix cap, d'acord, però potser val més que no se li n'atribueixi cap que limitar-la estatutàriament a una condició merament informativa. Per tant, tampoc és veritat que hi hagi una regressió.⁵⁵

L'exposició de Roca Junyent es podria afirmar que destaca per la seva astúcia jurídica i política. La distinció entre els conceptes de *seguretat pública* i *ordre interior*, en el moment del debat, no gaudia d'una delimitació material definida amb precisió per part de la doctrina o la justícia constitucional. En aquestes circumstàncies, les paraules del polític obrien una possible via d'eixamplament de l'autogovern de Catalunya davant de l'atribució amb caràcter exclusiu de la seguretat pública a l'Estat, d'acord amb el text del 149.1.29 CE. En sentit contrari, la referència a les funcions de la Junta de Seguretat i la virtut, en perspectiva de futur, consistent a no detallar les seves funcions a l'Estatut s'acabaria demostrant que responia més a un component especulatiu que real. En aquell moment, ja es podia preveure que la futura llei orgànica regularia aquest òrgan i que probablement ho realitzaria en un format més restrictiu pels interessos de la Generalitat que no pas ho hauria pogut articular el text de l'Estatut. D'aquesta manera, el text del projecte d'Estatut de Catalunya aprovat a Catalunya el 29 de desembre de 1978 destacava pels aspectes següents:

— Constituïa una regulació estatutària ambiciosa, en el marc que establia l'article 149.1.29 CE i en absència encara de la corresponent llei orgànica

⁵⁵ Ibidem, *op. cit.*, pp. 862-863.

ca. El text del projecte aspira a completar el sistema de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat, sense esperar ni supeditar-se a la llei orgànica que havia d'acabar configurant el bloc de constitucionalitat.

— Atribuïa a la Generalitat de manera nítida, segons el principi de territorialitat, la preeminència competencial a Catalunya, i reservava a l'Estat les funcions estrictament i efectivament extra i supracomunitàries.

— Assumia expressament la capacitat prevista a la Constitució de crear una policia pròpia, sense descartar (mitjançant l'article 13.2 EAC) la possibilitat d'assolir, si s'esqueia, el comandament de tots els cossos policials que operessin a Catalunya, inclosos els d'àmbit estatal.

— Limitava la referència a la llei orgànica, no nata del bloc de constitucionalitat, a l'àmbit de l'establiment de les condicions bàsiques de creació de la policia autonòmica. D'aquesta manera s'intentaven limitar els efectes de la futura legislació estatal en el conjunt de la matèria i la seva possible incidència en la conformació del model definitiu de distribució competencial.

— Incorporava el concepte *d'ordre interior*, previst a l'Estatut de l'any 1932, diferenciat-lo de la seguretat pública (reservat teòricament a la competència exclusiva de l'Estat per l'article 149.1.29 CE), tot obrint una possible via d'elevació o eixamplament de l'autogovern de Catalunya mitjançant el desenvolupament del seu contingut material.

— Preveia la creació de la Junta de Seguretat com a presumpte òrgan de relació i coordinació entre institucions, sense restringir les seves funcions ni reconduir-les vers una lògica de control i tutela de l'Estat sobre la Generalitat. Tot i així, no precisava el seu contingut funcional, circumstància que la deixava al ras de la futura legislació estatal.

— Per contra, l'article 14 es constituïa com una autèntica clàusula (també present en el text de 1932) de tutela i de sostracció de les competències de Catalunya per part de l'Estat en supòsits d'afectació de l'interès general, però amb el requisit incorporat de la garantia del control i l'autorització per part del Senat.

— Així, el model resultant del projecte mantenia obertes les opcions de configurar un sistema d'atribució competencial situat a la franja alta de la disponibilitat a la qual donava lloc l'articulat de la Constitució en aquells moments. L'autogovern de Catalunya, d'aquesta manera, es manifestava partidari d'esgotar el marge que semblava oferir el 149.1.29 CE, tot i que, tampoc no es pot ignorar, centrat bàsicament en les funcions o competències de naturalesa executiva. En tot cas, l'esperit de la lletra i els continguts

semblaven apuntar a un model propi i, per tant, d'aspiració i d'inspiració asimètrica.

Un text de mínims

El text de l'Estatut de 1979 regulava la seguretat pública en els articles 13 i 14, tot just a continuació del darrer precepte (art. 12 EAC) que tipificava funcionalment les competències de la Generalitat en les matèries corresponents. Aquesta circumstància, aparentment atribuïble a la tècnica legislativa, ja era en si mateixa simptomàtica de la singularitat que caracteritzarà l'àmbit de la seguretat pública, també a l'Estatut:⁵⁶

Article 13

1. La Generalitat podrà crear una Policia Autònoma en el marc del present Estatut, i, en allò que no hi estigui específicament regulat, en el de la Llei orgànica prevista a l'article 149, 1, 29 de la Constitució.
2. La Policia Autònoma de la Generalitat exercirà les funcions següents:
 - a) La protecció de les persones i béns i el manteniment de l'ordre públic.
 - b) La vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat.
 - c) Les altres funcions previstes per la Llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article.
3. Pertoca a la Generalitat el comandament suprem de la Policia Autònoma i la coordinació de l'actuació de les policies locals.
4. Queden reservades, en tot cas, a les forces i cossos de seguretat de l'Estat sota la dependència del Govern els serveis policíacs de caràcter extracomunitari i supracomunitari com és ara la vigilància de ports, aeroports, costes i fronteres, duanes, control d'entrada i de sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, règim general d'estrangeria, extradició i expulsió, emigració i immigració, passaports, document nacional d'identitat, tràfic, armes i explosius, protecció fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal i les altres funcions que els encarrega directament l'article 104

⁵⁶ Enoch Albertí referint-se a l'articulat de 1979: «El vigente Estatuto (...) distingue entre competencias exclusivas (art. 9), competencias de desarrollo y ejecución (art. 10) y competencias ejecutivas (art. 11), tras las que añade una nutrida lista de nuevas materias en las que la asignación de funciones a la Generalidad sigue criterios a veces singulares (art. 12 a 24).», Albertí, E., «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), p. 17.

de la Constitució i les que els atribueixi la Llei orgànica que el desenvoluparà.

5. La Policia Judicial i els cossos que actuïn amb aquesta funció dependran dels jutges, dels tribunals i del Ministeri Fiscal en les funcions especificades a l'article 126 de la Constitució i en els termes que disposen les lleis processals.

6. Es crea la Junta de Seguretat, formada per un nombre igual de representants del Govern i de la Generalitat, amb la missió de coordinar l'actuació de la policia de la Generalitat o de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

7. La Junta de Seguretat determinarà l'Estatut, reglament, dotacions, composició numèrica i estructura, el reclutament de la policia de la Generalitat, els comandaments de la qual seran designats entre caps i oficials de les Forces Armades i de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, que, mentre prestin servei en la policia de la Generalitat, passaran a la situació administrativa que prevegi la Llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article o a la que determini el Govern, i en aquest situació quedaran exclosos del fur militar. Les llicències d'armes correspondran, en tot cas, a l'Estat.

Article 14

1. En ús de les facultats i en exercici de les competències que la Constitució atribueix al Govern, aquest assumirà la direcció de tots els serveis compresos en l'article anterior i les forces i cossos de seguretat de l'Estat podran intervenir en funcions atribuïdes a la policia de la Generalitat, en els casos següents:

a) A requeriment de la Generalitat, i la intervenció cessarà a instàncies d'aquesta.

b) Per pròpia iniciativa, quan consideri greument compromès l'interès de l'Estat, i amb l'aprovació de la Junta de Seguretat.

En supòsits d'especial urgència, les forces i cossos de seguretat de l'Estat podran intervenir sota la responsabilitat exclusiva del Govern, i aquest en donarà compte a les Corts Generals. Les Corts Generals, a través dels procediments constitucionals, podran exercir les competències que els corresponguin.⁵⁷

⁵⁷ Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'autonomia de Catalunya, DOGC, de 31 de desembre de 1979. BOE núm. 306, de 22 de desembre de 1979. Així mateix, l'Estatut establia

El contingut dels articles estatutaris, però, distava de manera significativa del projecte aprovat per l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya. L'Estatut definitiu es configurava amb una tècnica legislativa i una forma prou reveladores de les modificacions incorporades: l'article 13.1 EAC s'iniciava, ja no a partir de la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, sinó amb la referència a la capacitat de la Generalitat per dotar-se d'un cos de policia propi. Així, d'una orientació material s'havia passat a un redactat de connotacions més instrumentals. L'apartat 2 de l'article 13 del projecte de l'Assemblea —«Correspondrà a la Generalitat l'execució de tots els altres serveis de policia i ordre interior de Catalunya»— era suprimit, i juntament amb ell s'eliminava la referència a la Generalitat com a titular material de les competències, el concepte d'*ordre interior*, així com l'opció potencial d'assumir en un futur el comandament de tots els cossos de policia, inclosos els d'àmbit estatal.

El text del projecte de l'Assemblea, d'un visible caràcter substantiu (recordi's el debat sobre el concepte d'*ordre interior*), era substituït per una versió definitiva menys explícita, que obria el marge a una possible lectura *administrativista* en detriment d'una visió més favorable a la descentralització política. Aquesta realitat s'accentuarà amb la reiterada remissió a la Llei orgànica que havia de tancar el bloc de constitucionalitat (art. 13.1, 13.2.c, 13.4 i 13.7 EAC), actuant com una norma interposada,⁵⁸ com una falca, que impedia que l'Estatut completés la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat, així com l'atribució precisa del contingut de l'autogovern català en la matèria. El model restava obert i posposat a les futures previsions i potencials restriccions que acabaria incorporant la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat.⁵⁹

en la disposició transitòria primera: «La Junta de Seguretat prevista al paràgraf 6 de l'article 13 d'aquest Estatut haurà de constituir-se en el termini de tres mesos, a partir del nomenament del primer Consell Executiu o Govern de la Generalitat que es constituirà, d'acord amb allò que preveu aquest Estatut, als efectes de coordinar les competències de l'Estat i de la Generalitat en aquesta matèria».

⁵⁸ En aquest sentit però valorant-ho de manera positiva per la configuració del sistema constitucional: Muñoz Machado, S., «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 731-753.

⁵⁹ La Llei Orgànica s'esmenta en l'article 13.1 per establir el marc de les condicions de creació i les funcions de la policia autonòmica en tot els aspectes que no es precisin a l'Estatut. En l'apartat 5 té la funció d'atribuir un caràcter no taxat —i per tant deixa la llista oberta— de les funcions que es reserven a l'Estat per part de l'Estatut i en l'apartat 7 per determinar la relació jurídica dels futurs comandaments de la policia autonòmica, que necessàriament hauran de provenir de les forces i cossos de seguretat o forces armades de l'Estat.

L'article 13 de l'Estatut, així mateix, a diferència del projecte anterior, detallarà les funcions de la Junta de Seguretat. Aquesta precisió, tot i que formalment es defineix com a òrgan paritari i amb la funció de coordinació bilateral Estat-Generalitat, en realitat incorpora una dimensió de tutela i control de la Generalitat per part de l'Estat. La prova d'aquesta natura la constitueixen les seves capacitats d'intervenció en l'organització i composició de la futura policia catalana (art. 13.7 EAC), que excedien amb escreix la missió d'un òrgan de coordinació i cooperació entre institucions.

L'estricta tutela estatal es manifesta finalment en l'article 14 EAC, que constitueix un autèntic catàleg de cauteles i clàusules d'habilitació de la intervenció de l'Estat en les competències i, fins i tot, en la substitució de la direcció dels serveis propis de la Generalitat. El règim de supòsits d'intervenció, ja previstos en l'Estatut de 1932⁶⁰ i en el mateix projecte de l'Assemblea, en el text definitiu es desborda i es faculta a l'Estat a intervenir discrecionalment en «supòsits d'especial urgència» i en el marc de la legislació d'alarma, excepció i setge. Es tracta de dos articles de l'Estatut (juntament amb la disposició transitòria primera referent a la constitució de la Junta de Seguretat) que destaquen per la seva singularitat en relació a la

60 Article 8 de l'Estatut de 1932: «(...) Per a la coordinació permanent d'ambdues classes de serveis, mutus auxilis, ajut i informació i traspass dels que corresponguin a la Generalitat, es crearà a Catalunya, tenint en compte l'ordenat a l'article 29 de la Constitució, una Junta de Seguretat, formada per representants del Govern de la República i de la Generalitat i per les autoritats superiors, que depenen d'una i altra prestin servei en el territori regional, la qual Junta entendrà en totes les qüestions de regulació de serveis, allotjament de forces i nomenament i separació de personal. Aquesta Junta, el reglament de la qual ordenarà la seva organització i el seu funcionament d'acord amb el contingut d'aquest article, tindrà una funció informativa; però la Generalitat no podrà procedir contra els seus dictàmens que tinguin relació amb els serveis coordinats. Quant al personal de Policia i d'ordre interior de Catalunya i de la Generalitat, els nomenaments seran a proposta dels representants en la Junta, sense perjudici del disposat en el paràgraf anterior.

Article 9è: «El Govern de la República, en ús de la seva facultat i en exercici de la seva funció constitucional, podrà assumir la direcció dels serveis compresos en l'article anterior i intervenir en el manteniment de l'ordre interior a Catalunya, en els casos següents: Primer: A requeriment de la Generalitat. Segon: Per pròpia iniciativa, quan cregui compromesos els interessos generals de l'Estat o la seva seguretat. En ambdós casos serà escoltada la Junta de Seguretat de Catalunya, per donar per acabada la intervenció del Govern de la República. Per a la declaració de l'Estat de guerra, així com per al manteniment, suspensió o restabliment dels drets i garanties constitucionals, s'aplicarà la llei d'ordre públic, que regirà a Catalunya com en tot el territori de la República. També regiran a Catalunya les disposicions de l'Estat espanyol sobre fabricació, venda, tinença i ús d'armes i explosius». Sobre l'Estatut de 1932: Gerpe Landín, M., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Edicions 62, Barcelona, 1977 i Tornos, J., *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, Iustel, Barcelona, 2007.

resta de matèries estatutàries. La regulació, en altres paraules, mostra l'elevat valor i controvèrsia política i jurídica que despertaria el camp de la seguretat pública en el procés constituent i de construcció del nou model territorial de l'Estat. Els articles 13 i 14 EAC són tributaris de la dificultat de desbrossar el camí de l'autogovern català davant les inèrcies centrípetes de les estructures del poder central. Uns preceptes que resultaran rebaixats, com s'ha exposat, en relació als plantejaments originaris del projecte de l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya i contaminats d'una visió estrictament policial de la matèria. Circumstància, aquesta darrera, que vindrà determinada, per una banda, pels condicionants històrics de l'anterior règim i la voluntat de regenerar-lo mitjançant el procés constituent, acompanyada alhora, no es pot ignorar, d'una resistència a reconèixer de manera expressa a la Generalitat competències que sobrepassessin les estrictament orgàniques o instrumentals de creació d'un cos de policia propi.

2 · L'etapa inicial (1980-1993): l'autogovern vacil·lant i la jurisprudència confusa

2.1 · El primer desenvolupament institucional: l'autogovern vacil·lant

El Parlament de Catalunya, un cop restituint amb la nova etapa democràtica, es constituïa l'abril de 1980.⁶¹ Entre les seves primeres i prioritàries tasques hi destacava, òbviament, el desenvolupament institucional i legislatiu de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), 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 l'article 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 centrarse 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

⁶¹ Les eleccions van tenir lloc el 20 de març de 1980 i la sessió constitutiva del Parlament el 10 d'abril de 1980.

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 legislatura⁶² no semblaven, però, segons deixen constància les seves accions i omissions, tenir una noció gaire 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 sociològiques⁶³ són claus interpretatives indispensables per a la 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 amb l'avenç de l'autonomia política catalana en aquest àmbit.

62 El primer president de la Generalitat investit va ser Jordi Pujol Soley (Reial Decret 775/1980, de 28 d'abril) i el primer conseller de Governació: Joan Vidal Gayolà (fins al 24/08/1982). El seguirien fins l'any 1994, període corresponent al present capítol: Macià Alavedra i Moner (fins al 22/05/1986), Agustí Bassols Parés (fins al 4/07/1988), Josep Gomis Martí (fins al 22/12/1992), Maria Eugènia Cuenca Valero (fins al 1/02/1995). Com a apunt històric previ, Frederic Rahola d'Espona, Manuel Ortínez Murt (a partir del 9/10/1978) i Josep Ma. Bricall Masip (a partir del 15/11/1979) van ser titulars del Departament de Governació en la Generalitat provisional.

63 H. Barrera Costa, com es recordarà, ja havia al·ludit en el debat constituent a la dimensió ingrata i antipàtica de la funció de la seguretat pública com a argument per intentar sostreure-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 contribuiria, 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 Ràdio i Televisió.

La creació de la policia autonòmica, la recuperació del cos de Mossos d'Esquadra

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 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):

Sobre la Junta de Seguretat i policies locals⁶⁴

19. Donar suport a la petició del president de la Generalitat segons la qual la presidència de la Junta de Seguretat ha de correspondre a la part catalana.

20. Constatar l'incompliment per part del Consell Executiu de la Generalitat d'allò que es preveu a la disposició transitòria primera de l'Estatut de Catalunya i manar-li que, de manera immediata, procedeixi al nomenament dels membres que han de compondre la part catalana de la Junta de Seguretat prevista en l'article 13 i en l'esmentada disposició transitòria de l'Estatut de Catalunya.

21. Que el Govern emprengui sense més retard la coordinació de les policies locals, tal com pertoca a la Generalitat d'acord amb l'article 13 de l'apartat 3 de l'Estatut.

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 que no serà possible fins a la reforma de l'Estatut de l'any 2006, que atribuirà de manera expressa la presidència a la Generalitat de Catalunya.⁶⁵

⁶⁴ 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).

⁶⁵ 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.

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, i es va fer 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 Mossos d'Esquadra de Barcelona.⁶⁶

La creació de la policia pròpia de la Generalitat com a tal no es produirà en seu parlamentària fins l'any 1983. El mes d'abril d'aquest any tindrà lloc el debat general sobre política autonòmica a la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana⁶⁷ en el qual la cambra catalana es manifestarà sobre el model policíac català, la necessitat de crear i dotar de funcions amb caràcter immediat la policia autonòmica —a partir del cos de Mossos d'Esquadra— i, el que és més indicatiu, la reprovaació de l'Executiu per la «seva manca de voluntat política d'assolir el sostre estatutària en matèria de policia autonòmica». Així, la Resolució 97/I sobre Policia Autonòmica esdevenia el pronunciament subsegüent al primer debat sectorial específic, en comissió, sobre la seguretat pública del Parlament i en el qual el Govern quedarà en minoria pel que fa als suports parlamentaris.⁶⁸ En aquest context, la majoria aprovarà el text següent:

66 BOE núm. 291, de 4 de desembre de 1980. Sobre la història dels Mossos existeix una bibliografia no gaire extensa però sí apreciable. Per al 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.

67 Sessions tingudes el 13 i 14 d'abril de 1983, en compliment de la Moció aprovada pel Ple del Parlament, en sessió de 29 d'abril de 1981, i a les resolucions núm. 28/I i 44/I.

68 Les primeres eleccions al Parlament, el 20 de març de 1980 i amb una participació del 61'34% del cens electoral, varen donar un resultat inesperat, en el qual la força nacionalista de Convergència i Unió va assolir la victòria i, per tant, el major nombre de diputats. Tot i així la seva posició en el si de la cambra seria minoritària en la primera legislatura: CiU (43), PSC (33), PSUC (23), Centristes (18), ERC (14), Grup Andalusista (2), diputats no adscrits (2). En la segona legislatura (18/06/1984) ja va assolir la majoria absoluta que no abandonaria fins l'any 1999 (VI legislatura).

1. El Parlament insta el Consell Executiu:
 - a) A accelerar el procés de creació i de regulació de la Policia Autònoma de Catalunya, per imperatius institucionals, com a expressió concreta de l'exercici de l'autogovern, en el marc de la idea de servei públic que ha de presidir tota activitat d'aquesta mena.
4. El Parlament insta el Consell Executiu a incloure entre les funcions de la Policia Autònoma els camps de prevenció i control de la legislació vigent en matèries com l'addició a les drogues, la delinqüència en general i totes aquelles accions que coadjuven a protegir les persones i els béns de la població de Catalunya, i a fer les gestions pertinents perquè la Policia Autònoma pugui exercir les funcions que corresponen a la Policia de Trànsit.
5. El Parlament es pronuncia a favor d'un model policíac descentralitzat que prevegi l'existència de tres nivells diferenciats: la Policia Estatal, la Policia Autònoma i la Policia Local, i insta el Consell Executiu a no acceptar que les Polícies Locals formin part del futur cos de Policia Autònoma.
6. El Parlament de Catalunya constata que amb independència de qui ha exercit el poder a Madrid, la Junta de Seguretat (la qual es va constituir ja escolat el temps que indicava la disposició transitòria primera de l'Estatut) ha tingut poques sessions de treball, fet que s'ha traduït en una passivitat inadmissible. La part catalana de la Junta de Seguretat procurarà que, el més aviat possible, siguin definides amb precisió les funcions de la dita Junta assenyalades en l'article 13.7 de l'Estatut d'autonomia, encara no definitivament concretades, per tal d'establir una base d'actuació que faciliti la creació d'un cos de Policia Autònoma que progressivament pugui assumir totes les funcions a què fa referència l'article 13.2 de l'Estatut. El Consell Executiu de la Generalitat, d'acord amb la representació de l'Estat en la Junta de Seguretat, cercarà les formes possibles de presència dels ajuntaments de Catalunya en l'esmentada Junta.
7. El Parlament constata:
 - a) La manca fins ara de voluntat política del Consell Executiu per assolir el sostre estatutari en matèria de policia autònoma;
 - b) que el projecte exposat pel Consell Executiu en el debat és una reducció de fet de les possibilitats que ens ofereix el marc estatutari, ja que se'n desprèn la voluntat de fer un cos armat autòmic només per protegir edificis de la Generalitat i algunes persones de l'Administració autònoma, però no pas un cos de policia que, d'acord amb el que diu l'article

13.2. a) de l'Estatut, tingui per funció de protegir les persones i els béns i de mantenir l'ordre públic;

c) que la creació, al cap de tres anys de govern, de 280 places del cos de Mossos d'Esquadra és totalment insuficient, com també són insuficients les previsions per als dos anys vinents, que donarien a la futura Policia Autònomic un caràcter merament representatiu;

d) el freqüent incompliment de les resolucions del Parlament en matèria de policia autonòmic, malgrat les interpel·lacions, les mocions, les resolucions i les denúncies d'incompliment que s'han succeït.

8. El Parlament insta el Consell Executiu:

a) a reconsiderar el que ha de ser el cos de Policia Autònomic, amb la finalitat de fer-ne un cos policíac capaç d'assumir totes les funcions especificades a l'article 13.2. a) de l'Estatut;

b) a complir el contingut de la Moció del Parlament de Catalunya segons la qual s'ha de crear una brigada de joc en la futura Policia Autònomic.

9. El Parlament de Catalunya insta el Consell Executiu a presentar conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional si a la Junta de Seguretat no es pot arribar als acords necessaris per donar compliment al mandat estatutari.⁶⁹

Com es pot comprovar, la resolució s'expressa de manera contundent sobre la urgència de desenvolupar les competències estatutàries mitjançant un desplegament legislatiu i executiu que aspiri a exhaurir les possibilitats que oferia el marc estatutari, especialment en un context en el qual el bloc de constitucionalitat encara no havia estat completat. Des d'una concepció en la qual la seguretat pública és equiparada quasi exclusivament amb la funció policial —seguint la formulació constitucional i estatutària—, el legislador català, tot observant una especial cura per les competències del món local i les corresponents policies locals, reprova la inhibició del Govern català a l'hora de materialitzar el desplegament de l'autogovern, mitjançant la creació i encomanda a la nova policia catalana d'unes funcions àmplies, quasi integrals, que incloïen fins i tot el control i vigilància del trànsit no previstes a l'Estatut de 1979.

Només dos mesos després el Parlament aprovava la Llei 19/1983, de 14 de juliol, per la qual es crea la Policia Autònomic de Catalunya, que, tot i

⁶⁹ Resolució 97/1 del Parlament de Catalunya, sobre la Policia Autònomic, BOPC, núm. 134, de 2 de maig de 1983.

la proximitat de l'anterior pronunciament parlamentari, no es manifestarà del tot coherent amb l'orientació de la Resolució 97/I, ni amb els mandats que aquesta incorporava. Així, la mateixa cambra donarà llum verda a una legislació que creava la policia pròpia a partir d'una llei de curt abast, 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 Autonòmica 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.⁷⁰

En aquest sentit, sorprèn la precària tècnica legislativa consistent a llistar les funcions precedides d'una clàusula o expressió tan poc precisa jurídicament com és «primordialment», però el que resulta més il·lustratiu és 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 a 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,⁷¹ 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:

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ DOGC, núm. 418, de 21 de març de 1984.

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'autogovern català en el camp de la seguretat pública, en un llarg parèntesi que no s'activaria fins al 1994. Mentrestant, la jurisprudència constitucional, paral·lelament, iniciava la seva doctrina.

2.2 · La jurisprudència constitutiva (1982-1986)

La modernització cautelosa dels conceptes: la STC 33/1982

La primera sentència del Tribunal Constitucional en la matèria és de l'any 1982 (STC núm 33/1982, de 8 de juny)⁷². La resolució tenia per objecte el conflicte positiu de competències plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, arran de les actuacions realitzades pel Govern Civil de Barcelona en relació amb la retirada del mercat d'una sèrie de remeses de musclos en mal estat que podien resultar nocius per al consum humà.⁷³ La Generalitat al·legava que la intervenció del l'autoritat estatal havia vulnerat les competències de l'administració catalana en l'àmbit de

⁷² 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. Ponent: Àngel Latorre Segura. Ple del Tribunal Constitucional compost per Manuel García-Pelayo y Alonso, president, Jerónimo Arozamena Sierra, Angel Latorre Segura, Manuel Diez de Velasco Vallejo, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Canton, Francisco Tomás y Valiente, Angel Escudero del Corral i Plácido Fernández Viagas. Sobre la conflictivitat entre la Generalitat i l'Estat en la perspectiva global de més de dues dècades: Carrillo, M., «La conflictivitat competencial», a: *Vint-i-cinc anys d'Estadut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2005, pp. 147-172.

⁷³ Comunicació adreçada pel Governador Civil de Barcelona al conseller de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya el 21 de setembre de 2001 mitjançant la qual li comunicava que, d'acord amb les instruccions de la Direcció General de Salut Pública del Ministeri de Treball, Sanitat i Seguretat Social, s'havien adoptat les mesures pertinents en relació amb determinades remeses de musclos en estat nociu.

la sanitat, concretament les seves facultats executives en la matèria (execució de la legislació bàsica del l'Estat). En aquest sentit, la representació de la Generalitat esgrimia l'argument següent:

El Gobierno civil de Barcelona o, lo que es lo mismo, la Administración Central del Estado se excedió en el uso de las competencias que les corresponden, invadiendo la esfera competencial de la Generalidad, al ordenar la interceptación e inmovilización en la provincia de Barcelona de todas las partidas de mejillones frescos puestos a la venta, impidiendo su comercialización y consumo, y comunicando a la Generalidad la adopción de tales medidas como expresión del ejercicio legítimo de unas facultades propias y, hasta cierto punto, de una existente relación jerárquica, cuando esas competencias correspondían y corresponden a la Comunidad Autónoma.⁷⁴

Per contra, l'Estat defensava la seva actuació no en base a la discussió de la capacitat executiva de la Generalitat en la matèria sanitària, sinó argumentant que el cas s'enquadrava en un supòsit d'ordre públic:

El abogado del Estado no pone en duda que a la Generalidad le corresponde la ejecución de la legislación básica del Estado en materia sanitaria y que la intervención de productos para el consumo en mal estado constituye una función ejecutiva.

Pero reconduce la realidad del problema a la realidad de un peligro sanitario existente y que ello constituía un problema de orden público. Rechaza la argumentación de la Generalidad, que no acepta tal calificación, «pues la noción de orden público no debe forzosamente reconducirse a un sector primitivo del ordenamiento, sino que abarca todas aquellas actividades no sólo correctivas, sino —principalmente— preventivas de daños y calamidades públicas, tanto si provienen de conductas voluntarias, como si se trata de hechos causales ajenos a toda intencionalidad dañosa.⁷⁵

L'Estat legitima la seva intervenció en el títol de la seguretat pública, article 149.1.29 CE, i sosté: «En su caso, que ante la existencia de un riesgo sanitario inminente como el de autos, el Estado pueda adoptar decisiones y medidas de intervención de alimentos en mal estado a tenor de lo

⁷⁴ STC 33/1982, Antecedent 1.a.c.

⁷⁵ Ibidem, 4.c.

establecido en el artículo 149.1.29 de la Constitución, empleando para ello a las fuerzas de seguridad del Estado».⁷⁶

En la posició de l'Estat observem dos criteris bàsics:

— La matèria de la seguretat pública de l'article 149.1.29 és interpretada 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 històrica clàusula habilitant).

El nou concepte de seguretat pública és clar per a l'Estat que prové del tradicional ordre públic i que aquest segueix donant cobertura a una intervenció quasi il·limitada davant de les competències de les comunitats autònomes. La pròpia argumentació de l'advocat de l'Estat és prou explícita:

Abarca todas aquellas actividades no sólo correctivas, sino —principalmente— preventivas de daños y calamidades públicas, tanto si provienen de conductas voluntarias, como si se trata de hechos causales ajenos a toda intencionalidad dañosa.⁷⁷

D'aquesta manera pretén ser configurada com una clàusula que habilitaria la intervenció de l'Estat segons el seu criteri d'oportunitat i urgència. Així, les competències de les comunitats autònomes, l'autogovern català en el present supòsit, quedarien minvades per la via de fet, reduint-se l'espai per al seu exercici al cas d'absència de voluntat d'actuació de l'Estat. Fixem-nos com la part estatal al·lega que la seva intervenció és legítima en supòsits preventius i també en els reactius o pal·liatius, en casos de dany o calamitat pública dolosa o accidental —com a resultat de l'obra de l'home o per raó natural— i en el moment que la urgència o l'interès general el duguin a intervenir. En certa manera, es tracta d'una concepció que arrela una part dels seus arguments en les bases de la doctrina del règim anterior, en la mesura que la línia de l'advocat de l'Estat avala com a general el règim que havia de ser excepcional,⁷⁸ allunyant-se de la lògica del desplega-

⁷⁶ Ibidem, 4.f.

⁷⁷ Ibidem, 4.c.

⁷⁸ La Llei d'ordre públic de 1933 es mantindrà en vigor fins a l'aprovació de la legislació franquista de 1959. La plasmació legislativa de l'ordre republicà va ser apta i útil per als poders dictatorials durant més de dues dècades. Així, es pot consultar Bilbao, J.M., «Cien años de lucha por las libertades: la accidentada historia de los derechos fundamentales en la Espanya del siglo XX», a: *Derechos y li-*

ment i funcionament ordinari dels conceptes i les institucions recentment aprovades.

— El fil de connexió entre el binomi ordre públic-seguretat pública i la funció policial de les forces i cossos de seguretat es configura com un dels pilars del debat doctrinal i competencial en la matèria.

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 sovint s'acabarà reconduint essencialment cap a ella. La funció policial freqüentment esdevindrà el criteri més nítid i accessible per identificar la matèria de la seguretat pública. 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.

Tot i això, la decisió del tribunal tindrà el valor d'establir la primera distinció jurisprudencial de tipus constitucional entre *ordre públic* i *seguretat pública*. El Tribunal Constitucional afirma que el concepte de seguretat pública que la Constitució atribueix amb caràcter exclusiu a l'Estat és «una noció más precisa que la de Orden Público». ⁷⁹ Si bé el més alt òrgan interpret constitucional admet que el concepte d'ordre públic pot incloure qüestions més àmplies i variades com la *salubritat*, limita la matèria de la seguretat pública principalment a:

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. ⁸⁰

bertades en la Historia, Univ. de Valladolid, Madrid, 2003. En relació amb la Llei 45/1959, de 30 de juliol d'ordre públic seria formalment i definitiva derogada per la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, la qual així mateix derogarà també definitivament la legislació preconstitucional i del període de transició en matèria d'ordre públic.

⁷⁹ STC 33/1982, FJ 3. Sobre la interpretació de la doctrina constitucional en aquesta distinció es poden consultar Palau Marginet, A., *La conflictivitat competencial en seguretat pública*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1996, p. 13 i ss.; Barcelona Llop, J., *Policia y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 209 i ss; i més recentment 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*, 17 (2006), p. 60 i ss.

⁸⁰ STC33/1982, FJ 3.

Així, el Tribunal inicia el desenvolupament de la seva doctrina en seguretat pública amb prudència, amb la voluntat prevalent de constitucionalitzar i democratitzar els conceptes tradicionalment vinculats a la seguretat i, alhora, tot i que de manera més col·lateral, començant a explorar els espais competencials que corresponen als nou poders polítics territorials, en aquest cas la Generalitat. La resolució indica que una crisi sanitària pot anar connectada a la seguretat pública però de manera excepcional. Una excepcionalitat que ve remarcada pel mateix fet d'esmentar que podria, fins i tot, conduir, segons la seva gravetat, a la declaració de l'estat d'alarma, segons la Llei orgànica 4/1981. D'aquesta manera, el TC assenyala la necessitat de respectar l'àmbit competencial de les autonomies:

Para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas.⁸¹

La decisió de l'alt tribunal es resol amb un resultat d'aparent equilibri entre les parts,⁸² però amb una important càrrega favorable a la intervenció i les capacitats de l'Estat. El camí es comença a desbrossar, amb algunes aportacions doctrinals significatives, però amb una certa confusió també en d'altres. El Tribunal Constitucional deixa enrere el concepte d'*ordre públic* i el substitueix pel de *seguretat pública*, que és una «noció més precisa». Aquest fet, a banda de l'actualització democràtica que comporta, semblava indicar un reforçament del poder polític de la Generalitat davant de l'exclusivitat estatal de l'article 149.1.29 CE. Però això que raonablement es podia concloure, finalment restarà obert per la darrera consideració del Tribunal. La sentència declararà que la competència controvertida en el cas corresponia a la Generalitat (la facultat d'interceptar i

⁸¹ Ibidem.

⁸² La resolució declara formalment que la competència objecte del conflicte (la facultat d'interceptar i immobilitzar aliments en mal estat) correspon a la Generalitat però amb les limitacions i condicions que s'estableixen en el fonament jurídic núm. 7. Aquestes, com ja s'ha indicat en el cos central del text, legitimen la intervenció de l'Estat emparat en la competència exclusiva de la seguretat pública en supòsits de necessitat i urgència, amb la corresponent requisit de la proporcionalitat en la forma i durada.

immobilitzar aliments en mal estat) però, al mateix temps, en el fonament jurídic setè sostenia:

Ello no supone que no sea posible una intervención en la materia por finalidades de seguridad pública, cuya competencia corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.29 de la Constitución, siempre que esa intervención esté justificada por razones de necesidad y urgencia y sea proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad.⁸³

D'aquesta manera, el que es delimitava formalment mitjançant la precisió dels conceptes *ordre públic-seguretat pública* en favor de les competències catalanes, resultava en realitat desdibuixat per l'acceptació amb caràcter general de l'excepció. Així Viver Pi-Sunyer:

La jurisprudencia constitucional relativa a esta materia se mueve entre dos principios no siempre fáciles de conciliar: de un lado, la voluntad de restringir su contenido, distinguiéndola del amplísimo concepto de orden público preconstitucional, al objeto de evitar la invasión de materias colindantes; de otro lado, la utilización de argumentos como el del estado de necesidad o el de poderes implícitos, con lo que, dadas determinadas circunstancias excepcionales, poder extender su alcance hasta permitir atraer hacia estas materias actividades objetivamente encuadrables en otros ámbitos materiales.⁸⁴

L'excepció en els termes que és validada «por razones de necesidad y urgencia y sea proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad» sembla devaluar el reconeixement de la competència de la Generalitat en seguretat pública. Algunes veus de la doctrina, malgrat la manca de precisió en el contingut del concepte, varen llegir en la delimitació de l'ordre públic un espai obert per al creixement de l'autogovern català,⁸⁵ però situats en la perspectiva de quasi vint-i-cinc anys després,

⁸³ STC 33/1982, FJ 7.

⁸⁴ Viver i Pi-Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 239.

⁸⁵ Palau i Marginet, A., *La conflictivitat competencial en seguretat pública*, op. cit., p. 16: «La primera afirmació del TC, que estableix que un mateix fet pot enquadrar-se en títols competencials diferents, ja és un element d'incertesa que caldrà tenir en compte en multitud de matèries que tenen o poden tenir un cert lligam amb la seguretat pública. La preocupació anterior s'es-

l'esmentada interpretació podria ser formulada en termes més crítics: ¿veritablement, la configuració jurisprudencial del concepte de seguretat pública, diferenciat i més precís que el de l'ordre públic, va contribuir decisivament a la consolidació de l'autogovern de Catalunya en la matèria?

El present estudi es decantaria per una resposta més aviat negativa o, com a mínim, inferior a les expectatives generades en aquell moment. El TC en la resolució es mostra més ocupat i preocupat en la renovació conceptual de l'ordre públic que no a precisar la distribució competencial en la seguretat pública i projectar-la sobre l'autogovern català. En el pronunciament es reflecteix l'esperit del debat constituent, consistent en la necessitat que el nou sistema democràtic es doti dels seus propis principis i, per descomptat, d'uns nous conceptes i una terminologia allunyats de l'anterior règim franquista i, fins i tot, de la tradició del segle XIX. Per això, l'ordre públic és substituït pel concepte de *seguretat pública*, però el Tribunal, quan aborda la seva definició material, malgrat declarar solemnement el seu abast més restringit, no sembla assolir un resultat tan diferent, ni necessàriament sensible al nou mapa de poders polítics territorials:

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.⁸⁶

La utilització de termes com *protecció de persones i béns* o *tranquil·litat o ordre ciutadans* no disten tant de l'amplitud semàntica de l'arraconat concepte d'*ordre públic*. Agirreazkuenaga indica de manera crítica: «En este sentido, se provoca el peligro de que la seguridad pública sea asimilada a la noción tradicional de orden público. Este peligro puede advertirse en la STC 33/1982, al validarse una intervención administrativa en materia de seguridad pública sin otro apoderamiento que la mera invocación del título competencial constitucional».⁸⁷

morteix quan el TC separa l'ordre públic d'aquesta, dirigit tan sols a la protecció de persones i béns i al manteniment de la tranquil·litat i l'ordre ciutadà».

⁸⁶ STC 33/1982, FJ 3.

⁸⁷ Agirreazkuenaga, I., «Síntesis en materia de orden y seguridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (2001), p. 240.

El règim de l'excepció estatal: la STC 117/1984

L'any 1984 serà un exercici remarcable en l'evolució de la doctrina del Tribunal Constitucional en l'àmbit de la seguretat pública, després d'un inici polític certament convulsos per al règim constitucional acabat de néixer. El 1981 havia estat l'any del fallit cop d'Estat i dels subsegüents Pactes Autonòmics, que tendiran a igualar entre comunitats autònomes els ritmes i els nivells d'autogovern. És també l'any posterior al pronunciament sobre la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (la coneguda com a LOAPA). La STC 76/1983⁸⁸ apreciarà la inconstitucionalitat d'una llei que afectava el sistema de distribució de competències en detriment de l'autonomia política dels nous poders territorials. Tot i així, cal tenir present, però, que es tractaria d'un període marcat per una tendència de contenció del procés de desenvolupament autonòmic, fruit de l'acord entre els partits majoritaris de l'Estat.⁸⁹

En un interval molt curt de temps, durant el mes de desembre, el Tribunal Constitucional dictarà dues sentències importants en el camp de la seguretat pública i l'autogovern: la STC 117/1984, de 5 de desembre, i la STC 123/1984, de 18 de desembre. La STC 117/1984 respon a un conflicte de competències promogut per l'Estat contra el Decret 162/1982, de 3 de juny, pel qual la Generalitat assumeix competències de règim local.⁹⁰ L'Estat planteja el conflicte en contra de la normativa de la Generalitat perquè vulnerava, segons el seu parer, el repartiment de competències previst a la Constitució. Segons l'advocat de l'Estat quan la Llei de règim local en el seu article 421 i el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic

88 Sobre la sentència «de més relleu en el període inicial de construcció de l'autonomia política» es pot consultar el balanç recent de: Carrillo, M., «Les competències de la Generalitat i la jurisprudència del Tribunal Constitucional», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament de Catalunya, 2005.

89 Sobre aquest període hi ha nombrosa bibliografia, com a síntesi del context històric es pot consultar, per exemple, l'article de Segura i Mas, A., «L'Estatut i la reorganització autonòmica de l'Estat: el context històric». Monogràfic sobre vint anys de l'Estatut. Balanç i perspectives, *Idees*, 4 (1999), pp. 7-24.

90 Conflicte positiu de competència número 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. DOGC, núm. 234, de 23 de juny de 1982. Ponent: Gloria Begué Cantón. Ple del TC compost per: Jerónimo Arozamena Sierra, vicepresident, i els magistrats Angel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco Vallejo, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Cantón, Luis Díez Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Antonio Truyol Serra i Francisco Pera Verdaguier.

de les corporacions locals, en el seu article 193.2, esmenten el concepte d'ordre públic es remetent al títol de l'article 149.1.29 CE. Així, la referència de la normativa de règim local a l'ordre públic, a la llum del nou règim constitucional, s'havia d'interpretar com una remissió a la matèria de la seguretat pública i, per tant, també ser atribuïda en règim exclusiu a l'Estat.

Aquest cop des d'una posició activa, a diferència de la STC 33/1982, en la qual el conflicte era plantejat per la Generalitat, l'Estat recorre a la mateixa línia doctrinal que en el cas anterior: la concepció de la seguretat pública com a matèria que atrau la titularitat competencial de l'Estat de manera preeminent i preferent davant els nous poders polítics autonòmics. En la STC 33/1982 la seguretat arrossegava la competència de sanitat interior i en el present supòsit les facultats que són vindicades, amb el mateix resultat, pertanyen a l'àmbit del règim local. L'Estat, així, sembla mostrar-se resistent a acceptar el desenvolupament dels nous poders territorials i acudeix al concepte tradicional d'ordre públic, que equipara al de seguretat pública, per sostenir la seva primàcia competencial. La posició se sintetitza en l'argument següent:

Por ello la seguridad pública, competencia genuina del Estado, no puede ni debe ser delegada por el Estado al amparo de una norma sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, ni ser asumida por las comunidades autónomas al amparo de idéntico esquema.⁹¹

Així, esdevé prou esclaridor l'ús de l'adjectiu «genuïna» per referir-se a la competència com a pròpia de l'Estat i, sobretot, el fet que s'obviï tota referència a la possible participació de les comunitats autònomes en la seguretat pública. Un fet revelador si es té present que la part demandada és la Generalitat de Catalunya, una de les autonomies que ja contemplava en el seu Estatut la capacitat de dotar-se d'una policia pròpia. Tampoc s'ha d'oblidar que, en aquelles dates, el Parlament de Catalunya ja havia aprovat les dues primeres iniciatives amb rang de llei que s'insereien en la matèria: la de creació de la Policia Autònoma de Catalunya (1983)⁹² i la de coordinació de policies locals (1984).⁹³ En tot cas, la miopia dels

⁹¹ STC 117/1984, Antecedent 2.e.

⁹² 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.

⁹³ Llei 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals, DOGC, núm. 418, de 21 de març de 1984.

representants de la part estatal a l'hora de reconèixer i traslladar el nou model territorial al camp de la seguretat pública es pot concloure que era prou evident.

La Generalitat, per contra, defensarà el decret objecte del conflicte en base a les seves competències reconegudes per l'Estatut en la matèria del règim local. Les referències al títol de la seguretat pública seran mínimes i, en tot cas, amb la funció de coadjuvar a la línia jurídica principal. La institució catalana argumenta que la previsió de l'ordre públic a les lleis estatals no pot desplaçar les competències de la Generalitat en el camp del règim local:

El tema objeto del presente conflicto positivo de competencia gira en torno a dos de los controles de legalidad que sobre las Entidades locales establece la legislación de régimen local.

El primero de ellos, contenido en el artículo 421 de la Ley de régimen local, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad número 186/1980, se refiere exclusivamente a la facultad de suspender por un plazo máximo de sesenta días a los presidentes y miembros de las corporaciones locales por motivos graves de orden público.

El segundo es el previsto en el artículo 193.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, y se refiere a la facultad de ordenar al alcalde, en el caso de que éste demore sin causa justificada la convocatoria de sesión extraordinaria solicitada por los concejales, que lo haga en el plazo de cuatro días.

En virtud de las competencias —de carácter exclusivo— que en materia de régimen local atribuye a la Generalidad de Cataluña el artículo 9.8 de su Estatuto de autonomía en relación con el artículo 149.3 de la Constitución, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha procedido a dictar el Decreto 162/1982, de 3 de junio, por el que se dispone que será el Gobierno de la comunidad autónoma, por medio del Departamento de Gobernación, el que en lo sucesivo habrá de ejercer en el territorio de Cataluña las competencias atribuidas a los órganos de la Administración del Estado por las normas antes citadas.⁹⁴

94 STC 117/1984, Antecedent 6.

La resolució, finalment, estimarà de manera parcial les pretensions de l'Estat i, al mateix temps, reforçarà les capacitats executives de la Generalitat, però no precisament en l'àmbit de la seguretat pública. En aquest sentit, es constata l'acceptació amb caràcter general de la substitució en el nou sistema constitucional de l'autoritat de l'Estat per la Generalitat en aquells supòsits que es mantenen vigents un cop superada l'adaptació de la normativa al principi d'autonomia local. Així, es declara que correspon a les autoritats autonòmiques la capacitat d'ordenar a l'alcalde, a petició de qualsevol regidor dels qui haguessin signat la sol·licitud de sessió extraordinària, que convoqui l'esmentada sessió en el termini de quatre dies, si la demora no té causa justificada (trasllat de l'article 193.2 del Reglament al Decret 371/1982). La sentència, però, al mateix temps, sosté la capacitat d'intervenció de l'Estat en les corporacions locals mitjançant la suspensió en l'exercici de les funcions dels presidents (alcaldes) i membres (regidors) per «motius greus d'ordre públic». Així, per la via del règim de l'excepció emparat per la matèria de la seguretat pública es recupera la presència de l'Estat.

El Tribunal Constitucional, en el FJ4, insisteix en la definició de *seguretat pública* apuntada en la sentència 33/1982, i considera que és el concepte que ha de substituir l'*ordre públic* consignat en la normativa de règim local, en el supòsit «de motius greus d'ordre públic», per tal d'habilitar la intervenció estatal en les corporacions locals. En la resolució es torna a acudir a una configuració formal més restrictiva del concepte d'ordre públic per transformar-lo en el de seguretat pública i justificar el caràcter excepcional de la intervenció. Cal tenir present, finalment, que el Tribunal Constitucional estableix com a requisit per a la intervenció de l'Estat que el supòsit de fet recollit a la norma es produeixi de manera efectiva «sin que baste una mera previsión de que pueda producirse en un futuro inmediato». Però una vegada succeït el fet, desplaça la matèria a l'àmbit de la seguretat pública i és a l'Estat, mitjançant les seves autoritats, a qui li correspon la capacitat de control, en forma de decisió de la suspensió.

La majoria dels comentaris de la doctrina sobre la jurisprudència del Tribunal Constitucional assenyalaran precisament aquest aspecte com el més destacat de la interpretació de l'òrgan constitucional. Així, per exemple, Fernández Farreres: «La garantía, pues, del contenido no expansivo del título seguridad pública a través de su concreción dentro de la noción más amplia de orden público, bien podrá decirse que es la aportación más

significativa y relevante de la jurisprudencia constitucional examinada».⁹⁵ Tot i així, tal com s'ha apuntat anteriorment, la noció doctrinal no deixa de patir una perceptible indeterminació que no acaba d'aportar els arguments necessaris i suficients per convèncer de per què la nova definició constitucional comporta inqüestionablement una major precisió material favorable a la garantia de les competències de les comunitats autònomes de règim singular en seguretat pública.

Així mateix, el TC també explicita sense gaires matisos el principi següent, que resultarà certament poc favorable al desplegament de l'autogovern: l'Estat és el titular de la competència exclusiva en seguretat pública. La possibilitat que preveu l'article 149.1.29 de la Constitució que determinades comunitats autònomes tinguin policia pròpia no altera, per tant, la titularitat estatal en la seguretat pública, en sentit material. D'aquesta manera, les facultats de Catalunya es limitarien a l'aspecte orgànic o instrumental, que consistiria en les capacitats necessàries per a la direcció i gestió dels serveis que coadjuven a l'assoliment de la seguretat en sentit estricte, és a dir, fonamentalment, els cossos de policia. El fonament jurídic 5 és prou clar en la seva exposició:

Este precepto [l'article 13 de l'Estatut, que habilita la Generalitat per crear una policia autònoma], 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 pública (la Policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal Policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida, dado que el art. 421 de la LRL no guarda relación alguna con la actividad policial.

En aquestes poques línies se sintetitzen alguns dels pilars bàsics de la doctrina constitucional en seguretat pública, que continuaran presents en futures resolucions. És a dir, la imprecisió en l'abast i els límits entre la seguretat pública i la funció policial, així com la tendència a restringir

⁹⁵ Fernández Farreres, G., «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14 (1985), p. 231. El catedràtic de la Universitat Complutense, d'altra banda, es manifesta poc partidari del desenvolupament de l'article 149.1.29 CE com a criteri d'aprofundiment del règim singular de les comunitats amb policia pròpia.

l'autonomia de la Generalitat a les tasques de la direcció de la seva policia. La seguretat pública en el seu vessant material restaria, d'aquesta manera, exclòs formalment de l'esfera de l'autogovern català.

En conseqüència, el Tribunal Constitucional no acaba definint de manera precisa el contingut material de la seguretat pública, mantenint-se en l'àmbit d'una certa indeterminació, la qual curiosament quan s'intenta esvair tendeix a reconduir-se un cop més cap a l'activitat policial, sobre la qual, paradoxalment, sí que tindria competència la Generalitat. Certament el resultat és confús: el TC situa la capacitat per suspendre en les seves funcions els alcaldes i regidors com una manifestació de la seguretat pública en la seva dimensió material, però no avança més enllà en la concreció de l'abast i contingut conceptual de la matèria. D'aquesta manera, després d'aquesta sentència l'autogovern català en seguretat pública restava en un cert punt o posició de desconcert. La Constitució i l'Estatut permetien la creació d'una policia pròpia, de fet ja es trobava en fase de desenvolupament, però les competències de la Generalitat en la matèria que connecta i emmarca la funció policial, és a dir la seguretat pública, li restaven exclòses segons la doctrina del TC.⁹⁶ L'alt tribunal atribuïa la seva titularitat en el seu aspecte substantiu als poders centrals i relegava la Generalitat a l'aspecte orgànic, però al mateix temps, no definia ni diferenciava la dimensió material de l'orgànica amb precisió, tot reconeixent que els serveis que garanteixen la seguretat pública són essencialment els de la policia. Tot plegat obria un escenari d'un certa confusió jurisprudencial i institucional, a l'espera del desplegament efectiu de l'Estatut de 1979 i l'aprovació de la llei orgànica que havia de completar el bloc de constitucionalitat.

Pocs dies després, el 18 de desembre, l'alt tribunal dictava una nova sentència que incidia també en la matèria. Aquest cop, com es veurà, el resultat seria sensiblement diferent, tot i els interrogants i dubtes que continuaran sense resoldre. El pronunciament del TC per primer cop serà favorable al desenvolupament dels nous poders polítics territorials, però, curiosament, en aquest conflicte constitucional la nacionalitat protagonista no era Catalunya sinó el País Basc.

96 Viver Pi-Sunyer afirma: «la STC 117/1984 parecía rechazar toda concurrencia». Es referia a la posició del TC de refermar l'exclusivitat de la matèria per part de l'Estat i de negar la participació substantiva de la Generalitat. Viver i Pi Sunyer, C., *Materias competencias y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 63. Apuntant la mateixa conclusió però en sentit valoratiu invers, Fernández Farreres, G., *op. cit. supra*, p. 227.

La concurrència en la protecció civil: la STC 123/1984

La STC 123/1984, de 18 de desembre, té per objecte el conflicte de competència plantejat pel Govern de l'Estat contra el Decret 34/1983, de 8 de març, de creació dels centres de coordinació operativa del govern basc.⁹⁷ L'esmentat decret tenia per finalitat organitzar i coordinar l'activitat de tots els ens i organismes de naturalesa pública o privada en el cas d'incident o emergència per a la seguretat de les persones i llurs béns. És a dir, la normativa del País Basc regulava una qüestió clarament inserida en el camp de la protecció civil. L'Estat atacarà aquesta norma precisament per considerar que la protecció civil era objecte de la seva competència exclusiva, i per sustentar aquesta posició acudirà a determinats arguments, alguns ja coneguts en les sentències anteriors, prou reveladors de la seva concepció sobre la seguretat pública (inclosa la protecció civil) i del mateix model de repartiment competencial respecte les comunitats autònomes:

— La protecció civil és una submatèria de la seguretat pública; i la seguretat pública des del vessant material és competència exclusiva de l'Estat.

— La protecció civil és un camp vinculat a la funció militar per la seva connexió a la defensa nacional (s'assimila a la *defensa civil* de la Llei orgànica 6/1980, d'1 de juliol de 1980, sobre defensa nacional i l'organització militar), i per tant objecte de la titularitat estatal.

— La regulació de la protecció civil per part del Govern basc pot incidir en els supòsits previstos a la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, reguladora dels estats d'alarma, excepció i setge, la competència genèrica dels quals és exclusiva de l'Estat. En tot cas, la protecció civil no consta a l'Estatut d'autonomia basc i, en conseqüència, d'acord amb l'article 149.3 de la Constitució, es considera com una competència pròpia de l'esfera de l'Estat.

⁹⁷ Conflicte positiu de competència 568/1983, interposat pel Govern de l'Estat contra el Govern Basc, en relació amb el Decret 34/1983, de 8 de març, de creació de centres de coordinació operativa. Ponent: Luís Díez-Picazo y Ponce de León. El Ple del Tribunal Constitucional: Manuel García-Pelayo y Alonso, president, i els magistrats: Jerónimo Arozamena Sierra, Angel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco Vallejo, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Cantón, Luis Díez-Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Antonio Truyol Serra i Francisco Pera Verdagué.

Com es pot observar, el raonament adoptat no destaca per la seva concepció innovadora en relació amb la construcció doctrinal de la matèria en el règim anterior. La representació de l'Estat opta per aferrar-se a la natura militar de la protecció civil i, per extensió, sembla voler afirmar-la, encara que parcialment, de la seguretat pública, si es té en compte que aquella seria una part d'aquesta. El Govern basc, per contra, defensarà la seva competència en protecció civil emparant-se en una de les institucions de major calat en la legitimació política i jurídica del seu autogovern: els drets històrics, de previsió constitucional en la disposició addicional primera i en el mateix Estatut.⁹⁸ Els al·legarà per intentar excepcionar l'aplicació de l'article 149.1.29 CE a l'autonomia basca i, en tot cas, amb la pretensió de limitar l'abast material de la seguretat pública, atribuïda per la jurisprudència constitucional al poder central:

El artículo 149.1.29 de la Constitución no puede ser interpretado en el sentido que postula el abogado del Estado. El artículo 17 del Estatuto se apoya, de modo expreso, en la disposición adicional primera de la Constitución, lo que significa una excepción, constitucionalmente establecida, del referido artículo 149.1.29 para el País Vasco en virtud de los derechos históricos de los territorios forales. Además de esta singularidad del Estatuto, que permite conectar la «protección de personas y bienes y el man-

98 L'Estatut d'autonomia del País Basc (1979) preveu els drets històrics per emparar i garantir el seu autogovern en la matèria a l'article 17: «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 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». Així mateix, la Llei 4/1992, de 17 de juliol, de policia del País Basc en l'exposició de motius: «La raíz foral de la institución policial del País Vasco resulta incuestionable. La actualización del régimen foral no sólo constituye en este caso el fundamento de una competencia claramente específica, sino que también caracteriza el modo de formación de la Policía Autónoma. Tampoco cabe olvidar, sin embargo, que en cuanto a la policía el derecho histórico se ha transmutado en fuente y causa de una competencia comunitarizada. De ahí, que esta ley deba dar una respuesta a las posibilidades abiertas en el apartado cinco del artículo diecisiete del Estatuto. A este respecto, por razones de racionalidad y eficacia se opta por la integración de Miñones, Forales y Mikeletes en el cuerpo de la Ertzaintza», *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 155, 11 de agosto de 1992.

tenimiento del orden público» con el concepto de seguridad pública, a tenor del artículo 149.1.29 de la Constitución, el concepto de seguridad pública es mucho más amplio de lo que se pretende y no puede ser interpretado en el sentido de atribuir al Estado todas las competencias que tienen por objeto la defensa de la seguridad pública o del orden público con la única excepción de la posibilidad de crear policías propias en las comunidades autónomas.⁹⁹

Així, el Govern basc afirma la projecció i la capacitat de modulació dels drets històrics sobre la matèria de la seguretat pública i, per tant, sobre la submatèria de la protecció civil. En aquest punt, tal com s'acaba d'indicar, cal tenir molt present la rellevància i tradició d'aquesta institució com a garantia de les seves institucions i competències d'autogovern; una línia que Catalunya, per contra, no seguirà ni explorarà fins anys després i amb una sort, com es veurà, ben diferent.¹⁰⁰

Un altre element destacat del raonament del Govern basc recaurà en el perfil que adjudica a la matèria de la seguretat pública, mereixent ser destacat per la seva modernitat a l'hora avançar-se en una concepció quasi inèdita en aquelles dates a l'Estat. Precisament, la cita reproduïda a continuació, si es llegeix de manera singularitzada, permet identificar alguns dels elements que acabara nodrint, en un futur no massa remot, el disseny i la implantació de les polítiques públiques en matèria de seguretat.¹⁰¹ I en

⁹⁹ STC 123/1984, de 18 de desembre, antecedent 3 a).

¹⁰⁰ En el procés de reforma de l'Estatut de 2006 es recuperarà la qüestió que s'acabarà plasmant en l'article 5 del text finalment aprovat i referendat. Sobre la defensa aferrissada de l'aplicació del règim dels drets històrics a l'autogovern basc en seguretat pública, *vid. infra*, pp. 90-92.

¹⁰¹ Aquesta concepció es fonamenta en el lideratge dels poders públics a l'hora d'adoptar aquelles decisions, en forma d'accions o normes, fonamentades en determinats valors i adreçades a incidir en la realitat. És a dir, és una visió global de la matèria, orientada per les institucions, amb importants elements de planificació (establiment d'objectius, adscripció de recursos i mesura dels resultats). Les funcions preventiva i de foment tendeixen a desplaçar a les merament reactives, i les accions i normes imperatives venen a ser complementades per d'altres de cooperació entre els diferents sector o agents implicats: «Les polítiques públiques han de considerar-se 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 col·lectiva. I tot això, en un marc d'interaccions concretes entre actors polítics». Subirats, J. I Gomà, R, *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998. En l'àm-

aquest sentit, se situa, en conseqüència, als antípodes de la lectura estatal d'inspiració encara vinculada a les estructures militars. Així, la part basca:

En el Estado social y democrático de Derecho no se puede pretender reducir la defensa del orden público y de la seguridad ciudadana a la actividad que desempeñan los Cuerpos de Policía, que monopolizaron esa acción en una fase anterior de la evolución del Estado. En el Estado moderno la actividad de orden público no es algo a posteriori de la ruptura del orden jurídico, con mínimos establecidos en el Código Penal. Es una actividad preventiva, correctora de equilibrios y desigualdades. La determinación de quién sea competente para garantizar la tranquilidad ciudadana y el pacífico disfrute de los derechos deberá determinarse de acuerdo con el reparto competencial que existe entre los distintos entes territoriales en diversas materias, conectadas, mediante el principio de entrecruzamiento, a la seguridad ciudadana entendida en sentido amplio.¹⁰²

La decisió del Tribunal Constitucional es mourà en l'ambivalència.¹⁰³ Així, defineix per primer cop el concepte de protecció civil, l'insereix en la matèria de la seguretat pública i ho fa des d'una perspectiva actual, tot deslligant-lo de la naturalesa militar:

La protección civil está constituida por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública. Los servicios de «protección civil», inicialmente encardinados en la organización de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los departamentos o Ministerio de Interior.

La normativa que los regula contempla una serie de situaciones de emergencia, de extraordinaria heterogeneidad y busca, por una parte, llevar a

bit de les polítiques públiques en matèria de seguretat destaca la darrera aportació de: Recasens, A., *La seguridad y sus políticas*, Atelier, Barcelona, 2007.

102 STC 123/1984, de 18 de desembre, antecedent 3 a).

103 Sobre aquesta sentència i la STC 133/1990 vegeu el remarcable comentari crític d'Izu Belloso, M. J., «El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (1991), pp. 99-118.

cabo estudios y actividades de prevención de los riesgos y, por otra parte, poner al servicio de la defensa frente a calamidades públicas o de las catástrofes extraordinarias, que surgen en la vida de una comunidad, los recursos y los medios humanos y materiales necesarios para evitar o aminsonar los daños.¹⁰⁴

El TC situa de manera definitiva la protecció civil en el nou marc constitucional i en l'òrbita de les estructures administratives ordinàries de tipus civil. Pel que fa al concepte material de seguretat pública, no innova ni amplia el contingut dels pronunciaments anteriors i es limita a reproduir, sense matisacions apreciables, la definició desenvolupada en la STC 33/1982 i reiterada en la STC 117/1984.

En l'àmbit propi del conflicte de competències, cal remarcar que per primer cop l'òrgan constitucional reconeix l'existència de la concurrència competencial en la matèria.¹⁰⁵ Ho afirma en la submatèria de la protecció civil i en conseqüència d'una part de la matèria de la seguretat pública, en la qual s'insereix aquella, però cal assenyalar i tenir-ho present, en perspectiva evolutiva, que és un reconeixement enunciat expressament com a limitat:

Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar.¹⁰⁶

El Tribunal reitera el caràcter *exclusiu i inalienable* de la seguretat pública previst a l'article 149.1.29 CE, però excepciona la submatèria de la protecció civil, en la qual s'accepta la capacitat normativa de l'executiu

104 Ibidem, FJ 2.

105 Cal tenir present que en aquestes dates la doctrina del TC en la delimitació de la tipologia competencial encara es troba en un estadi poc desenvolupat. L'any 1988 el professor Aja es referia a la qüestió en els termes següents: «El TC ha ido construyendo una doctrina de las competencias concurrentes, basada en criterios únicamente materiales, que está conduciendo a confusiones notables y en algunos casos a una interpretación muy restrictiva de las facultades autonómicas». Aja, E., «Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías», a: *Federalismo y Estado de las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988. Aquest balanç es confirmarà en la futura doctrina, malgrat les resolucions STC 69/1988 i STC 80/1988, que incorporaven el límit formal de la norma amb rang de llei (amb caràcter general) per a les bases estatals. *Vid.* Carrillo, M., «Les competències de la Generalitat i la jurisprudència del Tribunal Constitucional», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

106 STC 123/1984, FJ 4.

basc, exercida a través del decret objecte del conflicte. Tot i així, el TC configura els límits de manera precisa i acotada: els supòsits en els quals procedeixi l'aplicació de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, reguladora dels estats d'alarma, excepció i setge o en aquells casos en els quals l'emergència tingui un caràcter territorial superior a la comunitat autònoma, circumstància que justificaria una direcció centralitzada a nivell estatal. Així mateix, s'afegeix que la coordinació dels recursos humans i materials necessaris també serà limitada, sotmesa a reserva de llei en el supòsit d'afectació a béns privats i de preceptiva autorització de l'Estat en el cas de serveis de la seva titularitat (acord de la Junta de Seguretat si es tracta de les forces i cossos de seguretat de l'Estat).

Finalment, el que acabarà resultant més simbòlicament restrictiu del pronunciament en l'esfera de l'autonomia política consistirà en el reforçament que el TC realitza de la tipificació exclusiva de l'article 149.1.29 CE mitjançant la denegació de la possible incidència dels drets històrics per si mateixos, com a títol autònom, en la modulació de la competència estatal en matèria de seguretat pública:

Debemos, pues, situarnos en el marco del artículo 149.129, señalando, porque a lo largo del debate el tema se ha discutido ampliamente, que la idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía, por donde el problema retorna a su anterior planteamiento en torno al artículo 149.1.1.29 de la Constitución.¹⁰⁷

D'aquesta manera, tot i la insistència del Govern basc de garantir la seva competència en la legitimació i projecció de l'esmentada institució jurídica, aquesta opció es manifesta com a descartada en la doctrina de la

107 STC 123/1984, FJ 4. Per a la qüestió doctrinal dels drets històrics l'obra d'Herrero de Miñón, òbviament, és d'obligada referència. Així, el jurista ens recorda que la STC 124/1984 també afirmava: «La idea de Derechos Históricos de las comunidades y territorios forales que alude la disposición adicional 1ª de la Constitución no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias». Herrero de Miñón, M., *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998, p 123.

justícia constitucional d'ara en endavant, com a mínim fins a la STC 175/1999 i sense reconeixement exprés amb posterioritat a ella. D'aquesta manera, els avenços en l'autogovern en seguretat pública hauran de venir de la mà d'altres mecanismes, més localitzats en l'acció i els acords institucionals entre poders que no pas en la jurisprudència o, fins i tot, les iniciatives legislatives. En tot cas, la resolució STC 123/1984 concloïa avalant la constitucionalitat del decret recorregut i reconeixent la capacitat de les institucions basques per a la regulació de la protecció civil (i concretament dels Centres de Coordinació Operativa), tot i que en un àmbit bàsicament orgànic o d'organització d'instruments o recursos.¹⁰⁸

Es pot sostenir, que la concurrència de competències en protecció civil quedarà però minvada globalment, per l'escrupolositat del Tribunal a l'hora de precisar que únicament és predicable d'aquesta submatèria i amb els corresponents límits que detalla en la fonamentació de la resolució. Uns límits que s'estenen a l'abast territorial i la salvaguarda de la direcció dels serveis de l'administració de l'Estat a la jerarquia que li és pròpia, que en cap cas es pot veure alterada per la normativa o les decisions del Govern basc. Per contra, en la situació inversa (en supòsits d'interès nacional o d'aplicació de la legislació dels estats d'alarma, setge o excepció) la direcció sí és previst que es pugui desplaçar cap a l'autoritat estatal. Com es pot observar, el nou Estat de les autonomies s'obria camí lentament, amb un desequilibri manifest entre el poder central i les autonomies territorials restituïdes, com la catalana o la basca. Solé Tura afirmava: «La Constitución se elaboró en medio de una transición difícil, con unos aparatos de Estado intactos»,¹⁰⁹ i l'any 1984 aquest panorama es projectava de manera persistent també en el sector de la seguretat pública. Tot i així, tampoc es pot ignorar que el País Basc en la tercera sentència del TC havia aconseguit un reconeixement significativament més rellevant que la Generalitat en les dues primeres manifestacions de la jurisprudència constitucional.¹¹⁰

108 Izu Belloso opinava, l'any 1991, amb la segona i darrera sentència sobre la protecció civil (STC 133/1990) ja disponible: «Tampoco distingue con claridad el Tribunal Constitucional si esas competencias autonómicas se refieren únicamente a potestades de ejecución o si también comprende la potestad legislativa y reglamentarias de la Comunidad Vasca», Izu Belloso, M. J., «El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (1991), p. 116.

109 Solé Tura, J., «Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional», a: *Federalismo y Estado de las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988. p. 124.

110 Sobre l'extensió de les conseqüències de la STC, Izu Belloso reflexionava: «No es posible, a través de las decisiones del Tribunal Constitucional, saber hasta que punto las afirmaciones

L'evident imprecisió material: la STC 59/1985

L'any 1985 es dicta la STC 59/1985, de 6 de maig, que resol el conflicte positiu de competència número 334/1984, promogut pel Govern de l'Estat en relació amb el Decret 245/1983, de 30 de desembre, de la Junta de Galícia, sobre l'ús del tacògraf en vehicles de transport escolar.¹¹¹

La Junta de Galícia, mitjançant l'esmentada regulació, pretenia establir una excepció en el territori de la Comunitat Autònoma en relació amb l'exigència d'instal·lació del tacògraf per a aquells vehicles de transport escolar els trajectes dels quals no superés la distància dels 50 quilòmetres. L'Estat al·legarà la seva titularitat sobre la matèria emparat en l'article 149.1.29 CE. El TC acaba situant la competència objecte del conflicte en la matèria de trànsit i circulació de vehicles (art. 149.1.21 CE):

Y debe sostenerse que en el concepto de «tráfico y circulación de vehículos a motor» no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: Señales, limitaciones de velocidad, etc), sino las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresadas en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional. (FJ 3).

Tot i així, l'esment a la citada sentència esdevé rellevant, alhora que necessària, atesa la seva aportació a la delimitació del contingut de la matèria de la seguretat pública:

Sin embargo, como este Tribunal ha señalado en diferentes ocasiones no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a con-

que hace sobre las competencias del País Vasco son trasladables a otras comunidades, esto es, si todas las comunidades ostentan las mismas competencias sobre la protección civil o si ello dependerá de si en sus estatutos han asumido o no competencia en materia de policía autonómica, policías locales, sanidad, etc.», *vid.* Izu Beloso, «El sistema de protección civil», *op. cit.*, pp. 99-118.

111 STC 59/1985, de 6 de maig, que resol el conflicte positiu de competència 334/1984. Ponent: Luís Díez-Picazo y Ponce de León. Ple: Jerónimo Arozamena Sierra, vicepresidente; Angel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco Vallejo, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Cantón, Luis Díez-Picazo, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Angel Escudero del Corral i Francisco Pera Verdguer.

seguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución.¹¹²

El TC, malgrat afirmar que ja ho havia indicat en diverses ocasions prèvies,¹¹³ en realitat aquesta resolució és la primera en què enuncia de manera expressa el caràcter nuclear de la funció policial en la configuració material de la seguretat pública. El Tribunal evidencia alhora, però, un dels elements que esdevindran més confusos i constants en l'evolució de la seva doctrina: la dificultat d'identificar i precisar el contingut material de la seguretat pública que no coincideix o no és qualificable de funció o activitat policial, en un marc conceptual, al mateix temps, que concep el títol competencial o matèria com un àmbit més restringit que «tota seguretat de persones i béns, ni tota normativa encaminada a assolir-la o a preservar el seu manteniment». D'aquesta manera, l'intent parell de democratitzar un concepte que calia acotar-lo en relació amb èpoques anteriors, amb la finalitat de no interferir en d'altres títols autònoms però connexos, així com la modernització consistent a configurar la seguretat pública com un àmbit que transcendia l'estricta activitat policial, aportava un resultat de difícil construcció i precisió. En cert sentit, es podria arribar a afirmar que s'estava davant, gairebé, d'un embarbussament conceptual.

Un apunt com a recopilació

Un cop arribats a aquest punt, després de l'anàlisi casuística dels quatre primers i principals pronunciaments del Tribunal, amb la finalitat de faci-

¹¹² Ibidem, FJ 2.

¹¹³ Les STC 33/1982 i la STC 117/1984 distingeixen la matèria de la seguretat pública de les competències de sanitat interior i règim local, però sense arribar a expressar una formulació doctrinal expressa com la recollida a la STC 59/1985. Com ja s'ha indicat, les citades resolucions se centren a afirmar que la noció de seguretat pública és més precisa que la d'ordre públic i no pot emparar el desplaçament d'altres competències de les comunitats autònomes a favor de l'Estat.

tar el trànsit del relat cap a l'etapa següent, sembla convenient estructurar una breu síntesi que identifiqui els fonaments doctrinals que caracteritzen el període constituent i determinen l'evolució posterior:

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 primeres aportacions destacades de la jurisprudència constitucional en la matèria i ja apunten alguns dels trets i tendències que en el futur seran concretats i despleats.

La STC 33/1982 és la sentència degana i la primera a 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 TC, limitat a una noció més precisa. En realitat, però es pot argumentar que aquest principi, d'acord amb la seva posterior evolució, esdevindria una realitat més aparent que real, especialment pel que fa al reconeixement doctrinal de la qüestió en l'autogovern català. El Tribunal Constitucional en la seva definició: «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»,¹¹⁴ si bé és cert que arracona el tradicional *ordre públic*, en favor d'un encara desconegut terme constitucional de seguretat pública, i declara la seva naturalesa més restringida, també és cert que les conseqüències materials són més discutibles. La dificultat tècnica d'abordar la definició sens dubte hi és present i condiona 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 reforça de manera expressa i precisa els supòsits d'excepció que habiliten la intervenció de l'Estat «en casos d'urgent necessitat» (STC 33/1982), «motius greus d'ordre públic» (STC 117/1984), en 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) o en 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 a favor de l'Estat, tot assegurant-li, no únicament una capacitat d'actuació i una pre-

114 STC 33/1982, FJ 3.

sència 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 recull l'existència d'una certa singularitat per 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 al caràcter de matèria exclusiva de l'Estat de la seguretat pública. El reconeixement de les competències de Catalunya i el País Basc en la seguretat pública tindrà, però, des de l'inici 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 limiten 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.¹¹⁵ 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 corresponsabilitat 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 desenvolupar i elevar el seu autogovern en la matèria. En altres paraules, el fet que la funció policial esgoti 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

115 STC 117/1984, FJ 5.

aquesta funció o competència on el Tribunal Constitucional reconeixerà a les nacionalitats històriques més capacitats d'actuació.

La STC 123/1984 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 desvincula de la natura militar i s'aproxima 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 modulació de facultats estatals, recollida a la mateixa STC 123/1984, constituirà un dels inidicis més clars de la tendència que s'anirà imposant progressivament.¹¹⁶

2.3 · El tancament constrictiu del bloc de constitucionalitat

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:

¹¹⁶ STC 123/1984, FJ 4.

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 autònic, 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.¹¹⁷

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 autònoma. 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.¹¹⁸

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.

La Llei orgànica de reserva constitucional: policia i centralisme

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,

117 Ballbé Mallol, M., «Deu anys de seguretat i policies autònòmiques», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 12 (1990), pp. 116-117.

118 *Ibidem*. La referència és a la 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.

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.¹¹⁹

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),¹²⁰ 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 Autònoms 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 de l'inici 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. L'objectiu, però, del projecte traslladat al Congrés es fixarà, en paraules del ministre de l'Interior, Barrionuevo Peña, en tres pilars que acabaran edificant un model reticent al reconeixement de la dimensió asimètrica que podien representar les comunitats autònomes que s'acollien al règim singular previst a l'article 149.1.29 CE:

Tres son los motivos por los que consideramos este Proyecto de Ley particularmente importante. En primer lugar porque, por primera vez en nuestra historia, constituye un tratamiento integral de toda la problemática de la seguridad pública, abordando, en un texto único y de modo armónico, aspectos tan relevantes y diversos como la distribución de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y Entes Locales, así como la coordinación entre los mismos; la delimitación del ámbito de actuación de los respectivos Cuerpos Policiales; el establecimiento de unos criterios de actuación y unos principios estatutarios comunes a todos los Cuerpos de Seguridad; la regulación de las Unidades de Policía Judicial y la reestructuración y modernización de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, mediante la unificación de los dos

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

120 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.

Cuerpos de Policía tradicionales y la delimitación de Competencias entre los Cuerpos resultantes de dicha unificación: el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

En segundo lugar este es un proyecto importante porque sienta las bases de lo que debe ser la Policía en una sociedad democrática. La Policía de un Estado social y democrático de derecho, como el que define el artículo 1º de nuestra Constitución, parte de una plena identificación con el propio ciudadano, para constituirse en el baluarte de la defensa de sus derechos y libertades, allanando los obstáculos que impiden o menoscaban el ejercicio de aquéllos y facilitando el pleno disfrute de los mismos. Frente al tradicional concepto de orden público como elemento definidor de la actividad policial, y que se concretaba, apenas, en el orden callejero, es decir, en la evitación de tumultos y desórdenes en los lugares públicos, nuestra Constitución ha optado por el más preciso y a la vez más amplio concepto de seguridad ciudadana, lo que supone pasar de una actitud pasiva a una postura activa, que se traduce en una labor continua de acondicionamiento social, a fin de sentar los presupuestos necesarios para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos democráticos, lo cual implica, a su vez, sustituir la tradicional acción represiva por una labor preventiva de programación y planificación y, en segundo lugar, configurar como límite último de la actuación policial aquello que constituye, a su vez, la razón de ser de la misma, es decir, el respeto riguroso y estricto a los derechos y libertades de los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de aquello que está definido tan sencilla y ejemplarmente en el artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: «La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo».

El tercer motivo que da a este proyecto de ley su carácter singular es que es una ley de modernización de la Policía (...). Por estas tres razones que acabamos de exponer creemos, como hemos dicho al principio, que estamos ante un proyecto de ley decisivo que merece el máximo apoyo de todos, por cuanto supone la vertebración de uno de los pilares básicos de todo Estado democrático.¹²¹

121 DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, p. 10540.

Com es pot llegir en el diari de sessions, les motivacions subjacents parlen per si mateixes. Les ocupacions i preocupacions d'una part important del debat constituent es reproduïxen 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, 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)¹²² 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 politicoterritorial. El resultat consistirà en el fet que, 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.¹²³ 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 al qüestionament d'un model de perfil exclusivament policial, atès que renunciava a donar un tractament de clar reconeixement i responsabilitat compartida dels poders au-

122 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., *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.

123 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.

tonòmics 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 que 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,¹²⁴ però sobretot exigint la inaplicació de la legislació estatal al règim estatutari del País Basc, atesa l'empara i garantia dels drets històrics sobre la matèria, un dels pilars bàsics del restituit autogovern basc juntament amb el concert econòmic. En paraules del mateix diputat:

Y termino citando un quinto punto de discrepancia, que es, a nuestro modo de entender, el más grave y el más importante. Discrepamos, señorías, de que esta ley se aplique, directa o indirectamente, a la Comunidad Autónoma Vasca en materia policial. Ni el artículo 104, ni el 149, sobre los que basa la exposición de motivos el diseño policial, legitiman, ni al

124 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 FCSE, especialment la natura militar de la Guàrdia Civil; el rol devaluat atribuït a les policies autonòmiques, que qualifica d'«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.

Gobierno, ni al legislador estatal, para introducirse en el campo de las materias de policía en la Comunidad Autónoma Vasca. Me toca aquí reivindicar y defender la singularidad específica del Estatuto vasco en materia de policía respecto a las demás comunidades autónomas. En el Estatuto de autonomía del País Vasco, además de la lengua, existen dos pilares básicos, singulares y específicos, que son: el concierto económico y la policía vasca, ambos de origen anterior a la Constitución; los derechos históricos, ambos pilares recogidos en la Constitución y respetados en la misma a través de la disposición adicional primera. Estos pilares son desarrollados y actualizados a través del mismo instrumento: el Estatuto de Guernica. Y ambos obedecen a situaciones específicas, propias y singulares de Euskadi. Estos dos pilares, que son, como digo, el concierto y la policía, son los que han dado lugar, por ejemplo, a que el esquema normativo que se puede aplicar a la policía de las comunidades autónomas y a sus competencias sea el siguiente: derechos históricos; reconocimiento en la Constitución, disposición adicional primera; actualización de los mismos; estatutos de autonomía; normas posteriores que desarrollan decretos de transferencia y acuerdos de Juntas de Seguridad. Ese es el esquema normativo, porque es evidente señorías, que las competencias de policía de la Comunidad Autónoma Vasca no engarzan en el juego competencial de los artículos 148 y 149 CE.¹²⁵

El diputat, com es pot comprovar en la seva exposició, no té cap inconvenient, ans al contrari, a singularitzar el règim jurídic del País Basc, diferenciant-lo de la resta de comunitats amb previsions estatutàries en policia, inclòs el cas de l'autogovern català, en base a dos criteris bàsics. El ja esmentat i principal dels drets històrics, però també en l'absència de referència o remissió de l'article 17 de l'Estatut basc a l'article 149.1.29 CE i la corresponent Llei orgànica:

Y me van a permitir, señorías, que entretenga su atención un momento leyéndoles el primer párrafo del artículo 17 del Estatuto vasco, que dice que en el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución corresponderá a las instituciones del País Vasco ..., las competencias de policía. Pero es que no solamente lo dice el Estatuto, lo dice el Decreto de transferencias de las

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

competencias del Estatuto vasco: las funciones y servicios que se atribuyen a la Policía vasca en cumplimiento estricto de lo preceptuado en el Estatuto de autonomía y el expreso reconocimiento del Estado a unos antecedentes históricos debidamente actualizados en el Estatuto (Decreto de transferencias). También lo podemos comparar con los demás Estatutos que hablan de Policía; por ejemplo, en el Régimen Foral de Navarra: se podrán ampliar las funciones y servicios de la Policía foral en el marco establecido en la Ley orgánica. Estatuto de Cataluña: la Generalidad podrá crear una policía autónoma en el marco del presente Estatuto y en aquello que no esté específicamente previsto y regulado en el artículo 149.1.29 de la Constitución. Estatuto de Andalucía: compete a la comunidad autónoma un Cuerpo de Policía autónoma, etcétera, sin perjuicio de las funciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, en el marco de la Ley orgánica. Estatuto de Canarias, igual.¹²⁶

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, pel que fa al bloc de constitucionalitat, en matèria de seguretat pública. Aquesta recança, com es recordarà, ja havia estat manifestada i recollida en diverses esmenes a l'article 149.1.29 CE en el debat constituent, tot i que finalment la referència romandrà fixada en el text definitivament aprovat, tot i que no en la norma estatutària. En aquests termes es manifesta el representant basc:

Por tanto, ustedes comprenderán la singularidad de lo que estoy hablando. ¿Cuál es, por tanto, el cuadro final de competencias policiales de la Comunidad Autónoma Vasca? Miren ustedes —y les ruego que si no están de acuerdo conmigo lean el artículo 17 del Estatuto vasco—, la Policía de la Comunidad Autónoma Vasca tiene todas las competencias que corresponden a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, salvo exclusivamente las extra o supracomunitarias. Señor ministro, podremos discutir el concepto y el alcance de las extra o supra. Usted me defenderá que el terrorismo es supracomunitario o que, por ejemplo, los delitos de narcotráficos son extra o supracomunitarios, y yo estoy perfectamente dispuesto a hablar de ello, pero eso no tiene nada que ver con el esquema final. La única policía que ejerce la función de seguridad pública, de mantenimiento del

126 Ibidem.

orden público y protección de los derechos y libertades, es la Policía vasca. Esto es lo supracomunitario: las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, salvo estados de alarma, excepción y sitio; salvo que la comunidad autónoma pida que intervengan los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y salvo, también, que así lo decida el Gobierno, con la autorización de las Cortes, por una situación grave. Es decir, que el Estatuto de autonomía establece el cuadro normativo tan delimitado, tan perfectamente señalado, que no es posible introducir la cuña de esta Ley orgánica en ese esquema normativo, sino salvo que —y con esto termino— se quiebra en primer lugar el principio fundamental de que esa competencia arranca, porque así lo quiso la Constitución y nos lo reconoció, de una actualización de los derechos históricos. Esta ley quiebra el esquema normativo por el que se rige la Policía; quiebra esta ley el diseño final acordado en el pacto estatutario, en el pacto que supone el Estatuto de Guernica, respecto a cuáles van a ser la actualización y competencias de la policía autónoma y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y quiebra el espíritu y la letra del Estatuto.¹²⁷

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

¹²⁷ DSC, núm. 232, 1 d'octubre de 1985, pp. 10546-7.

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 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, quieren 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.¹²⁸

La rèplica de la majoria parlamentària (Grup socialista), per boca de Martín Toval, —en alguns moments altiva o fins i tot desdenyosa—,¹²⁹ a

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

129 La resposta al diputat de Minoria Catalana justificaria l'ús dels esmentats adjectius valoratius: «Señor Trías 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 Minoría Catalana. Ya lo estudiaremos. Estudiaremos las enmiendas una

banda d'explicitar el previsible suport al projecte de llei, interpretava en seu parlamentària el bloc de constitucionalitat de manera manifestament restrictiva per a l'autogovern, 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.º, 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 empece, no contradice la titularidad estatal.¹³⁰

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 amb els poders autonòmics. La lectura de Martín Toval no implicava únicament un desplaçament de les competències en seguretat ciutadana i

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 pasan 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.

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

policia de l'autogovern català sinó també, fins al 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 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.¹³¹

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.¹³² 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 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 incorpo-

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

132 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.

raven els principis bàsics d'actuació i les disposicions estatutàries comunes. D'aquesta manera, tot i no prosperar l'esmena número 624 de disposició final presentada pel grup basc (PNB),¹³³ s'assolirà de manera quasi plena la salvaguarda de les capacitats de l'autogovern i, el 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 assolirà 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.¹³⁴

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'article 148.1.22 CE. L'aplicabilitat de l'article 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 col·laboració.¹³⁵

La crítica al model de la Llei orgànica, concretament respecte del règim d'aplicació contingut en la disposició final segona, serà apuntat ja en el seu moment pel Consell Consultiu en el seu Dictamen número 120, previ a la interposició del corresponent recurs d'inconstitucionalitat, el qual per

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

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

135 Article 38.2: «En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales; b) participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley; c) vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.». En el cas de la seguretat ciutadana, el mateix apartat estableix que aquesta funció correspondrà amb caràcter prioritari a les policies autonòmiques, però tot i així el règim jurídic i formal és el de col·laboració. Sobre la interpretació de l'article 38 vegeu la STC 85/1993 en relació amb la llei catalana de coordinació de policies locals. La decisió del TC afirmarà, que el contingut d'aquest precepte no havia de ser interpretat com una llista tancada de les funcions pròpies de la policia de la Generalitat. Malgrat això, les conseqüències en l'eixamplament immediat de l'autogovern seran més aviat escasses.

cert no arribarà finalment a ser formalitzat davant la justícia constitucional.¹³⁶ 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'article 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 intacta, quasi cànvida si s'observa amb l'actual perspectiva, 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»,¹³⁷ 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 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.

136 Dictamen número 120, 14 de maig de 1986, sol·licitat pels G. P. del PSUC i d'ERC, 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, amb el suport dels dos grups majoritaris (Socialistes i CiU) que l'havien votat a les Corts, la seva interposició el 27 de maig de 1986, DSPP-P, 62, BOPC, 135, del 2 de juny de 1986.

137 Els fonaments 3 i 4 interpretaven que les previsions de l'article 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.

L'article 38 de la Llei que dictaminem atribueix als Cossos de Policia de les comunitats autònomes diverses funcions, que classifica en tres grans 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 orgànica¹³⁸ sobre l'exercici efectiu de les «funcions directes» predicables dels serveis propis de la Generalitat, inclosa la molt rellevant activitat de policia judicial,¹³⁹ 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.

Val a dir que Francesc de Carreras, en la seva opinió discrepant, sostenia l'adequació de la disposició final al model constitucional de distribució de competències, entre l'Estat i la Generalitat, tot apel·lant precisament a la previsió reiterada i expressa que incorporava l'Estatut de 1979 a la Llei

138 El Dictamen avala la constitucionalitat de l'aplicació directa prevista a la disposició final segona dels articles 6, 7 i 8 per considerar-los propis de les bases del règim estutari de les administracions públiques de titularitat estatal. L'article 43 tampoc manifesta problemes, segons el seu parer, llevat dels apartats 3 i 4 i el 48.2 atès que vulnerarien la reserva estatutària formulada en favor de la Junta de Seguretat de Catalunya. En aquest darrer supòsit es prima l'òrgan bilateral per sobre del Consell de Política de Seguretat, de natura multilateral, previst a la LOFCS. Malgrat aquesta lectura, s'ha de tenir present que, a la pràctica, l'article 43, limitava la capacitat de la Generalitat d'exercir plenament les seves capacitats en matèria d'autoorganització i de règim en matèria de personal, atès que condicionava el nomenament de comandaments de la Policia Autònoma a membres de les forces i cossos de seguretat l'Estat i, fins i tot, de les forces armades, és a dir l'exèrcit.

139 El punt 3 de les conclusions sosté: «La disposició final segona, en la mesura que remet a l'article 46.2, i, per connexió amb l'article 38.2, l'article 29.2, poden ser inconstitucionals i no estatutaris, llevat que s'interpretin en la forma esmentada en el fonament VI d'aquest Dictamen» (quan no entri en contradicció amb la titularitat de la Generalitat en la funció directa de policia judicial).

orgànica objecte del debat, circumstància que convertia la mateixa norma estatutària en legitimadora del model de remissions i del règim d'aplicabilitat directa. Segons el constitucionalista, això habilitava la legislació estatal per tal de configurar les competències de la Generalitat, a diferència, per exemple, del cas basc, en el qual la seva norma bàsica institucional no incorporava cap remissió a ella.¹⁴⁰

En el cas català, els preceptes estatuaris referents a les funcions de la Policia Autonòmica —que són substancialment diferents dels bascos i, també per altres motius, dels navarresos— tenen una peculiaritat que voldria remarcar aquí. Es tracta de preceptes en si mateixos de contingut imprecís en la mesura que, d'una banda, reserven a la Generalitat funcions que en el moment d'aprovar-se l'Estatut són desconegudes i que són remeses a allò que determini la llei orgànica prevista a l'article 149.1.29 CE; d'altra banda, es reconeixen a l'Administració estatal funcions que es remetent a la llei orgànica prevista a l'article 104 CE, que ha d'atribuir funcions a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, i que també són desconegudes en el moment d'aprovar-se l'Estatut. Per tant, el legislador estatutari ha configurat una competència incerta amb la reserva que sigui omplerta pel legislador orgànic. La Llei de Forces i Cossos de Seguretat, de què tractem, és la que regula entre d'altres matèries aquelles que preveuen els art. 104 i 149.1.29 CE.

D'aquesta manera s'evidencia el que s'assenyalava al capítol primer del present treball, en relació a les cautel·les i prevencions que manifestaren els representants bascos sobre les referències a una futura llei orgànica, amb la finalitat de prevenir que acabés esdevenint una norma interposada entre la norma fonamental i l'estatutària, tal com finalment succeirà en el supòsit català. Carreras, així, sense mancar-li arguments on recolzar-se, defensarà una interpretació favorable a la preeminència estatal:

140 L'opinió majoritària del Consultiu reconeix la dificultat implícita de la remissió a la Llei orgànica per part de l'Estatut: «L'article 13.1 EAC estableix molt clarament que la Policia Autonòmica de la Generalitat es regirà pels preceptes estatuaris i, s'entén, per les normes que desenvolupin aquests preceptes, com interpreta correctament l'apartat que analitzem, però amb un matís que cal recordar: alguns d'aquests preceptes remetien a la Llei orgànica prevista a l'article 149.1.29 CE, norma que, com sabem, és la que estem dictaminant. La problemàtica concreta que comporten aquestes remissions la tractarem en analitzar el segon apartat d'aquesta disposició final segona», FJ 6.

Respecte a aquesta delimitació competencial —que hauria de completar-se amb la resta de preceptes estatuaris, però que als efectes que ara ens interessen és suficient—, s’han de fer les consideracions següents: Primera, les funcions de la Generalitat estan desproveïdes d’un qualificatiu que les declari exclusives, plenes, legislatives, executives, etc. Les funcions dels Cossos i Forces estatals estan matisades de forma imprecisa amb l’incís «en tot cas». Segona, aquesta distribució estatutària de funcions ha d’interpretar-se, segons una reconeguda regla hermenèutica de caràcter general, tenint en compte els preceptes constitucionals i, per tant, en el nostre cas, l’article 149.1.29 CE, especialment significatiu quan diu que les comunitats autònomes podran «crear policies en la forma que els respectius estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica». Per tant, la llei orgànica constitueix un marc interpretatiu general. Tercera, en cas de concurrència, les funcions estatals atribuïdes directament per la Constitució (en aquest cas a l’article 104 CE) han de tenir prevalença respecte a les assumides només estatutàriament. Quarta, els preceptes de contingut general —com és el cas de les funcions assenyalades als articles 104.1 CE i 13.2a EAC— són propis de normes fonamentals i institucionals bàsiques com són ara la Constitució i l’Estatut, que, per raons de funcionalitat, han de ser precisades en les lleis.¹⁴¹

Aquesta lectura minoritària en el Dictamen semblava imposar-se, per contra, amb caràcter general. Deixant de banda els raonaments i arguments del Consell Consultiu i els seus membres, podria sostenir-se en certa manera, que les paraules ja emeses en el debat constituent per part del representant socialista Peces Barba, minimitzant la interpretació del règim singular del 149.1.29 CE de les nacionalitats cap a una dimensió eminentment administrativista, semblaven adquirir natura i força premonitòries.¹⁴² En conclusió, d’aquesta manera, el bloc de constitucionalitat restava comple-

141 Sobre la funció de la policia judicial: «Un altre precepte estatutari que, al meu entendre, no ha estat interpretat correctament en el Dictamen és l’apartat 5 de l’article 13 EAC, que fa referència a la Policia Judicial. El precepte en si no reserva cap competència ni a la Generalitat, ni a la Policia Autonòmica, ni a la Junta de Seguretat, sinó que fa remissió de la seva regulació a allò que disposin les lleis processals. Efectivament, la Llei d’enjudiciament criminal, l’Estatut del Ministeri Fiscal i la Llei orgànica del Poder Judicial tracten de les funcions d’aquesta policia especialitzada. També la Llei orgànica de la qual tractem la regula, sobretot des del punt de vista orgànic. Per tant, si alguna competència en les funcions de Policia Judicial pogués estar reservada a la Generalitat, estaria compresa en les esmentades lleis».

142 *Vid. supra*, pp. 43-44.

tat amb l'entrada en vigor d'una Llei orgànica de contingut eminentment residenciat en la seguretat ciutadana i la funció policial que, alhora que renunciava a un desenvolupament constitucional de la seguretat pública de visió més àmplia en el contingut i compartit o concurrent en les competències, evidenciava, en el cas català, les conseqüències de la previsió i remissió explícita de l'Estatut de 1979 a la futura legislació estatal, finalment concretada en la LOFC. L'autogovern en seguretat pública restava en aquell moment, d'acord amb aquests condicionants, encara pendent d'activació, en una situació embrionària de paràlisi, i amb el llast d'una norma orgànica que restringia formalment la potencialitat de desplegament de la dimensió més material de l'autonomia política catalana en seguretat pública. Una realitat que, com es veurà a continuació, haurà de ser superada més per la via de fet que per la de dret, més pel pacte polític i institucional que per l'aplicació o reforma d'una legislació i una doctrina de perfil restringent i tendència favorable a l'hegemonia estatal.¹⁴³

La paràlisi de l'autogovern: la inacció catalana

El balanç de les institucions catalanes, tant l'executiu com el legislatiu, de la segona (1984-1988) i la tercera (1988-1992) legislatures 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 com era de preveure, no contribuirà precisament a dinamitzar la qüestió, ans al contrari, coadjuvarà a mantenir-la, es podria dir, en estat latent d'hivernació.

143 El Parlament de Catalunya en el darrer període de sessions de la VI legislatura (1999-2003) aprovarà dues resolucions mitjançant les quals s'acordava presentar davant la Mesa del Congrés dels Diputats les Proposicions de modificació de la Llei orgànica 2/1986 en relació amb els articles 38.1 i 53.g, amb la finalitat d'adaptar la LOFCS a la nova realitat competencial derivada del desplegament de l'autogovern en la matèria de seguretat ciutadana en els darrers vint anys (1986-2006). El Congrés dels Diputats rebutjarà la seva tramitació, amb l'argument majoritari que en paral·lel s'estava produint el procés de reforma de l'Estatut català. Resolucions 270-00004/06 i 270-00005/06, BOPC, núm 436, 13 de juny de 2003.

En aquest sentit, les paraules de Josep Gomis, conseller de Governació, l'any 1989, esdevenen prou reveladores de la realitat d'aquest període i del que Ballbé,¹⁴⁴ 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 autonòmiques, 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.¹⁴⁵

Així, la capacitat legislativa catalana en la matèria no es concretarà fins anys després de la darrera iniciativa¹⁴⁶ (1985), amb la Llei 16/1991, de 10 de juliol de les policies locals,¹⁴⁷ que s'emmarcava en les competències de

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

145 Intervenció del conseller de Governació, Josep Gomis (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 per al 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 dient, la màxima responsabilitat de seguretat a Catalunya», interpel·lació presentada per Joan Saura (Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya), DSPC, núm. 107, p. 5409.

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

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

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, amb la perspectiva d'un possible futur desplegament, a curt o mitjà 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 l'apartat següent, avalarà la constitucionalitat de la llei catalana en la STC 85/1993¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹ El text de la llei catalana serà aprovat per un ampli consens de la cambra catalana, amb la voluntat d'establir, en paraules de Josep Gomis: «un règim jurídic homogeni que integra les policies locals en un sistema de seguretat pública, amb un rigorós respecte al principi d'autonomia local».

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 de 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.¹⁵⁰

148 STC 85/1993, de 8 de març.

149 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 Autònoma 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).

150 Carod-Rovira en la seva intervenció anunciarà la retirada de l'esmena a la totalitat que havia presentat ERC 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 CiU 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

Un any després, l'Estat aprovarà la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana,¹⁵¹ 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,¹⁵² no abandona, en cap cas, la inèrcia centrípetra de l'Estat estimulada per la LOFCS. La disposició final primera ho reflecteix 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».

En el context indicat, la jurisprudència del Tribunal Constitucional participarà també de la mateixa natura de *confusió* favorable al reforçament del concepte d'exclusivitat i, per tant, de preeminència estatal.

aquí amb l'estretor legal amb què l'estreny cada baula de la cadena de la Llei de cossos 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, Ramon Camp, admetrà el retard institucional en l'assoliment del que 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, a 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.

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

152 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.

2.4 · La doctrina confusa (1986-1993)

La desconcertant exclusivitat estatal: la STC 104/1989

La sentència STC 104/1989, de 8 de juny,¹⁵³ s'enquadrarà en els pronunciaments de lectura restrictiva de l'autogovern i, alhora, per tant, de reforçament de les competències estatals en matèria de seguretat pública. El que semblava una via propícia —la STC 123/1984, partidària de la concurrència en la protecció civil— pocs anys després i amb la Llei orgànica 2/1986 ja vigent, era succeïda per una decisió que tornava a barrar el pas a una interpretació composta del sistema de distribució competencial.

Alguns autors¹⁵⁴ manifestaren que aquesta resolució constituïa una certa involució en relació amb el contingut de la sentència anterior, que seria redreçada l'any següent amb la STC 133/1990. L'anàlisi en perspectiva, però, permet sostenir que l'esmentada regressió no va existir en sentit estricte i que, de fet, l'alt tribunal ha mantingut una persistent tendència en la seva evolució, encara que confosa en alguns moments i no exempta fins i tot d'elements contradictoris, en l'afirmació i el reforçament del caràcter exclusiu, en la seva dimensió material, de la seguretat pública favorable a l'Estat; especialment en els conflictes que han afectat de manera més directa el nucli més vinculat a la funció policial. En la submatèria de la protecció civil és cert que el criteri havia estat més flexible i obert a la participació dels poders autonòmics, però amb caràcter general, després d'unes primeres sentències formalment i expositiva poc clares —més en la formulació que en la doctrina subjacent, amb el parèntesi de la STC 123/1984— la STC 104/1989 es mostra ferma en la seva conclusió. Una línia que es consolida visiblement en aquesta sentència i que es mantindrà, llevat de la STC 175/1999, fins a l'actualitat.

El conflicte positiu de competència és plantejat pel Govern basc contra determinats preceptes del Reial Decret 1338/1984, de 4 de juliol, sobre

153 STC 104/1989, de 8 de juny, sobre el Conflicte positiu de competència 864/84, plantejat pel Govern basc en relació amb determinats preceptes del Reial Decret 1338/1984, de 4 de juliol, sobre mesures de seguretat a entitats i establiments públics i privats. Ponent: Vicente Gimeno Sendra, Ple: Francisco Tomás y Valiente, president; Francisco Rubio Llorente, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Alvaro Rodríguez Bereijo i José Vicente Gimeno Sendra.

154 Vid. Palau Marginet, A., «La conflictivitat competencial», *op. cit.*

mesures de seguretat en entitats i establiments públics i privats. La part basca reclama com a competència pròpia l'execució de la normativa administrativa estatal en seguretat pública que preveu el reglament, i sol·licita que siguin declarades com a nul·les o inaplicables en el seu territori les funcions atribuïdes al governador civil, el director de la Seguretat de l'Estat, el Ministeri de l'Interior, el Consell de Ministres i a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. El conflicte restava plantejat en els termes expressats i les posicions de les parts més contraposades que mai. El mateix TC arribarà a afirmar, en el fonament jurídic tercer: «dos concepciones diametralmente opuestas sobre las competencias que a la Comunidad Autónoma Vasca y al Estado, en el territorio de aquélla, corresponden en materia de seguridad pública».

L'Executiu basc, en aquest cas, sustenta la seva posició amb arguments significativament diferents dels esgrimits en la STC 123/1984. La potència doctrinal i, fins i tot, política dels drets històrics és abandonada com a conseqüència del rebuig esgrimit pel tribunal en la resolució anterior. Tot i així, el contingut de fons defensat es manté, és a dir, el principi de territorialitat sobre les competències en seguretat pública per part del govern autonòmic, les quals inclouen les facultats executives d'aplicació de la normativa estatal al País Basc, mitjançant les autoritats i serveis públics propis. Aquest cop, però, l'estratègia és diferent i s'opta per apel·lar a l'argument de la distribució racional de les competències i l'eficàcia en el seu exercici:

Para el abogado del Gobierno Vasco, del artículo 149.1.29 de la CE y del artículo 17 del Estatuto de autonomía del País Vasco se deduce, conforme a una interpretación no tanto literal como basada en criterios de racionalidad en el reparto y de eficacia en el ejercicio de las competencias asumidas, en relación con el contexto general del modelo de distribución competencial que se contiene en el art. 149.1 y 3 de la CE, que a la Comunidad Autónoma se le ha asignado la ejecución en bloque de la normativa estatal dictada para garantizar la seguridad pública, tanto en el aspecto estrictamente policial de esta tarea como en el aspecto que denomina administrativo, dentro de su territorio, salvo que entren en juego intereses intercomunitarios o supracomunitarios según lo establecido en el citado art. 17 del Estatuto de autonomía del País Vasco.¹⁵⁵

155 STC 104/1989, FJ 3.

Així, el Govern basc intenta evitar el constrenyiment que implica la limitació de les seves capacitats a «l'aspecte orgànic» de la seguretat pública. En conseqüència, aspira a ser titular de les responsabilitats i les facultats pròpies de la principal autoritat en seguretat pública al seu territori, llevat de les corresponents excepcions dels supòsits de desbordament territorial. Si bé sembla que es produeix una certa resignació en l'àmbit de la potestat legislativa, per contra, es reclamen amb convicció la integritat de les competències d'autorització, control i sanció de tipus administratiu. El que el Govern basc, en un exercici d'adaptació constitucional, denomina «aspecte administratiu», pel Tribunal Constitucional és una part de «l'aspecte material» de la seguretat.

Les al·legacions de l'Estat seran ben nítides: les competències de l'autonomia basca resideixen únicament en el vessant estrictament organitzatiu i instrumental de la policia basca; i de tipus material únicament en el supòsit de l'article 148.1.22 CE, sobre coordinació de les policies locals i la vigilància i protecció dels edificis institucionals.¹⁵⁶ Per la resta, és a dir sobre la massa crítica i principal de la seguretat pública, el poder titular en règim exclusiu de la matèria és l'Estat, incloses les facultats d'autoritat governativa i administrativa que recauen o connecten amb ella. La representació estatal, després de la STC 123/1984, que havia legitimat una certa capacitat normativa del poder autonòmic sobre una part (la protecció civil) de la seguretat pública, no semblava predisposada a facilitar més avenços. Per això, presumiblement es manifestava amb la fermesa que ho feia:

Teniendo en cuenta que en el Estatuto de autonomía del País Vasco no se atribuye ninguna competencia material específica a la Comunidad en materia de seguridad pública, corresponde al Estado, con las salvedades que resultan del artículo 148.1.22 de la CE, la competencia exclusiva, con inclusión de todos los poderes públicos, legislativos y ejecutivos que pueden darle contenido.¹⁵⁷

156 Cosculluela, com d'altres autors, nega la rellevància jurídica d'atribució competencial de l'article 148 CE més enllà de pretendre esdevenir un límit inicial de les comunitats autònomes de l'article 143. Així, el seu valor jurídic per a l'autogovern de Catalunya i el País Basc esdevindria intrascendent. Cosculluela Montaner, «Competencias exclusivas y competencias compartidas: factores condicionantes de su ejercicio», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament, Barcelona 2005, p.73.

157 STC 104/1989, de 8 de juny, AF 4.

L'Estat, quan sosté que el País Basc únicament té accés a les competències materials del 148.1.22 CE —«la vigilància i protecció dels seus edificis i de les seves instal·lacions. La coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en els termes que estableixi una llei orgànica»— està defensant una concepció estricta i restrictiva del seu autogovern. Es tractaria d'una posició centralista, es pot afirmar, perquè és partidària d'acotar el contingut del poder autonòmic del 149.1.29 CE a capacitats merament instrumentals, reconduint les seves conseqüències al marc del règim comú del 148.1.22 de la CE.

En aquest context i davant d'arguments tan contraposats, la decisió del Tribunal Constitucional esdevenia clau a l'hora d'impulsar o alentir el desenvolupament de l'autogovern en la matèria. La resposta serà de tendència restrictiva, i per tant, contrària a les aspiracions de les nacionalitats com el País Basc i la mateixa Catalunya. El màxim intèrpret es pronunciarà en favor de la titularitat estatal de la matèria, sense reconèixer la participació dels poders autonòmics en l'aspecte material de la seguretat pública:

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 correspondientes «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.¹⁵⁸

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

Tal com es pot deduir fàcilment del text, la seva posició reforça una línia d'hegemonia i preeminència estatal que restringeix l'autonomia política dels territoris, limitant les competències autonòmiques a la estricta i curta literalitat de la lletra dels preceptes constitucionals i estatutaris. Així mateix, afegeix que des d'una perspectiva de lectura constitucional, malgrat el presumpte caràcter autonòmic de l'Estat, no es poden importar al sistema espanyol aquells principis propis dels models d'organització federal —en aquest cas l'alemany— consistents en l'atracció de competències executives vers els estats o territoris que integren la federació. Així ho afirma de manera explícita en les darreres línies, tot marcant una evident distància dels valors i la cultura dels Estats més genuïnament compostos.¹⁵⁹

Arribats a aquest punt, però, paradoxalment, s'ha de subratllar un dels raonaments que el Tribunal Constitucional farà servir per sustentar les seves tesis i que 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 autonòmiques. Una competència que no abastaria el vessant material sinó únicament l'orgànic, però, segons l'interpret constitucional, resulta que aquest 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 de Catalunya i el País Basc vinculen a l'activitat policial, la qual s'atribueix a la Policia de la Generalitat i a l'Ertzaintza respectivament i no a la Generalitat i el Govern basc com a institucions d'autogovern. L'esmentada circumstància respondria a les raons jurídicopolítiques ja exposades i a una precària tècnica legislativa (l'atribució hauria d'haver estat a les institucions d'autogovern),¹⁶⁰ però això no arribaria a desvirtuar la premissa major. Ans

159 El tensionament competencial entre la federació i els estats o territoris és sens dubte un dels àmbits més prolífics en la bibliografia en matèria d'estudis federals. Els pioners i alhora més prolífics en la qüestió són òbviament els nord-americans. Per una aproximació a l'estat de la qüestió es pot acudir a l'obra del Earl Warren Professor of Public Law, UC at Berkeley: Choper, J., *Constitutional law: leading cases*, Thomson/West, St. Paul, 2007. En clau comparada en l'àrea del Common Law: Baier, G., *Courts and Federalism: Judicial Doctrine in the United States, Australia and Canada*, UBC Press, Vancouver, 2006. I per una visió retrospectiva clàssica: Schmidhauser, J. R., *The Supreme Court as final arbiter in Federal-State relations 1789-1957*, University Press of North Carolina, Chapel Hill, 1958.

160 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.

al 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».¹⁶¹ 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 esmenats territoris, per mitjà del desplegament i creixement dels seus serveis policials, que anirà incrementant les seves facultats en la matèria de la seguretat pública.

Finalment, la sentència en el seu darrer fonament jurídic (FJ 6) establirà una línia argumental o criteri que obrirà, curiosament, també 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:

Queda por resolver, respecto de los preceptos impugnados ante este Tribunal y que fueron objeto del preceptivo requerimiento previo, la imputación específica del vicio de incompetencia que se alega en relación con la obligatoriedad de los establecimientos de joyería y platería de contar con dispositivos de alarma conectados con centrales policiales o de la Guardia Civil (artículo 23.3) o con la posibilidad de solicitar dicha conexión al gobernador civil (artículo 23.1), carácter específico que se basa no ya en la competencia misma para imponer la obligación o resolver las solicitudes de conexión, que corresponde al Estado por las razones antes expuestas, sino en que la conexión se realiza con centros policiales o de la Guardia Civil, siendo así que ello afecta al aspecto policial de la competencia autonómica de ejecución contenida en el art. 17 del EAPV, al decir del representante del Gobierno vasco, y que, por corresponder el servicio policial a la Policía Autónoma, es indispensable que la conexión se realice

161 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 a favor de la Generalitat.

con sus propias centrales al objeto de permitir el cumplimiento de sus objetivos.

Las facultades que se reconocen en ambos apartados son de naturaleza y alcance distintos, en un caso (artículo 23.1) se trata de acceder a la petición del administrado de conectar su dispositivo de alarma a una institución pública; aquí está en juego fundamentalmente el interés privado, si bien relevante para la seguridad pública, que trata de beneficiarse de un servicio público de vigilancia. En este sentido la decisión tiene un contenido prestacional y, por ello mismo, ha de ser decidida por quien dispone y tiene a sus órdenes directas tales servicios. Por ello el apartado primero en cuanto que permite la conexión de los dispositivos de alarma con centros policiales o de la Guardia Civil ha de ser entendido con referencia a los centros policiales estatales o de la Guardia Civil, si bien no impide ni que pueda solicitarse tal decisión de los órganos autonómicos correspondientes, ni que dicha conexión pueda efectuarse con los centros de la Policía Autónoma.

En relación con el apartado tercero del mismo artículo 23 la cuestión es distinta pues el interés predominante es un interés público, para lo que al particular se le impone, con carácter preceptivo y vinculante, la obligación de conectar esos dispositivos de alarma. Aquí la competencia del gobernador civil se relaciona directamente con la competencia estatal en materia de seguridad pública, por lo que le corresponde dictar la correspondiente orden, aunque su ejecución habrá de llevarse a cabo teniendo en cuenta cuál es la unidad policial afectada de acuerdo con el sistema de cooperación y coordinación de las respectivas policías.

La interpretació d'aquest fonament jurídic donarà lloc a lectures ben diferents per part de l'Estat i el País Basc, fins al punt de sustentar les posicions contraposades de les mateixes parts a 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 territorial 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 en els seus respectius territoris, incloses les derivades de la normativa estatal. 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.

El presumpte retorn a la concurrència: la STC 133/1990

La sentència STC 133/1990, de 19 de juliol,¹⁶² enllaça amb la decisió de la STC 123/1984. El motiu de la connexió resideix en dos aspectes principals: l'objecte del conflicte, centrat en la protecció civil, i la posició doctrinal del Tribunal, més favorable aparentment al reconeixement de competències a les autonomies històriques en l'àmbit de la seguretat pública. La STC 123/1984, com s'ha indicat anteriorment, va ser el primer i únic reconeixement fins l'any 1990 de l'existència de competències concurrents en el camp de la seguretat pública, concretament i com és sabut en la submàteria de la protecció civil. La decisió posterior del Tribunal (STC 104/1989), per contra, interromprà la línia iniciada a les acaballes de l'any 1984 i reforçarà la limitació de l'autogovern a la dimensió orgànica. En aquest sentit, la STC 133/1990 va semblar un redreçament de la posició *estatalista* i va obrir una via d'expectatives més favorables al desenvolupament de l'autonomia de les comunitats de règim singular. Una part de la doctrina així ho va interpretar.¹⁶³ En tot cas, l'anàlisi que es fa en el present estudi

162 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; i el conflicte positiu de competència, acumulat al recurs anterior, núm. 1694/1989, també promogut pel Govern Basc, contra determinats annexos de l'Ordre de 29 de març de 1989, per la qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 3 de març de 1989, que aprova el Pla Bàsic d'Emergència Nuclear. Ponent: Luis López Guerra. Ple: Francisco Tomás y Valiente, president, Francisco Rubio Llorente, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Álvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra i José Gabaldón López. El present cas és el primer en la matèria de seguretat pública que es concreta en la forma de recurs d'inconstitucionalitat.

163 El Consell Consultiu en el Dictamen núm. 197, de 5 de març de 1996, sobre la Llei 3/1996, de 10 de gener, sobre mesures de control de substàncies químiques catalogades susceptibles de desviació per la fabricació il·lícita de drogues, sostenia amb una certa dosi d'optimisme en la seva interpretació: «Es dedueix amb claredat que en matèria de seguretat pública estem da-

en difereix sensiblement, probablement, com a resultat de la disponibilitat d'una major perspectiva històrica de l'evolució dels fets que succeïren posteriorment.

En primer lloc, s'ha de tenir en compte que el contrast amb la resolució immediatament anterior (STC 104/1989) avalava aquesta sensibilitat favorable a observar un cert avenç. La STC 133/1990 s'aproximava a la seguretat pública mitjançant la protecció civil, fet que contribuïa a un major marge per a l'autogovern i es recuperava, més de cinc anys després, el principi de concurrència apuntat a la STC 123/1984. Malgrat això, tal com s'argumentarà a continuació, això que podia ser interpretat en un sentit favorable, també podia ser llegit de manera contrària o, com a mínim, apuntant una tendència oposada a les pretensions d'un reconeixement ple; amb el matís processal però important que el present cas, per primer cop en la jurisprudència, dirimia un recurs d'inconstitucionalitat que no atacava una norma amb rang inferior a la llei sinó la legislació aprovada per les Corts.

L'objecte del procediment va consistir en el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern basc contra la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre Protecció Civil¹⁶⁴ i alhora, acumulat, un conflicte de competències també de l'executiu basc contra l'Ordre de 29 de març de 1989, per la qual es disposa la publicació de l'acord del Consell de Ministres de març de 1989, que aprova el Pla Bàsic d'Emergència Nuclear.¹⁶⁵ El plantejament d'aquest cas és prou indicatiu de les posicions de les diferents parts i del mateix TC, que en aquesta resolució aprofundirà en la fixació de la seva posició doctrinal.

El Govern basc atacarà la totalitat de la Llei de Protecció Civil de l'Estat per considerar que era contrària a les competències pròpies de la seva autonomia política. Segons els seus representants, la llei interferia en el bloc de constitucionalitat de manera il·legítima i contrària als principis ju-

vant d'un supòsit de concurrència competencial. Efectivament, ens trobem amb una competència *exclusiva* de l'Estat que en sentit estricte ha resultat no ser-ho (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5) ja que a les comunitats autònomes —i concretament a Catalunya— també tenen, d'acord amb el bloc de constitucionalitat competències en la matèria» (FJ3). També Agirreazkuenaga insisteix en la declaració de concurrència sobre la protecció civil com a via de reconeixement de les competències materials de la Generalitat i el País Basc sobre el títol de la seguretat pública: Agirreazkuenaga I., «Les competències estatals i autonòmiques en matèria de seguretat pública i privada. Canvis amb el nou Estatut per a Catalunya», a: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), p. 64.

164 BOE núm. 22, de 25 de gener de 1985.

165 BOE núm. 89, de 14 d'abril de 1989.

risprudencials establerts a la STC 123/1984. La part basca en el seu recurs reivindicarà les seves competències executives i legislatives en matèria de protecció civil d'acord amb el principi de territorialitat, amb l'única excepció dels supòsits supraterritorials o d'interès nacional de l'Estat:

En relación con el objeto del recurso, el Gobierno vasco impugna la Ley 2/1985, de 21 de enero sobre Protección Civil en su totalidad, aunque se haga especial hincapié en la inconstitucionalidad expuesta en la STC 123/1984, de 18 de diciembre, y que, por ello, vulnera el reconocimiento de la competencia vasca en materia de protección civil que en la misma se hizo. Según la demanda, la Ley recurrida parte de la filosofía de que las comunidades autónomas carecen de competencia sobre la protección civil, lo que le lleva a incurrir en una clara invasión de competencias. Pero, además, en los casos en que la Ley admite la participación de la restantes administraciones públicas, esta participación se produce en los términos establecidos en la Ley, de manera que la Ley estatal se erige en una verdadera habilitación de la competencia autonómica, empleando una técnica que no se compadece con lo ya resuelto en la precitada Sentencia, donde el Tribunal Constitucional reconoció y dedujo la competencia vasca directamente de la Constitución y del Estatuto, sin necesidad de la interposición de la Ley. Por el contrario, sostiene el Gobierno vasco que debió de regularse que cuando no concurren las superiores exigencias del interés nacional, la comunidad autónoma ostenta una competencia que comprende todas las potestades y acciones que integran la protección civil.¹⁶⁶

La part estatal indicarà, amb una certa dosi d'ironia, que el Govern basc havia interposat el recurs induït per un error de percepció, atès que la llei només té per objecte regular els supòsits d'interès nacional, en els quals l'Estat és el titular de la competència exclusiva:

En definitiva, se afirma que en todos los supuestos en que resulta de aplicación la Ley concurren las exigencias del interés general lo que justifica la competencia estatal y la subordinación a la misma de la competencia autonómica.¹⁶⁷

166 STC 133/1990, FJ 3.

167 Ibidem, FJ 4.

La decisió del Tribunal Constitucional, en bona mesura, avalarà l'esquema de l'Estat i afirmarà la constitucionalitat de la legislació recorreguda, llevat d'un epígraf d'un article concret, de rellevància més aviat escassa.¹⁶⁸ De fet, el Tribunal precisava la seva doctrina en l'àmbit de la protecció civil, però de la mà de la concreció també hi incorporava l'increment de les restriccions, tot revelant-se una línia subjacent de continuïtat amb la doctrina de la STC 104/1989.

¿En què consisteixen aquestes precisions restrictives? A continuació ho veiem:

— El Tribunal relativitza el valor doctrinal de la STC 123/1984 i subratlla la preeminència del bloc constitucional en la interpretació constitucional. El resultat final permet sostenir que l'esmentat criteri contribueix a afeblir la posició defensada pel País Basc, que se sustentava de manera gairebé exclusiva en el citat precedent.

Por tanto, los precedentes sentados en la jurisprudencia de este Tribunal habrán de tenerse en cuenta en relación con la presencia de tales títulos competenciales, para delimitar su alcance y contenido y, no para suplir su ausencia, o para invalidar su existencia. Es desde esta perspectiva como ha de considerarse, en este caso, la Sentencia 123/1984, invocada tanto por Gobierno vasco como por el abogado del Estado.¹⁶⁹

— El Tribunal, en la síntesi de la seva doctrina en la matèria (STC 123/1984), emfatitza que la concurrència de competències en matèria de seguretat pública es manifesta únicament en l'àmbit de la protecció civil. Així, afirma que la concurrència competencial cal concretar-la —«en la

168 El TC únicament considera inconstitucional la regulació estatal pel que fa a la determinació de l'òrgan de les institucions basques legitimat per aprovar el pla corresponent. El TC recorda que aquesta és una competència autonòmica segons l'article 10.2 de l'Estatut d'autonomia del País Basc: «EL TC ha decidido: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco frente a la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, y, en su virtud, declara que el inciso «deberán ser aprobados (els Plans Territorials de Protecció Civil) por el Consejo de Gobierno de la misma» del art. 10.1, párrafo tercero, sólo será aplicable supletoriamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco en defecto de la norma autonómica, en los términos del fundamento jurídico 10.2. Desestimar el recurso en todo lo demás. 3. Desestimar en su totalidad el conflicto de competencias 1694/89, frente a la Orden de 29 de marzo de 1989, declarando que pertenece al Estado la competencia controvertida».

169 STC 133/1990, FJ 4.

materia específica de la protecció civil se producen competencias concurrentes de las comunidades autónomas cuya distribución es necesario diseñar»¹⁷⁰—, i a continuació reproduceix els tres supòsits de «subordinació competencial» de l'autogovern a les competències estatals:

- Cuando entra en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio.
- En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma, y
- Cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.¹⁷¹

La cita, si bé reproduceix la tipologia de les excepcions ja recollida en la STC 123/1984, el cert és que reforça el règim en favor de l'Estat mitjançant l'aparell de «matitzaciones» que incorpora i que a continuació es detallen:

— El règim de concurrència no únicament afecta l'Estat i la Comunitat Autònoma sinó que també és extensible i es pot declarar d'altres administracions «de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica y estatal».¹⁷² Aquesta afirmació, aparentment de precisió tècnica o administrativa, de fet rebaixa el perfil polític de l'autogovern del País Basc. El que semblava que apuntava la STC 123/1984 de distribució de pesos entre l'Estat i les comunitats històriques en el camp de la protecció civil —i per extensió l'expectativa de futura obertura a d'altres sectors de la seguretat pública— sembla restar minimitzat o significativament reduït en la seva expressió. El fet d'esmentar ens i categories administratives supramunicipals, insulars o provincials, per exemple, al costat de l'autonomia política del País Basc, converteix la lectura del tribunal en poc encoratjadora pel nou model de distribució territorial del poder polític.

La concepció dual del poder, quedaria així, afeblida davant la preeminència del poder central i la dissolució del poder autonòmic en un magma de realitats administratives de natura diversa i desigual. Una percepció, aquesta darrera, que vindrà reforçada per la precisió següent: l'interès nacional, com a resultat de l'abast territorial o la gravetat de la catàstrofe o

170 STC 133/1990, FJ.5.c.

171 Ibidem, FJ 5.

172 Ibidem, FJ 6.

emergència, situa en qualsevol cas a l'Estat en una situació de primàcia consistent en la capacitat d'aprovar una legislació bàsica detallada i aplicable a totes les comunitats autònomes. En altres paraules, l'interès nacional, la capacitat de determinació del qual també correspon en exclusiva a l'Estat, l'habilitaria per aprovar lleis d'elevada precisió i detall normatiu, que podrien abastar des de les accions de prevenció i planificació fins a la coordinació i direcció per part de les autoritats estatals. L'interès nacional o interès general de la nació esdevé, així, la clau que legitima les capacitats normatives i executives de l'Estat i la seva participació segons els principis de lliure apreciació de l'oportunitat:

Ya que resulta inevitable concluir que la consecución del interés general de la Nación y la determinación de cuándo concurre es una decisión que corresponde como misión a los órganos generales del Estado (STC25/1981, de 14 de julio, fundamento jurídico 3).¹⁷³

En un pla teòric, la llei que és declarada constitucional només entraria en vigor en supòsits extraordinaris d'emergència o catàstrofe d'interès general, però pel seu contingut material incorpora una regulació estatal de perfil expansiu. Es tracta d'una legislació que se situa entre el bloc de constitucionalitat i les capacitats de les institucions d'autogovern i que, alhora, estableix un règim d'aprovació i homologació dels plans territorials i un reconeixement de les autoritats estatals, com a òrgans executius en cas d'aplicació de la legislació, pertorbadors del principi de territorialitat. Així es violenta el caràcter general i ordinari al qual aspirava l'administració basca fins al punt de preveure la creació d'una xarxa nacional d'emergències, *Red de Alarma Nacional*, que vindria a duplicar la presència en relació amb la pròpia.

En conclusió, la justícia constitucional mitjançant aquesta resolució s'aproxima progressivament a la configuració de la seva doctrina vigent en el camp de la seguretat pública. La fixació que s'havia iniciat en la STC 104/1989, encara que de manera més subtil, s'estén també al camp de la protecció civil, que es trobava en una situació més favorable, o com a mínim més oberta, al desenvolupament de l'autogovern de base territorial. El Tribunal, també en la submatèria de la protecció civil, avala la capacitat de l'Estat per dictar legislació i normativa —d'un elevat grau de minuciositat— així com de mantenir les seves facultats executives, de tipus admi-

173 Ibidem, FJ 9.

nistratiu i fins i tot operatives, amb caràcter general en els territoris amb competències i serveis propis. S'afirma per tant, la legitimitat de la seva presència ordinària i regular, normativa i executiva, a les comunitats de règim singular. La justificació formal rau en els supòsits d'interès nacional excepcionals, però a la pràctica —atesa l'amplitud i la indeterminació de determinats conceptes clau del règim d'excepcions— consolida unes facultats, en definitiva, de control i presència continuada del poder central en els territoris autònoms. Així, es podria arribar a presumir que l'Estat es resisteix a acceptar amb normalitat el principi que les institucions d'autogovern de les autonomies polítiques són també Estat en sentit ordinari i general. ¿Com es pot entendre sinó la insistència de l'Estat, avalada pel TC, de mantenir la seva potencialitat d'actuació operativa i executiva en territori basc? ¿La necessària coordinació en supòsits supraterritorials o de gravetat extraordinària que facin entrar en joc l'interès nacional no podien ser coordinats o dirigits en territori basc mitjançant les autoritats i els serveis propis, tot cooperant i subordinant-se quan calgui a les directrius estatals?

El vot particular emès a la sentència pel qui va ser al mateix temps també ponent, el magistrat L. López Guerra, és prou eloqüent. En ell expressa la seva disconformitat sobre el fet que la llei atribueixi la potestat executiva d'activació dels plans territorials, fins i tots els d'àmbit territorial de la comunitat, a les autoritats estatals (el ministre de l'Interior i el governador civil, article 13 a i 13 b pel que fa a l'expressió «en los demás casos») i no a les pròpies del Govern basc. El magistrat indica que «partiendo de que existe una competencia autonómica vasca en esta materia, y de que sus límites en relación con la estatal se encuentran en la existencia de un interés nacional o supraautonómico, debe concluirse, en mi opinión, que tales límites no son relevantes en el supuesto del artículo 13, y que, por tanto, debe corresponder a la autoridad autonómica la función allí prevista». López Guerra reconeix que el règim establert a la llei i ratificat pel Tribunal Constitucional garanteix amb escreix la protecció de l'interès nacional i la participació de l'Estat:

En efecto, el contenido del citado artículo se reduce a determinar quién ha de tomar la decisión de aplicar un plan concreto; pero previamente el posible interés nacional o supraautonómico que pueda concurrir se ha visto ya protegido por una serie de medidas, como son: 1) La determinación estatal de un contenido mínimo de los planes de emergencia (art. 9.º); 2)

la fijación estatal de unas directrices, contenidas en la Norma Básica de Protección Civil (art. 8.º); 3) la exigencia de una homologación estatal de los planes de emergencia (arts. 10 y 11), y 4) la previsión de planes especiales estatales de ámbito supraautonómico, en función de las situaciones de emergencia que en ellas se contemplen (arts. 8.º y 11). El interés nacional se ve así ya garantizado, tanto en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales, como incluso mediante la posibilidad de instrumentar planes especiales, sustraídos a la competencia autonómica, en supuestos de riesgos de acusada gravedad.

Per contra, l'extensió d'aquesta prevenció fins a l'extrem de mantenir la potestat executiva dels òrgans estatals en supòsits d'emergències d'abast territorial inferior al de la Comunitat basca, contaminària d'incostitucionalitat, segons aquest criteri, la disposició indicada. Així, tot i que el vot particular no arriba tampoc a postular un model de distribució competencial asimètric o de base federal cooperatiu,¹⁷⁴ sí és prou eficaç a l'hora d'evidenciar el curt recorregut que assoleix la doctrina constitucional pel que fa al desenvolupament de l'autogovern en la matèria en qüestió.¹⁷⁵

174 Sobre el model policial d'organització federal alemany de base cooperatiu ha escrit Fuentes, J.R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, CEDECS, Barcelona, 2002. Sobre models federals de distribució de competències es pot acudir, des de la perspectiva catalana, a la bibliografia d'autors com Albertí, Ballbé, Carrillo o Argullol.

175 Izu Belloso es manifesta molt crític amb la doctrina resultant de la jurisprudència constitucional en l'àmbit de la protecció civil, en bona part com a resultat de la pròpia confusió generada per les resolucions del TC, però també per la manca de previsió de la matèria tant a la Constitució com en els diversos Estatuts: «pocas materias hay que necesiten de forma tan angustiosa una buena delimitación de funciones entre las diversas Administraciones públicas». Tanmateix, sosté que l'aprovació d'una Llei orgànica de delegació de funcions a les comunitats autònomes hauria estat un mecanisme més esclaridor per a la precisió del model de distribució de competències que la via finalment adoptada per la llei ordinària de Protecció Civil. *Vid. Izu, op. cit.*, p. 118.

NOTA: L'any 1990 es dictarà la STC 54/1990, de 28 de març. Aquesta resolució destacarà en la doctrina del Tribunal Constitucional per la consolidació de la jurisprudència que estableix la connexió de l'activitat de control de determinats productes farmacèutics, concretament els estupefaents i psicòtrops amb la matèria de la seguretat pública i, en conseqüència, la capacitat de l'Estat per atreure envers el seu àmbit competencial les facultats relatives al seu comerç. Segons el TC, però, s'ha d'argumentar la necessitat imprescindible, donada la insuficiència de l'alta inspecció, per justificar el desplaçament del títol competencial cap el de la seguretat pública. En tot cas, es declararà com a pròpia de l'Estat les competències de custòdia, trasllat, anàlisi i peritatge dels estupefaents i psicòtrops intervinguts en el tràfic il·lícit, previst a la Circular de l'Estat 16/1985. És precisament la situació processal dels esmentats productes, intervinguts en tràfic il·lícit, el que els expulsa de la matèria de medicaments i els situa en l'òrbita de la segure-

La confortable homogeneïtat: les STC del 148.1.22 CE

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).¹⁷⁶ 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.

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 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 per al 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 104/1989¹⁷⁷ o bé la mateixa opinió del TC en les STC

rat pública (149.1.29 CE) o bé l'Administració de Justícia (149.1.5 CE). STC 54/1990, de 28 de març, que resol el conflicte de competència núm. 1082/1985, plantejat per la Junta de Galícia contra la Circular 14/1985, sobre coordinació d'activitats d'inspecció i control en la distribució d'estupefaents i psicòtrops, i la Circular 16/1985, per la qual es comunica l'Ordre del Ministeri de Sanitat i Consum, per la qual s'estableixen determinades mesures sobre anàlisi i conservació d'estupefaents i psicòtrops intervinguts en el tràfic il·lícit, circulars ambdues de la Direcció General de Farmàcia i Productes Sanitaris del Ministeri de Sanitat i Consum.

176 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).

177 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 el seu vessant material únicament a les derivades de l'article 148.1.22.

123/1984¹⁷⁸ i 133/1990,¹⁷⁹ en les quals ja s'intuïa la manca d'inconvenient en l'acceptació 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 basat en els principis següents:

— La coordinació de les policies locals és una competència que pot ser assumida i exercida per les comunitats autònomes que així ho recullen en els respectius estatuts i desenvolupin la corresponent regulació, d'acord amb les previsions de l'article 148.122.¹⁸⁰

— La coordinació de les policies locals s'ha d'emmarcar en les previsions de la Llei orgànica 2/1986, que completa el bloc de constitucionalitat i estableix el règim comú per al conjunt de les comunitats, la qual és alhora la que estableix les condicions de creació i actuació de les policies locals, acotades als corresponents àmbits territorials municipals.¹⁸¹

En tal sentido parece evidente que dentro del concepto de la seguridad pública y como uno de sus instrumentos, la Constitución permite a las

178 STC 123/1984, FJ 4.

179 STC 133/1990, FJ 5.e.

180 Sobre l'article 148.1.22 aquí s'ha de recordar l'anàlisi de Cosculluela Montaner a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut*, sobre la intrascendència jurídica d'aquest precepte, especialment per a Catalunya i el País Basc.

181 Així el TC indica la prohibició de crear policies locals mancomunades d'àmbit supraterritorial al municipi. A tall d'exemple es pot esmentar el FJ 1 de la STC 25/1993, la primera sentència a explicitar-ho, i el FJ 3 de la STC 85/1993, relativa a Catalunya. La recent modificació de la LOFCS mitjançant la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, ha eliminat aquest impediment: «Artículo único. Modificación de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se añade una nueva disposición adicional quinta a dicha Ley orgánica con la siguiente redacción: “Disposición adicional quinta. Colaboración para la prestación de servicios de policía local”. En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de autonomía». BOE, num. 299, 14 de desembre de 2007. Sobre la qüestió i la possible col·lisió amb les competències de la Generalitat, *vid. infra*, pp. 363-368.

comunidades autónomas, como una de las competencias eventualmente asumibles, no sólo «la vigilancia y protección de sus edificios» sino también «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica» (art. 148.1 22.^a). En el caso de la Región de Murcia su Estatuto asume efectivamente tal atribución, que configura con las mismas palabras del Texto Constitucional, sin alterar una tilde, con la cautela expresa de que se ejercerá «en el marco de la legislación básica del Estado». Ésta no es otra sino la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, donde se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores que vienen exigidas por otras varias constitucionales (arts. 104, 126, 148.1 22.^a y 149.1 29.^a). En efecto, concreta los diferentes cuerpos y fuerzas de seguridad en un planteamiento territorial pero también sectorial, puesto que no olvida la policía judicial, determina sus funciones respectivas, proclama los principios de su actuación, marca las bases del estatuto personal de sus agentes y configura tanto orgánica como funcionalmente el principio de coordinación en los distintos niveles. En consecuencia, esta Ley orgánica forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de los dos preceptos impugnados, según indica nuestra Ley orgánica del Tribunal Constitucional (art. 28.1).

— Les competències en matèria de coordinació, altrament *activitats de coordinació*,¹⁸² constitueixen l'únic vessant material de la seguretat pública que és a l'abast de les comunitats autònomes i, en conseqüència, actuarien també com a límit de l'autogovern català.

Para resolver el presente recurso no es necesario abordar la cuestión de las relaciones existentes entre los arts. 148 y 149 CE en el seno del sistema constitucional de distribución de competencias. Basta notar que en la materia de Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la comunidad autónoma actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre «seguridad pública». En ejercicio de esta competencia las Cortes Generales han dictado la LOFCS en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de

182 STC 85/1993, FJ 1.

la organización y las funciones de las Policías Locales. Pues bien, estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, pueden actuar como parámetro de su validez.¹⁸³

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.¹⁸⁴ 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 deducirse 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 carac-

183 Ibidem.

184 El TC afirma la constitucionalitat dels següents articles recorreguts de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals: 15.1.b, referit a la capacitat de la Generalitat d'establir els instruments i mitjans que possibilitin un sistema d'informació recíproca amb les policies locals, 18, sobre la concreció del règim administratiu d'armes de les policies locals, d'acord amb la normativa vigent estatal en matèria d'armament i 23, relatiu a la capacitat de la Generalitat de signar convenis amb municipis sense policia local per tal d'exercir les corresponents funcions locals per part de la policia autonòmica. Amb caràcter previ, 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, atès que «comportava una extensió de les funcions de la policia autonòmica que van més enllà de les previstes en la LOFCS, a la qual es remet expressament l'Estatut d'autonomia». El Parlament mitjançant una esmena transaccional va modificar aquest precepte, tot i que de manera parcial, mantenint la capacitat d'intervenció de la policia autonòmica en funcions de les policies locals, però limitant-la a «actuacions concretes i de cooperació». Finalment, la resolució STC 85/1993 declararà la constitucionalitat de tots els preceptes impugnats (15.1.b, 18 i 23).

teritzava 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 de Catalunya. 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.¹⁸⁵ En aquest sentit, el reconeixement del contingut substantiu de les nacionalitats del 1491.29 CE es reconduïx cap 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 reempresa 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.

185 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.

Un apunt com a recopilació

El període comprès entre els anys 1986 i 1993 destaca 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 dicta una de les sentències més emblemàtiques en l'àmbit de la seguretat pública: la STC 104/1989. L'any següent serà emesa la segona i darrera sentència, fins a la data d'avui, en el camp de la protecció civil (STC 133/1990). 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 (la STC 85/1993 en el cas Catalunya).

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.

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 l'activitat que presten els cossos de policia. És des de l'esmentat vessant instrumental i orgànic 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 policial autònom, acceptant-se un cert principi de territorialitat en les funcions de naturalesa executiva. La dimensió normativa, fins i tot de la concreció de l'autoritat governativa, se situen, però, en l'esfera d'influència de l'Estat, manifestant-se les capacitats normatives de les autonomies polítiques quasi inexistentes, llevat de les merament organitzatives.

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 primacia 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 gairebé 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'afegitó, d'altra banda, que les facultats del poder autonòmic no únicament vénen 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».

En la mateixa etapa, la doctrina continguda en les nou sentències relatives a les competències autonòmiques en matèria de coordinació de policies locals, article 148.1.22 CE, contribuiran també a apuntalar la posició de l'Estat i a diluir el règim singular de les nacionalitats. Si bé la decisió del TC formalment avala les competències autonòmiques en la coordinació de les policies locals, alhora també pot ser interpretada en un sentit sensiblement diferent: l'autogovern de Catalunya en el vessant material de la seguretat pública es constreny a la coordinació local i s'equipara en gran part al règim comú de la resta de comunitats autònomes d'Espanya, llegit a la llum de la Llei orgànica 2/1986.

S'arriba així a l'any 1995, amb una doctrina constitucional que hauria desdibuixat 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 politicoterritorial de base asimètrica a favor d'una lectura basada en un enfocament més aviat administrativista.

3 · El desplegament, 1994-2005: entre l'avenç de l'autogovern i la lectura restrictiva de la doctrina

3.1 · L'activació de l'autogovern com a acord polític

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,¹⁸⁶ que esdevindrà l'actuació més destacada de les institucions d'autogovern catalanes en la matèria, d'ençà de 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 i les conseqüències del període en el seu conjunt no poden ser copsades en una perspectiva completa sense la 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. El Partit Socialista, malgrat el desgast sofert en les expectatives electorals, després de l'aflorament dels primers indicis i episodis de corrupció institucional —alguns dels quals començaven a afectar l'àrea d'Interior—,¹⁸⁷ revalidava la victòria per un marge ajustat en les eleccions de 1993¹⁸⁸. Poques setmanes després, el candidat i president del Govern de l'Estat, Felipe González, aconseguia la investidura en la que seria la seva darrera legislatura, la de 1993 a 1996, amb el suport imprescindible en l'aritmètica parlamentària del grup de Convergència i Unió al Congrés.

Gairebé 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 desenvolupament del model de seguretat de Catalunya, que es completaria de manera decisiva mitjançant els trans-

186 Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, DOGC, núm. 2923, de 20 de juliol de 1994.

187 A l'inici de 1991 dimitia el vicepresident del Govern de l'Estat, Alfonso Guerra, com a conseqüència del «cas Juan Guerra» i es dictava la primera sentència dels GAL, amb la condemna dels policies Amedo i Domínguez el setembre de 1991, que revifaria pocs anys després. Durant l'exercici següent, l'any 1992, esclatava l'afer de finançament il·legal del PSOE, conegut com a «cas FILESA». La VI legislatura, compresa de 1993 a 1996, veuria com el «cas GAL» afectava la cúpula del Ministeri de l'Interior, concretament J. Barrionuevo, exministre de l'Interior, i R. Vera, exsecretari d'Estat de Seguretat. Poc després, el 1994, es destapava l'escàndol de corrupció i fuga de L. Roldan, exdirector de la Guàrdia Civil, i, durant el febrer de 1995, les escoltes il·legals dels serveis d'intel·ligència del CESID, que acabarien provocant la dimissió del també vicepresident 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 les V i VI legislatures.

188 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 davant dels 141 del Partit Popular. CiU va obtenir 17 representants que varen esdevenir decisius a l'hora de sumar els 176 escons que conformaven la majoria absoluta del Congrés.

cendents 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 darrera dècada i escaig 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 de 2006. Val a dir que el caràcter decisiu de l'aportació de l'esmentat acord polític i institucional entre les forces polítiques del PSOE i CiU, que ostentaven el poder de l'Estat i la Generalitat respectivament, pot ser observat i valorat ara 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 de la Generalitat, amb el suport del grup Socialista i amb l'oposició conjunta, tot i que per motius diversos, d'Esquerra Republicana de Catalunya, Iniciativa per Catalunya i el Partit Popular. Entroncant amb el precedent del darrer període històric de l'autogovern de Catalunya, la titular del Departament de Governació de l'època, M. Eugènia Cuenca,¹⁸⁹ enuncïava els objectius que transcendien la iniciativa legislativa de dotar a la policia pròpia d'un marc estatutari actualitzat:

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 Generalitat. Això és una novetat en referència als plantejaments del Govern republicà, fins i tot en la realitat en que es va desenvolupar.¹⁹⁰

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

190 DSPC, 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, de CiU i ERC respectivament, s'embrollaran 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

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 es troba 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 vos-tes 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.¹⁹¹

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 a l'article 149.1.29 CE i l'article 13 de l'EAC de 1979, que havia restat suspès en part per la regulació constrictiva de la Llei orgànica 2/1986 i principalment per la manca de voluntat i acords entre l'Estat i la Generalitat. Així, el desplegament territorial de la policia prò-

de Mossos d'Esquadra per part del president Companys. DSPC, núm. 53.1, de 29 de juny de 1994, pp. 5122-5123.

191 Sobre el suport dels Socialistes catalans, coincidint plenament amb el del Govern de l'Estat, la consellera s'hi referirà de manera expressa: «Haig de dir, en tot cas, que l'actitud del 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.

pia, 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 legislatura següent, de 1996 al 2000, amb la supressió de la figura dels governadors civils i la transferència per la via del 150.2 CE de les competències executives en control i vigilància del trànsit, totes dues materialitzades el 1997.

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. En aquest sentit, la Junta de Seguretat de Catalunya 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 situava l'accent en el caràcter extraparlamentari de l'acord, que provocava 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 important pel que ha estat menyspreat aquest Parlament i per negociacions que s'han dut també al marge d'aquest Parlament.¹⁹²

El Grup d'Esquerra Republicana de Catalunya 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 (FCSE).¹⁹³ Malgrat que

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

193 En aquelles dates, segons s'indica en el mateix debat al Parlament, el cos de Mossos d'Esquadra comptava amb un total de 2000 efectius, destinats a funcions principalment de policia ad-

aquesta via no s'acabarà desplegant —ans al contrari, la incorporació de membres de les FCSE mitjançant un procediment específic no s'emprarà fins anys després i de manera molt limitada quantitativament—, el representant d'ERC, Carod-Rovira, ho considerava tan probable com suficient per oposar-se, mitjançant una esmena a la totalitat, al que esdevindria 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 desaprovechada per ordenar i dotar el sistema de seguretat pública d'aquells òrgans, estructures i funcions imprescindibles per a una veritable política catalana d'interior.¹⁹⁴

La discrepància, però, més de fons i estructural la manifestava el Grup del Partit Popular, tant a Catalunya com a 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, Pu-

ministrativa, 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.

- 194** 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 model 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: «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 treballs de la primera convocatòria d'agents (33 d'un total de 187) per al desplegament territorial de les unitats de policia de trànsit.

jol 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.¹⁹⁵

La principal i vehicular objecció, però, residia en la possible materialització d'un sistema de seguretat propi i singular de Catalunya que contribuís, conjuntament amb el ja consolidat i acceptat cas basc, 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 el dia abans,¹⁹⁶ 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

195 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'art. 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.

196 *El País* en donava testimoni en els termes següents: «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.

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.¹⁹⁷

Certament, amb independència dels presumptes atacs d'inconstitucionalitat que no arribaran a ser objecte de la consideració del TC ni tan sols de la interposició del corresponent recurs, el resultat de la llei transcendia la dimensió estrictament organitzativa o orgànica per situar-se en el llindar 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, és a dir, els Mossos, en la seguretat ciutadana i obria la via del futur desplegament de les funcions de policia judicial.¹⁹⁸ El més rellevant, però, residia en el fet que implicava l'inici del seu desplegament territorial a Catalunya i, per damunt de tot, el punt d'inflexió cap al 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 se superava, d'aquesta manera, la interpretació de l'esquema normatiu¹⁹⁹ i doctrinal que havia contribuït a la paràlisi observada fins a la data.

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

198 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.

199 Destaca especialment la superació de la interpretació més restrictiva del tenor literal de l'art. 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.

3.2 · L'acord bilateral: la Junta de Seguretat de 17 d'octubre de 1994

Pocs mesos després, el 17 d'octubre, es reunia la Junta de Seguretat de Catalunya,²⁰⁰ que, mitjançant l'acord entre la Generalitat i l'Estat, venia a

200 La sessió extraordinària de la Junta de Seguretat de Catalunya va tenir lloc el 17 d'octubre de 1994 a la seu de la Delegació del Govern de Catalunya. Per part de la Generalitat hi assistiren: 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 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 juridicoconstitucional, esdevenia la contraprestació al suport parlamentari que atorgava la força política del president Jordi 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 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

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 cooperació 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 per al 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 a 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.

Així doncs, 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 Policia de la Generalitat, que fes viable el projecte de desplaçament territorial de substitució.

Els termes de l'acord que configuraran la base de la delimitació de funcions i prestació de serveis entre les corresponents administracions en matèria de seguretat ciutadana i policia, i atesa la seva insòlita transcendència tenint en compte el seu baix rang normatiu, es reproduïxen a continuació:²⁰¹

Pren la paraula la secretària d'Estat d'Interior per realitzar una àmplia exposició del procés de converses establert entre sengles representacions

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».

201 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.

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:

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 Autonòmica 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 —procedent 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 FUNCIONS següents:

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.
- c) 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.

- d) 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.
 - e) Delictes relacionats amb l'activitat terrorista.
 - f) 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.
 - g) Delictes comesos en relació amb les funcions de policia administrativa i de documentació de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.
 - h) 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.
 - i) 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.
 - j) 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.

En conclusió, el període de 1994 a 1996 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. Aquest procés farà 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 a favor de la Generalitat i el cos de Mossos d'Esquadra.²⁰²

202 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*).

3.3 · Els pactes de la VI legislatura: la contribució decisiva al model propi

L'any 1996 marcarà el final de la V legislatura estatal i l'inici de la VI. Les eleccions avançades a les Corts espanyoles 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 governamental havia resultat greument i irremediablement desprestigiada pels presumptes casos de corrupció i delictes comesos per diversos alts càrrecs públics durant els darrers anys,²⁰³ 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 Convergència i Unió, per segona vegada consecutiva, en la força decisiva en la configuració del nou Executiu de l'Estat,²⁰⁴ d'acord amb l'aritmètica parlamentària.

El pacte d'investidura entre el Partit Popular i Convergència i Unió es plasmarà en l'anomenat «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.²⁰⁵

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

204 Les eleccions de 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; PNB, 5; CC, 4; BNG, 2; HB, 2; ERC, 1; EA, 1 i UV 1.

205 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 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.

La reforma de l'Administració simbòlica de l'Estat: 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, del 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'administració general de l'Estat se suprimia la figura del governador civil com a màxim representant polític i autoritat governativa de l'Estat a les províncies i per extensió a les comunitats autònomes. Les 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.²⁰⁶

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,

206 BOE, núm. 90, 15 d'abril de 1997. Especialment destacades en l'àmbit de la seguretat pública són les disposicions quarta i cinquena: «*Disposición 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 el 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. *Disposición 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 puedan desconcentrarse o delegarse en los subdelegados del Gobierno». El Reial Decret 617/1997, de 25 d'abril, de subdelegats del Govern i directors insulars de l'Administració general de l'Estat (BOE 03/05/1997) i el Reial 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.

tampoc es pot minimitzar l'impacte simbòlic i històric que comportava la supressió dels governadors civils. Una figura que havia estat tradicionalment i manifestament vinculada al model d'Estat centralista i, fins i tot, dictatorial, que en el cas de la seguretat pública, a més, calia afegir-li una remarcable significació material de conseqüències concretes i tangibles en el camp de l'autoritat governativa i la funció policial.²⁰⁷

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 amb 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 provincias 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.²⁰⁸

207 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 Abadia 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.

208 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 agen-

La diputada de Minoria Catalana, Carme-Laura Gil, en donar 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 negador 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.²⁰⁹

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 CiU, el diputat J.L. Rodríguez Zapatero —del PSOE— es mostrarà incisivament crític amb el model al qual denomina «Ley de acompañamiento de los pactos que dieron lugar a la investidura»:²¹⁰

tes 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.

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

210 La premsa més pròxima s'expressava en els termes següents: «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.

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 Socialista, plagada de contradicciones, y donde parece 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'entrada en vigor del nou règim constitucional permetia defensar la seva continuïtat, atesa la desproporcionada i confusa rellevància que, segons el seu parer, atribuïa la nova normativa al subdelegat del Govern 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 sub-

delegado. 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 partint dels 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 ocupat els governadors civils. Així, les funcions que exercien sobre els serveis estatals eren reconduïdes cap a la dependència respecte els subdelegats, de concepció més tècnica i menys carregada d'història política i governativa.²¹¹

211 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 termes següents: «Art. 17. *Estructura territorial del Departament titular de les competències en matèria de seguretat pública*: correspon als delegats territorials del Govern, d'acord amb la disposició addicional quarta, la potestat sancionadora en les ma-

La via inèdita del 150.2 CE: l'emblemàtica 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'acreixement 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.²¹²

Aquesta llei, juntament amb la relativa a la reforma de l'Administració de l'Estat (LOFAGE), gaudirà d'un elevat valor, tant jurídic com polític, perquè, d'una banda, modificarà una de les expressions més simbòliques del model tradicional d'estructura territorial de l'Estat i, de l'altra, ampliarà les competències de la Generalitat previstes a l'article 13 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que en el text vigent, aleshores, exclouia 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 en molt poc temps decisiu i desencadenant de l'aprovació de l'esmentada legislació estatal. En aquest supòsit es tractava del mecanisme del 150.2 CE que fins a la data no

tèries 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».

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

havia estat emprat per a l'autogovern català, esdevenint una via encara inèdita i que no es tornarà a repetir fins a l'actualitat. El debat en el Ple del Congrés sobre la Proposició de llei presentada conjuntament pels Grups de CiU i del PP es 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 afirma:

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 Convergència 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.²¹³

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

²¹³ DSC, núm. 99, 16 de setembre de 1997, p. 4973.

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.²¹⁴

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 amb l'empara del règim de drets històrics per determinar l'abast de l'aplicació de la llei a les respectives autonomies polítiques. 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.²¹⁵

El representant del Grup català, J. López de Lerma, 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:

²¹⁴ DSC, núm. 99, 16 de setembre de 1997, p. 4973.

²¹⁵ Ibidem.

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 Catalunya y el modelo practicado por el Gobierno catalán. Por otro lado, es igualmente constitucional y estatutaria, pero tiene una justificación de mayor calado político o de mayor cualificación política. A realidad distinta, señorías, distinto tratamiento.

Es decir, que Catalunya 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.²¹⁶

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 transferències 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 de 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

²¹⁶ DSC, núm. 99, 16 de setembre de 1997, p. 4975.

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.²¹⁷

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.²¹⁸ 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 juridicoformal consolidat en el període de 1978 al 1994 i s'obria un espai per al 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 al 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 finali-

217 Ibidem.

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

tat completar el bloc normatiu català integrat per les Lleis de coordinació de policies locals (1991), la Llei de la policia de la Generalitat (1994) i la Llei de protecció civil (1997), que configuraven un model de seguretat pública propi.²¹⁹

En aquest context, sembla més que probable, en justa coherència i correspondència, que la doctrina del Tribunal Constitucional evolucionaria de manera parella al progrés que havien observat dels esdeveniments institucionals, especialment en l'àmbit executiu però també, com s'ha vist, en el legislatiu. El resultat, però, com s'analitza a continuació evidenciarà una significativa distància entre l'acció executiva i la jurisprudència, entre la realitat més institucional i la jurisprudència constitucional.

219 El Parlament aprovava amb un ampli consens (llevat dels preceptes reallius 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 el 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, de 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 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 la STC 123/1984 i la 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.

3.4 · La jurisprudència restrictiva (1994-2005)

El gir fallit cap a la asimetria: la STC 175/1999

Després de cinc anys sense cap resolució remarcable en la matèria, el Tribunal Constitucional dictarà la STC 175/1999, de 30 de setembre. Aquesta, com s'ha relatat en l'epígraf anterior, s'emmarcava en un context polític i institucional que havia activat el desenvolupament efectiu de l'autogovern en l'àmbit de la seguretat pública, situació que en conseqüència aportava les condicions necessàries per fer possible que el següent pronunciament del Tribunal marqués un cert punt d'inflexió en la doctrina disponible fins a la data.

Les expectatives, però, d'una jurisprudència que traslladés al camp de la justícia constitucional la lògica dels esdeveniments que s'estaven produint en l'àmbit executiu i legislatiu es van veure més aviat incompletes i, en tot cas, es manifestaran incompletes en relació amb les previsions sobre el reconeixement de l'autogovern en la matèria. La STC 175/1999 serà la resolució més autonomista fins al moment, deixant de banda els precedents vacil·lants en la submatèria de la protecció civil, però no resultarà tan favorable com la realitat de l'escenari institucional podia fer preveure, ni tampoc serà adoptada amb el consens necessari per dotar-la de la força suficient per garantir la seva continuïtat. La decisió comptarà amb el vot particular de tres magistrats i l'opinió prevalent no assolirà el nivell de claredat i energia necessaris per capgirar decisivament la lectura restrictiva emesa fins a la data. Una hipòtesi que es confirmarà en les sentències posteriors, que acabaran relegant la STC 175/1999 a l'excepció en la doctrina; l'intent no reeixit de reconèixer explícitament en la jurisprudència constitucional l'autonomia política de Catalunya per establir polítiques substantives en seguretat pública, més enllà de la concepció de tall *administrativista*.²²⁰

220 C. Viver Pi-Sunyer, vicepresident del TC des de 1992, ja havia indicat dos anys després del seu nomenament que una de les característiques de les autonomies polítiques havia estat la seva evolució cap a un procés reductiu d'*administrativització*. Viver Pi-Sunyer, *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pàg. 40-41. La revisió de la bibliografia de Viver permet observar el seu pensament i activitat favorables al reconeixement i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya. El magistrat cessà en la seva condició de vicepresident l'any 2001, juntament amb el president del TC, P. Cruz Villalón. Posteriorment com a director de l'Institut d'Estudis Autònoms dirigirà els treballs i informes tècnics de redacció i elaboració de la reforma de l'Estatut de 2006.

La STC 175/1999, de 30 de setembre,²²¹ té per objecte, un cop més, un conflicte de competències de tipus positiu entre el País Basc i l'Estat. La vulneració de les competències autonòmiques, segons l'Executiu basc, venia provocada per determinats preceptes de l'Ordre del Ministeri de l'Interior, de 2 de novembre de 1989, per la qual es regulen les modalitats d'elaboració de llibres-registre i altres documents de control, obligatoris per a determinats establiments. Per tant, cal tenir present que es tractava d'un conflicte de competències originat en una norma, datada l'any 1989, de rang ministerial que connecta amb la matèria de la seguretat pública mitjançant la normativa administrativa que coadjuva a la prevenció i persecució d'activitats delictives a través dels corresponents controls policials.²²²

La part autonòmica considerava que les obligacions establertes per la norma i sotmeses a les autoritats i els serveis policials estatals afectava les

221 Conflicte positiu de competència 745/1990, plantejat pel Govern Basc contra determinats preceptes de l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 2 de novembre de 1989, per la qual es regulen les modalitats d'elaboració de llibres-registre i altres documents de control, obligatoris per a determinats establiments. El Ple del Tribunal Constitucional era compost per: Pedro Cruz Villalón, president; Carles Viver Pi-Sunyer, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Tomás S. Vives Antón, Pablo García Manzano, Pablo Cachón Villar, Fernando Garrido Falla, Vicente Conde Martín de Hijas, Guillermo Jiménez Sánchez i María Emilia Casas Baamonde.

222 «Constituyen el objeto del presente conflicto positivo de competencia los arts. 1, números 3, 5 y 7; 2, números 1, 2 y 3; y 3, número 1, de la Orden de 2 de noviembre de 1989, del Ministerio del Interior, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro u otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos. El art. 1, números 3, 5 y 7, se impugna, porque las casas de compraventa, Montes de Piedad, casas de empeño o préstamo y, en general, quienes se dediquen al comercio de objetos usados de oro, plata o platino, industrias de reciclaje, fundiciones y fabricantes de estos objetos, deben presentar el libro-registro que están obligados a llevar, con carácter previo al inicio de sus anotaciones, en la Jefatura Superior de Policía o, en su defecto, en el puesto de la Guardia Civil, a efectos de su foliado y sellado. Cuando se empleen hojas o soportes en lugar del libro-registro, se procederá de igual modo. Con posterioridad, se deben presentar en las mismas dependencias, semanal o mensualmente, según los casos, fotocopias de las hojas de los libros-registro que se hubieran cumplimentado en el período correspondiente. En los casos de desguace o fundición se debe realizar una comunicación previa sometida a un modelo determinado. El art. 2, números 1, 2 y 3, se impugna porque los establecimientos de compraventa de muebles, ropa y otros efectos, o que se dediquen al alquiler de automóviles de turismo sin conductor o a su desguace y depósito, deben llevar, o bien libros-registro sometidos también al régimen anteriormente expuesto, o bien un sistema de hojas sueltas o separables sometido a similar rigor. El art. 3, número 1, prevé que el sistema de controles así diseñado pueda aplicarse a partir del día 1 de enero de 1989, haciéndose constar el cambio de procedimiento mediante diligencia extendida en las mismas dependencias de la Policía o Guardia Civil», (FJ 1).

competències pròpies del País Basc en seguretat pública. Segons el Govern de Vitòria, l'autogovern previst a l'article 17 de l'Estatut d'autonomia en l'àmbit de la seguretat incorpora les activitats administratives connexes i inseparables de l'activitat policial o aquelles que hi convergeixen necessàriament, concepció que seria compatible amb l'exclusivitat estatal prevista al 149.129 CE. Així, la representació basca s'acull a la ja exposada línia argumental consistent a vincular l'execució de la normativa administrativa en l'àmbit de la seguretat pública a l'activitat executiva policial; per tant, la primera resultaria susceptible de ser atreta cap a l'esfera del poder autonòmic. D'aquesta manera, es pretén arribar al principi de competència territorial per la via doctrinal que admetria la prestació per part dels cossos de policia autonòmica de la normativa estatal, amb els corresponents mecanismes de coordinació (STC 104/1989, FJ 6), com a excepció possible a l'exclusivitat estatal en matèria de seguretat pública en territori foral.

En sentit contrari, l'Estat al·lega paradoxalment la mateixa sentència, afirmant que l'aplicació de la normativa de tipus administratiu connexa a la seguretat pública pot ser regulada i executada per l'Administració estatal en territori basc en els termes que ho fa la seva normativa. La lectura de la mateixa resolució, com resulta evident, aportava arguments de signe divers, segons la interpretació vingués d'una part o l'altra. Així, el conflicte restava plantejat i la qüestió de fons se situava en el debat sobre el principi de territorialitat en l'exercici de les competències, ja rebaixat a les de tipus executiu, un cop arraconades les pretensions sobre la potestat normativa de contingut material d'acord amb la jurisprudència precedent.

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 quan regula el «règim de la policia», en l'article 17, no únicament incorpora les competències de tipus orgànic i organitzatiu sinó que també inclou un vessant material (*referència funcional*) i, per tant, les capacitats executives territorials mitjançant les corresponents autoritats i serveis autonòmics. 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, 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.²²³

Tenint en compte el seu interès doctrinal, a continuació es reproduueix 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

223 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 ho destaca el catedràtic del País Basc Aguirreazkuenaga, a «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, 56, (2000), 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)».

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 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.*²²⁴ 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. 149.1.29ª 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

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

anteriormente citado art. 149.1.29ª 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 autonómicas. En el artículo primero de dicha ley, tras señalar que la «seguridad pública 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 1º 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 extracomunitario 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,²²⁵ i sobre el sistema d'autoritats territorials; circumstància, aquesta darrera, que ens permet avançar cap el següent aspecte:

— El principi de territorialitat és una manifestació de l'autogovern i, per tant, en cas de no apreciar-se l'existència d'una dimensió extra o supra-comunitària les competències autonòmiques no han de ser desplaçades en l'execució de la normativa:

El planteamiento expuesto, contenido en el bloque de la constitucionalidad, ha ido proyectándose en la legislación estatal y autonómica dictada en su desarrollo. Así, el art. 1 de la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC, en adelante) prevé, en su apartado 1, que «de conformidad con lo dispuesto en los arts. 149.1.29ª y 104 CE 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», precisando su apartado 2 que «esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta ley». Sin embargo, la previsión genérica de la competencia estatal en materia de gestión de la seguridad ciudadana, que incluye las funciones policiales y administrativas complementarias, encuentra limitada su aplicación en el territorio de determinadas comunidades autónomas por prescripción de la propia Ley orgánica: «Tendrán la

225 Requejo Pagés, J. L. ho indica com a interpretació benèfica del TC al règim autonòmic: «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 ese 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.

consideración de autoridades a los efectos de la presente Ley las correspondientes de las comunidades autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes estatutos y en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en esta Ley en las materias sobre las que tengan competencia» (disposición adicional única). Y en relación con esas potestades debe destacarse en este caso lo dispuesto en el art. 12.1, según el cual «las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, el comercio o expansión de objetos usados, el alquiler o desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente». En concordancia con ello, la Ley autonómica 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco, no impugnada por el Estado, dispone en su disposición adicional 17 que «son autoridades competentes en materia de seguridad y para ordenar las actuaciones necesarias para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, el consejero del Interior y los titulares de los órganos de ese Departamento, según las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes», ejerciéndose dichas competencias «de conformidad con el proceso de despliegue y la distribución de funciones establecida para la Ertzaintza y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado según el Estatuto de autonomía». En cuanto a la Ertzaintza, «tiene como misión esencial proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. A tales efectos ejerce las funciones que a los cuerpos de seguridad atribuye el ordenamiento jurídico» (art. 26.1). (FJ4)

En aquesta mateixa línia el fonament sisè indica:

Sobre el particular no cabe acoger el planteamiento del abogado del Estado de que, sobre la base de lo dispuesto en el art. 38 LOFCS, el Estado tenga una competencia ejecutiva respecto de los servicios policiales en la Comunidad Autónoma, pues ya vimos antes cómo aquel precepto, en razón de lo dispuesto en la disposición adicional de la propia Ley, no es aplicable en el País Vasco. La cuestión, dada la distinción del propio art. 17 EAPV según la relevancia intra o supracomunitaria de la actividad a la

que se refiere el servicio policial, es determinar el carácter que haya de atribuirse a las funciones que nos ocupan. En tal sentido, los controles cuestionados se refieren a actividades de los establecimientos concernidos, radicados en el territorio del País Vasco, y cuyas actividades tienen en sí mismas una identidad perfectamente discernible y territorialmente localizable en el País Vasco. Esa identificación de la actividad debe ser el factor determinante para atribuirle carácter intra o supracomunitario. No puede admitirse que la identidad de la actividad registrada pueda ser eludida en consideración a elementos distintos, aunque relacionables con ella, como pueden ser los de procedencia de los objetos registrados o utilización anterior o posterior de los mismos, que son algo distinto de la actividad en sí misma considerada, por más que dichos elementos puedan ser relevantes para la seguridad pública, y que, a partir de su consideración, pudieran establecerse conexiones territoriales extracomunitarias.²²⁶

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 de 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 suficients per modificar o matisar el criteri del vot particular i atreure els seus signants 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 con lo dispuesto en los artículos 149.1.29ª y 104 de la Constitución co-

226 STC 175/1999, FJ 6.

rresponde 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.

La matèria de la seguretat pública, en el seu vessant material i la seva projecció territorial, és llegida amb caràcter expansiu, i alhora sembla també afirmar-se que la titularitat estatal de la competència exclusiva, segons critiquen els autors del vot particular, únicament pot ser assegurada de manera genuïna per les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. Per a ells, la seguretat pública, com a àmbit nuclear de la sobirania, no podria ser confiada, ni que sigui parcialment, a uns poders territorials de nova factura constitucional que, malgrat tenir el seus serveis policials propis, no són considerats en sentit estricte Estat. Són *otros poderes públicos* però no el *genúí*,²²⁷ és a dir, el poder central. Per contra, els magistrats de la majoria

227 Alguns dels comentaris a la jurisprudència de l'època es mostraren crítics amb l'opinió majoritària del TC. Requejo Pagés, J. L., i altres, «Actividad del Tribunal Constitucional: relación de sentencias dictadas en el tercer cuatrimestre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58 (2000), pp. 219-221. En aquest sentit, recordaven la conveniència de considerar la seguretat pública com un títol competencial *genèric o horitzontal* capaç de «penetrar en aspectos concretos de ámbitos materiales privativos de las Comunidades Autónomas». Així mateix, sem-

sostenen que l'articulació plural de l'Estat, entès com a règim de competències compartides, esdevé incompatible amb una reserva tan estricta a favor de l'Administració estatal, fins i tot en les funcions executives de nivell més bàsic.

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 1491.29 CE. D'aquesta manera com el que hauria pogut constituir un avenç important en la concreció de la distribució competencial i el reconeixement de l'Estat descentralitzat asimètricament es limita 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'agreujant 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 recorrent, el Govern basc, suscitava dubtes i debats tan complexos i controvertits com el de l'aplicació de l'esmentada institució a Catalunya, amb les corresponents conseqüències jurídiques.²²⁸ 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, la LOFC. Tot i així, tal com indica Castells Arteche,²²⁹

blen no compartir el reconeixement de la dimensió funcional o material en seguretat pública al Govern basc.

228 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 protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (1991), pp. 99-118.

229 *Vid.* Castells Arteche, J. M., *El modelo policial en el Estado Español. Informe de trabajo*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1997.

els possibles dubtes doctrinals derivats de la jurisprudència s'acabaran dissipant gràcies al desenvolupament institucional i competencial que tendirà a equiparar el règim basc i català en el camp la seguretat pública, d'ençà l'any 1994.

La fèrria exclusivitat estatal: la STC 148/2000

Uns pocs mesos després de la STC 175/1999, el Tribunal Constitucional resoldrà el conflicte de competències interposat pel Govern de la Generalitat contra el Reial Decret 768/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius.²³⁰ La STC 148/2000 fixarà les bases de la doctrina actualment vigent sobre el sistema de distribució de competències — entre l'Estat i les comunitats autònomes de règim singular d'acord amb el 149.1.29 CE— en matèria de seguretat pública. La concreció no modificarà de manera significativa les línies mestres apuntades en els casos precedents però sí que, per contra, esvairà alguns aspectes i llacunes que afavorien interpretacions favorables a les posicions tradicionalment defensades per Catalunya i el País Basc.

El Reial Decret 768/1993, de 21 de maig, pel qual s'aprova el Reglament per a la prevenció de la violència en els espectacles esportius té per objecte la regulació de les mesures que han d'adoptar-se en determinades competicions de futbol i bàsquet, singularment les d'àmbit estatal i internacional i les qualificades d'alt risc. La normativa estatal precisava, així, de manera minuciosa aquelles accions preventives i operatives que han de ser realitzades amb la finalitat d'ordenar els esdeveniments esportius i garantir el seu tranquil i pacífic decurs, com per exemple: les característiques de les instal·lacions, la disposició del públic assistent, l'organització del personal o la coordinació de la seguretat.

El Govern de la Generalitat recorre a l'esmentada norma estatal perquè considerava que vulnerava les competències que li són pròpies, especial-

230 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. Ponent: María Emilia Casas Baamonde, ple: Pedro Cruz Villalón, president; Carles Viver Pi-Sunyer, Rafael de Mendizábal Allende, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Tomás S. Vives Antón, Pablo García Manzano, Pablo Cachón Villar, Fernando Garrido Falla, Vicente Conde Martín de Hijas, Guillermo Jiménez Sánchez i María Emilia Casas Baamonde.

ment en la matèria dels espectacles, inclosa la funció de policia d'espectacles, i de la capacitat organitzativa i d'intervenció de la policia autonòmica. En aquest sentit, argumenta que l'empara competencial que al·lega l'Estat de l'article 149.1.29 CE (seguretat pública) no és un títol que l'habiliti per dictar una normativa en la matèria que regula el Reglament. Així mateix, també sosté que en el present conflicte no hi pot concórrer un supòsit d'interès supracomunitari a favor de l'Estat perquè la norma regula esdeveniments que tenen una clara i precisa localització territorial, amb independència de l'origen o naturalesa dels participants.

La resposta de la part estatal és prou contundent: la protecció de persones i béns en situacions susceptibles de constituir un risc greu i efectiu configura la matèria com a seguretat pública i la trasllada a l'esfera de competència estatal. En aquest sentit, es reivindica una vegada més una lectura transversal i expansiva de la matèria, la discrecionalitat de l'Estat a l'hora de definir i identificar el seu contingut, així com, el seu caràcter preminent en relació amb d'altres títols competencials. Per tant, la normativa aprovada en el Reglament, segons l'advocat de l'Estat, és indiscutiblement competència del poder central, que és el titular de la seguretat pública, tant a nivell normatiu com executiu. Esdevé prou il·lustratiu observar com l'Estat esmenta la STC 133/1990 per justificar la seves capacitats en matèria de seguretat «incluso en el plano ejecutivo».²³¹

L'opinió majoritària de la decisió del Tribunal Constitucional serà tan descoratjadora, per a la posició de la part catalana, com transparent en el fons: es desestima totalment el conflicte positiu de competències i es ratificava, així, la validesa del Reglament. El pronunciament se sustenta en els fonaments que s'exposen a continuació.

La seguretat pública com a matèria s'edificaria sobre una concepció àmplia, oberta, de contorns i límits difusos i, per tant, susceptible de precisió i expansió futures, d'acord amb les bases sentades principalment en les STC 123/1984, STC 59/1985 i sobretot la STC 104/1989.²³² Això implicaria vincular-la preferentment a les funcions desenvolupades per la policia, però refermant la circumstància que la matèria no s'esgota en les activitats desenvolupades per aquests serveis. El greuge per a les nacionalitats his-

231 *Vid. supra*, pp. 110-118.

232 De l'any 1998 emanen tres resolucions: STC 14/1998, STC 40/1998 i 179/1998, que estableixen la diferenciació entre la matèria de la seguretat pública i la caça, el salvament marítim i la seguretat industrial respectivament. La referència a la matèria de la seguretat industrial ja s'indicava en la STC 313/1994.

tòriques amb policia pròpia es crearia pel fet de no establir-se alhora quines són aquestes altres funcions o capacitats que acaben configurant la integritat de la matèria i, per tant, els seus límits en relació amb d'altres matèries, sectors o títols competencials. La dificultat intrínseca d'aquesta tasca —per la seva complexitat tècnica d'identificar i precisar el conjunt de funcions, capacitats i accions que integren la seguretat pública— pot generar la mal·fiança de concebre aquesta tècnica com una via permanentment oberta per interpretar el model de distribució de competències de manera favorable als interessos de l'Estat. En altres paraules, si la matèria no s'acota substantivament ni es concreta l'abast del seu contingut això constituiria una plataforma per a l'expansió competencial estatal emparada en el títol genèric i horitzontal de la seguretat pública, en detriment de les comunitats autònomes.

El Fonament Jurídic Sisè sintetitza la posició del TC:

Desde la perspectiva de nuestra doctrina al respecto, es cierto que, como ya hemos tenido ocasión de declarar, «no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución» (STC 59/1985, F. 2). No lo es menos, sin embargo, que este criterio tampoco resulta concluyente para encuadrar el Reglamento controvertido en la materia «espectáculos», pues, si bien se observa, en el pronunciamiento reproducido no se realiza una identificación absoluta entre la materia «seguridad pública» y las actuaciones que son propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la «seguridad pública» a regular las actuaciones específicas de la llamada «policía de seguridad». En suma, que esa conexión exista y sea «predominante», no quiere decir que sea absoluta.

Por el contrario, en nuestra doctrina hemos dejado establecido que el ámbito normativo de la materia «seguridad pública» se refiere «a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (STC 104/1989, de 8 de juny, F. 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, 123/1984, de 18 de diciembre y 59/1985, de 6 de

mayo), precisando asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la «policía de seguridad», es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad. En efecto, hemos dicho que «por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública. 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). Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos. Así, en relación con la «protección civil», que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio) o acerca de determinados productos estupefacientes y psicotropos, cuya custodia, traslado y eventualmente destrucción se incardinan en las materias «seguridad pública» y «administración de justicia» (STC 54/1990, de 28 de marzo), entre otros.

En conclusión, si bien, como señala el letrado de la Generalidad, no toda la normativa dirigida a garantizar la seguridad de las personas y bienes ha de ser calificada como «seguridad pública», no por ello resulta aceptable su tesis según la cual quedaría vedada toda regulación normativa al Estado, «ex» art. 149.1.29 CE, en el ámbito de los espectáculos, en general, y, en concreto, en el de las competiciones de fútbol por el hecho de que la Generalidad haya asumido la competencia exclusiva en materia de «espectáculos».

Com es pot deduir fàcilment del tenor literal del text, si bé s'afirma que el concepte de seguretat pública no pot ser interpretat de manera desbordant, és a dir, no tota protecció o seguretat de persones pot englobar-se en el títol de seguretat pública, el resultat efectiu apunta en sentit contrari. L'intent de delimitació torna a desembocar en un resultat obert, que va precisant-se de manera progressiva, casuísticament a favor de la posició preeminent de l'Estat.

En el present conflicte la normativa minuciosa i detallada de la regulació dels espectacles susceptibles de generar un risc de violència s'insereix, segons la conclusió del Tribunal Constitucional, plenament en l'àmbit de la seguretat pública. Així, es descarta explicitar qualsevol tret de competència concurrent o compartida per part de les comunitats autònomes

amb policia pròpia. La titularitat competencial de Catalunya i el País Basc se situa essencialment en la direcció i organització del seus respectius cossos policials, tant des del punt de vista orgànic com funcional. El vessant orgànic, seguint la doctrina d'ençà de la primera resolució, queda clar que es refereix a les capacitats d'organització, gestió i direcció de les policies autonòmiques. Més difós i confús, però, resulta el contingut de les capacitats *funcionals*. El Tribunal assenyala el criteri esbossat en les sentències STC 175/1999, amb el precedent del FJ 6 de la STC 104/1989, i reconeix l'atracció per part de les funcions policials d'aquelles capacitats administratives complementàries o que per la seva naturalesa estan directament connectades a l'execució policial. Ara bé, la delimitació en aquest cas no és precisa ni garantista per a les autonomies. De fet, l'únic intent de concreció es troba en el vot particular d'aquesta resolució, malgrat que tampoc sembla manifestar-se excessivament ambiciós pel que fa a la concepció de l'autogovern dels territoris autònoms. L'opinió dissident²³³ defineix el vessant funcional com la capacitat discrecional dels poders autonòmics per determinar la manera concreta de com s'executa el compliment de la normativa de l'Estat en la matèria mitjançant els respectius cossos policials propis. L'opinió majoritària, per contra, és encara més vaga. El fonament jurídic setè (FJ 7) és prou revelador d'aquesta mancança:

En efecto, el artículo 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «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». Y, como declaramos en la STC 104/1989, F. 3, «es en orden a la organización de aquella Policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública». Ahora bien, esto establecido, hemos afirmado también en la STC 175/1999, de 30 de septiembre, F. 3, que la competencia autonómica sobre su propia policía «es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica

233 El vot particular de la magistrada Casas Baamonde és signat també per Viver Pi-Sunyer. La discrepàcia és en relació amb els articles 39.2, 40.1 darrer incís, 43, 44 i 56. La referència es pot trobar també a: «Actividad del TC: relación de sentencias dictadas durante el segundo cuatrimestre de 2000», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60 (2000).

a la que remite el art. 149.1.29 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 extracomunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la Policía autónoma, cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica, sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía». Consiguientemente, será en el momento ulterior del examen del articulado de la norma controvertida en este conflicto competencial cuando debamos proceder a la comprobación de si alguna parte del mismo se enmarca no sólo en la «referencia orgánica, sino también funcional» (STC 175/1999, de 30 de septiembre, F. 3) a que se extiende la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre su propia Policía.

Malgrat l'evident reforçament formal i doctrinal que implica la decisió respecte de la preeminència de la posició estatal, entesa com a *fèrria exclusivitat*, és important però no oblidar l'ampli abast de les funcions executives policials en el si de la seguretat pública. En aquest sentit, tal com s'ha vist anteriorment, mitjançant la direcció i gestió d'aquests serveis policials, els poders autonòmics trobaran una important via de desenvolupament i eixamplament del seu autogovern en el camp de la seguretat pública. L'acció institucional i governamental podem afirmar que, en certa manera, desbordaran la lectura més restrictiva de la interpretació constitucional.²³⁴

El valor de la Constitució vs. la Llei: la STC 235/2001

La sentència STC 235/2001, de 13 de desembre, serà resultat del recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Generalitat contra la Llei 3/1996, adreçada a establir els instruments necessaris, en compliment del marc supraestatal, de control de les substàncies químiques anomenades «precursors», susceptibles de contribuir a la fabricació d'estupefaents de naturale-

234 La reforma estatutària de 2006 inclourà a l'article 134 *Esport i lleure* l'apartat següent: [Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'esport, que inclou en tot cas:] «j) La regulació en matèria de prevenció i control de la violència en els espectacles públics esportius, respectant les facultats reservades a l'Estat en matèria de seguretat pública.» Les seves conseqüències jurídiques són encara incertes, atesa la contraposició en el mateix precepte, per una banda, de la competència exclusiva i, de l'altra, la salvaguarda de la competència estatal d'acord amb el 149.1.29 CE.

sa il·lícita.²³⁵ L'Estat aprovà aquesta legislació emparant-se, a banda de les seves obligacions comunitàries,²³⁶ en el títol competencial de la seguretat pública. La Generalitat impugnà quatre articles de la Llei perquè considerava que atemptaven contra les capacitats més bàsiques de l'autogovern català en la matèria, atès que no preveïen ni les autoritats administratives ni la Policia de la Generalitat com a operadors executius de la normativa.²³⁷ La Generalitat no discuteix la capacitat legislativa de l'Estat en la matèria ni tampoc l'enquadrament de l'objecte de la Llei en l'àmbit de la seguretat pública. Per contra, el Govern català ataca els articles 11, 12, 26 i 27 perquè exclouen les autoritats i serveis de la Generalitat de les funcions executives d'aplicació de la legislació en el territori de Catalunya.

La STC 235/2001 confirma i accentua la tendència de la STC 148/2000 que ja enllaçava amb les sentències més restrictives de l'etapa anterior, especialment la resolució 104/1989, i s'allunya de la visió més autonomista de la STC 175/1999. La decisió, però, dividirà quasi per la meitat al Tribunal. L'opinió de la majoria es veu fracturada per la formulació de dos vots particulars que dissenyem de la visió tan categòricament favorable a la preeminència estatal

235 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. Ponent: Vicente Conde Martín de Hijas. Ple: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, president, Tomás S. Vives Antón, Pablo García Manzano, Pablo Cachón Villar, Fernando Garrido Falla, Vicente Conde Martín de Hijas, Guillermo Jiménez Sánchez, María Emilia Casas Baamonde, Javier Delgado Barrio, Elisa Pérez Vera, Roberto García-Calvo y Montiel i Eugeni Gay Montalvo. Vot particular de Tomás S. Vives Antón; i un segon vot de María Emilia Casas Baamonde, subscrit pels magistrats Pablo García Manzano, Elisa Pérez Vera i Eugeni Gay Montalvo.

236 Directiva CEE 92/109 (LCEur 1992, 3867), modificada per la directiva CEE 93/46 (LCEur 1993, 2030), que obliga als Estats membres a establir mesures de control sobre la matèria.

237 El Consell Consultiu va emetre el Dictamen núm. 197, de 5 de març de 1996, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat. En el seu pronunciament el Consell considera que la legislació estatal fa un ús extensiu i expansiu del títol de la seguretat pública (149.1.29 CE) perquè desplaça competències pròpies de la Generalitat en l'àmbit de la sanitat. Així mateix, critica la manca de previsió explícita de les autoritats pròpies com a titulars de les competències executives, d'acord amb el principi de competència territorial establert a la Llei orgànica 1/1992, de protecció de la seguretat ciutadana. Finalment aprecia motius d'afectació a l'ordre competencial del bloc de constitucionalitat en els art. 11, 12, 26 i 27. L'article 11 estableix que correspon al Ministeri de Justícia i Interior l'expedició de les llicències dels subjectes obligats a tenir-ne per la seva dedicació a la fabricació, transformació, processament, emmagatzematge, distribució, correatge, transport, comercialització o d'altres activitats connexes amb les substàncies químiques indicades. L'article 12 estableix que les autoritats administratives competents per a requerir o rebre informació seran fixades pel Ministeri de Justícia i Interior. Els articles 26 i 27 atribueixen al Govern de l'Estat i al Ministeri de Justícia i Interior les capacitats del procediment administratiu de sanció previst a la Llei.

que s'acaba imposant.²³⁸ Malgrat les discrepàncies, el text majoritari recupera la perspectiva del vot particular emès pel magistrat de Jiménez de Parga en la STC 175/1999, i acaba imposant-se a l'efímera majoria d'aquell precedent.

La STC 235/2001 referma l'hegemònica posició estatal en les funcions legislatives i executives, així com en la capacitat de determinar el contingut material de la seguretat pública. El criteri de territorialitat en les competències executives per part de les comunitats autònomes és rebutjat com a principi general i, així, es desborda el criteri de la dimensió supraterritorial com a factor d'atribució de les competències. El Tribunal insisteix en el caràcter exclusiu de les competències de l'Estat, *la fèrria exclusivitat*, sobre la matèria de la seguretat pública. El més perturbador per a l'autogovern de les comunitats de règim singular és que això implica la facultat del legislador estatal de precisar cas per cas, mitjançant la corresponent legislació o normativa de rang inferior, el sistema d'autoritats i de serveis executius que són competents per a la seva aplicació. D'aquesta manera es descarta el principi d'atribució amb caràcter general de les competències administratives i executives a les comunitats autònomes. La conclusió més controvertida s'obté del fet que, d'aquesta manera, el bloc de constitucionalitat integrat per la Constitució, l'Estatut i la Llei orgànica 2/1986 restaria, segons la justícia constitucional, obert i sotmès a la voluntat de les Corts a l'hora d'establir i precisar el contingut i l'abast dels sectors i submatèries que integren el títol de la seguretat pública, inclosa la funció policial, així com les competències que es projecten sobre ella.

La imprecisió de la primera etapa jurisprudencial sobre el concepte de la seguretat pública, consistent en l'acceptació d'un ampli règim d'excepcions favorable a l'Estat, es podria sostenir que és substituït per una tendència a la indeterminació doctrinal i la capacitat discrecional de l'Estat de precisar-la;²³⁹ afeblint-se d'aquesta manera els continguts substantius de la competència de la Generalitat en aquest camp.

238 Vegeu els dos vots particulars formulats a la sentència: vot de Tomás S. Vives Antón i un segon vot de María Emilia Casas Baamonde, subscrit pels magistrats Pablo García Manzano, Elisa Pérez Vera i Eugeni Gay Montalvo.

239 Destaca l'article de F. González Botija: «Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE. Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 114 (2002), pp. 275-304. L'anàlisi de González Botija és remarcable per la seva detallada crítica a la doctrina del TC, especialment en relació amb la llibertat que concedeix al legislador estatal, en detriment del contingut del bloc de constitucionalitat i les competències de les comunitats autònomes.

En la decisió es reiteren els arguments ja clàssics sobre la definició de la seguretat pública, i s'insisteix en la posició també consolidada que la matèria no s'esgota en la funció estrictament policial, malgrat el seu caràcter preeminent.²⁴⁰ La novetat, però, prové d'una distinció inèdita fins al moment en la jurisprudència i la doctrina del dret públic: la diferenciació entre *la policia governativa* i *la policia administrativa*. L'aportació doctrinal, a banda de la corresponent confusió conceptual que incorpora,²⁴¹ contribueix a justificar el reforçament de l'exclusivitat estatal i, per tant, a facilitar l'exclusió autonòmica.

La sentència insereix l'objecte de la Llei 3/1996 en l'àmbit de la seguretat pública, concretament en la categoria que denomina com a policia administrativa, fet que provoca, segons el seu criteri, el desplaçament de les capacitats de la Generalitat, principalment en sanitat, d'intervenir en l'aplicació de la normativa. Així, mitjançant una qüestionable i ambigua tècnica de definició i distinció entre policia administrativa i governativa, acota restrictivament les competències de l'autogovern, recloent-lo en el confús i desconcertant àmbit de la policia governativa:

Ahora bien, para la decisión del recurso no es suficiente este encuadramiento positivo de la Ley 3/1996 en la materia «seguridad pública», sino que además debe dilucidarse, en sentido negativo, si las actuaciones objeto del recurso de inconstitucionalidad no se insertan en el ámbito específico que, dentro de tal materia genérica, constituye la actividad policial, inscribiéndose entonces en la órbita de la competencia de la Generalidad, pues «es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública» (STC 104/1989, F. 4).

Esta segunda cuestión ofrece quizás un nivel superior de dificultad, que en alguna medida deriva del propio sentido polisémico del término policía.

240 El TC esmenta les sentències habituals: STC 33/1982, STC 117/1984 i STC 123/1984, destacant la STC 104/1989.

241 El TC afirma que la policia administrativa és caracteritzada «por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares» i li atorga una naturalesa «netamente jurídica» en contraposició a «una actividad material, que es la que genuinamente caracteriza a los cuerpos de la policía». En un altre punt de l'argument, també s'arriba a vincular la funció de policia administrativa al «carácter prepolicial» de l'activitat d'autorització i control. FJ 9.

Por una parte, este término se usa en la doctrina administrativista para denominar un ámbito genérico de la actividad de la Administración, caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares, que, a su vez, pueden manifestarse en una plural tipología de actos, bien de sentido netamente jurídico o incluso de carácter material. En tal sentido se habla de actividad de policía, o de policía administrativa. Es, pues, un concepto objetivo.

Pero al propio tiempo el término policía alude a una realidad mucho más concreta, como es la de un determinado tipo de órganos: los de la policía gubernativa, lo que remite a un concepto subjetivo; aunque también tiene obviamente una vertiente objetiva, que alude a la actividad de esos órganos. Pues bien, en el ámbito del art. 149.1.29 CE —materias— ambos conceptos han de ser contemplados en su aspecto objetivo.

Indudablemente los actos aludidos en el segundo sentido del término tienen adecuado encuadramiento en el ámbito de la actividad aludida bajo el concepto de policía administrativa; pero no puede perderse de vista la propia especificidad de este segundo significado cuando de lo que se trata, como es aquí el caso, es de decidir si un determinado tipo de actividad administrativa es caracterizable o no de modo apriorístico como de las propias de la policía gubernativa.

A la hora de afrontar esta decisión surge el obstáculo añadido de que tampoco existe en la Constitución una definición apriorística indiscutible, de sentido objetivo, de cuál deba ser la caracterización precisa de los actos de la policía gubernativa. En realidad la única caracterización más segura al respecto es la de que la actividad de los cuerpos de policía gubernativa es primariamente una actividad de índole material, no jurídica, sin perjuicio de que con carácter circunstancial a lo largo de diferentes etapas históricas pueda haberse atribuido, o pueda atribuirse, a los cuerpos de policía gubernativa algún tipo de actividad jurídica, aunque no les sea genuinamente propia».²⁴²

Segons aquesta concepció, la Generalitat únicament seria competent per a aquelles activitats derivades de la funció de policia governativa i de les facultats administratives inherents a ella o directament connectades. L'alt tribunal elimina, en definitiva, la possibilitat d'interpretar la matèria de la seguretat pública des de la concurrència, les competències compartides o el

242 STC 235/2001, FJ 8.

reconeixement general de les capacitats executives edificat sobre el principi de territorialitat.

La sentència —que desestima la totalitat de les pretensions plantejades per la Generalitat— comptarà però amb la disconformitat de dos vots particulars, recolzats en el seu conjunt per cinc magistrats. El primer vot particular correspon a Vives Antón. El magistrat considera que l'article 12 de la Llei vulnera l'autogovern català perquè l'exclou d'exercir les competències executives regulades en l'esmentat precepte, és a dir, les que afecten a les activitats de control necessàries per a l'atorgament i la subsistència de les llicències administratives que regula la norma. El que provoca la dissidència més profunda, però, rau en els valors subjacents al raonament de l'opinió majoritària, que afecten la interpretació del bloc de constitucionalitat i el mateix valor constitucional de la norma suprema. Segons el magistrat, l'opinió de la majoria avala la capacitat de l'Estat a l'hora de dotar de contingut conceptes com el de la seguretat pública i la policia, fet que desvirtua la supremacia jeràrquica de la Constitució en relació amb les lleis i normes de rang inferior; tot afectant també l'autogovern dels poders autonòmics perquè a partir d'aquesta interpretació romandrien sota l'amenaça de ser buidats en bona part del seu contingut material. Vives Antón critica obertament la resolució, en forma i contingut, i adverteix del risc del raonament de fons del Tribunal pel conjunt del sistema constitucional.

El redactat del vot particular crida l'atenció pel seu estil, infreqüent en les resolucions del màxim intèrpret constitucional. El text i les analogies emprades, amb referències fàctiques i no estrictament jurídiques, ens evoca, encara que remotament, la cultura jurídica del *Common Law* i els orígens del control de constitucionalitat contemporani:²⁴³

Pero, más que esa «ratio» y el fallo que la acompaña me preocupa el ulterior desarrollo argumental con el que pretende reforzarse la conclusión obtenida, aunque se trate de un simple «obiter». Frente al fallo y su «ratio» mi discrepancia es, como acabo de exponer, meramente técnica; frente a la argumentación complementaria es, además, metodológica e, inclu-

243 Per a una aproximació a l'evolució de la doctrina de la *Judicial Review* del Tribunal Suprem nord-americà: Schwartz, B., *A History of the Supreme Court*, Oxford University Press, 1993; i sobre les opinions més representatives d'O. W. Holmes, Jr., probablement el més reputat dels seus magistrats al llarg de la història: Posner, R.A., *The essential Holmes*, University Chicago Press, Chicago, 1992.

so, de principio. Se trata, pues, de una disidencia muy profunda aunque, innecesario es repetirlo, absolutamente respetuosa.

Para expresarla, comenzaré transcribiendo un párrafo situado en el fundamento jurídico 9 b) de la no muy afortunada estructura de la Sentencia. Dice así:

«Dentro de la inconcreta definición de los actos propios de los cuerpos de policía gubernativa tal vez no hubiera sido rechazable el que el control a que se refiere el art. 12 hubiera podido atribuirse a dichos cuerpos como actividad inherente o complementaria de la propia de los mismos, en el sentido que se dio a esa idea en Sentencias precedentes ya citadas (SSTC 104/1989, 175/1999 y 148/2000). Pero que ello hubiera sido posible, no supone que deba ser necesario y, menos el que pueda considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias el que una Ley estatal confíe primariamente ese control preventivo genérico a órganos puramente administrativos».

Lo que parecen querer decir esas oscuras líneas es que, dado que no existe en la Constitución lo que al principio del mismo fundamento jurídico 9 se denomina «una definición apriorística indiscutible» de lo que sea actividad policial, queda en manos del legislador estatal (nótese bien, no ya del legislador orgánico al que el artículo 149.1.29 CE remite la fijación del marco competencial, sino de cualquier legislador estatal) la caracterización de cualesquiera actividades como complementarias o inherentes a las que corresponden estrictamente a los cuerpos de policía (competencia, pues, de la Comunidad Autónoma) o, por el contrario, como «prepoliciales», para usar la discutible terminología de la Sentencia (y, por ello, incardinables en la genérica policía administrativa que ha de incluirse en el ámbito de la ejecución en materia de seguridad pública de competencia estatal).

Dejando aparte la imposibilidad de que una eventual definición de la actividad policial sea en sentido estricto «apriorística», esto es, independiente de la experiencia, que tal cosa significa el vocablo, me produce un cierto estupor metodológico la idea, expresada en el párrafo transcrito, de que allí donde no haya una definición precisa que opere como límite, la Constitución deja a la Ley una libertad más o menos plena. Una afirmación así se funda en la idea —que ni siquiera un cartesiano de estricta observancia hubiera defendido— de que el significado de las palabras depende exclusivamente de la posibilidad de definirlas y que, por tanto, nuestro conocimiento se compone sólo de conceptos y definiciones. Esa idea no tiene en

su contra más inconveniente que el de que, en cualquier actividad intelectual que analicemos de modo somero, encontramos de inmediato la evidencia de que es falsa. Veámoslo con ejemplos de la vida ordinaria. Probablemente no sabemos definir los colores y, por lo tanto, ni lo hacemos ni podemos hacerlo. Sin embargo, excepción hecha de los daltónicos, cualquier persona adulta es perfectamente capaz de usar con corrección los términos de color (rojo, verde, azul, etc.). Y es ese uso generalizado, uniforme y estable el que nos permite atribuirles significado; y, en el ejemplo propuesto, un significado muy preciso. Para aducir otro ejemplo, puede recordarse el caso del término «juego», tan conocido por el papel que desempeñó en la exposición de la filosofía de lo que se ha llamado el «segundo» Wittgenstein. No hay un «concepto» de juego ni es posible una definición «per genus proximum et differentia specifica»: entre las diversas formas de lo que llamamos juego no hay nada común que determine la pertenencia a una clase caracterizada por notas objetivas; sino sólo un cierto parentesco, un «aire de familia» imposible de definir, que resulta de nuestro uso del término y, a la vez, lo rige. Pese a tal imposibilidad de captar el significado mediante una definición, en el lenguaje ordinario utilizamos la palabra «juego» con una precisión suficiente para las necesidades de la vida, aunque no absoluta. Nadie diría, por ello, que el término «juego» puede aplicarse a cualquier clase de actividad.

Trasladando lo dicho al ámbito del Derecho, la reflexión habría de comenzar señalando que, aunque el Ordenamiento estuviese construido sobre la base de definiciones, las definiciones del lenguaje ordinario no son ni pueden ser absolutamente precisas, porque definen términos de ese lenguaje, con inevitables márgenes de imprecisión, en función de otros términos del mismo que, quiérase o no, resultan también imprecisos; y, según la tesis que parece sostener la Sentencia de la mayoría, requerirían, a su vez, definición. Eso nos conduce a un absurdo regreso «ad infinitum» y muestra el por qué el Ordenamiento contiene tan pocas definiciones: ni las necesita ni, por regla general, le son útiles.

Pensar que allí donde la norma superior, sea la Constitución o la Ley, no contiene una definición o utiliza palabras más o menos imprecisas otorga libertad al que ostenta la potestad de dictar normas inferiores es confundir el uso de términos con zonas de penumbra con la atribución de potestades discrecionales y, por tanto, dado que todo el lenguaje ordinario es más o menos impreciso, desconocer el sentido de la jerarquía normativa o, mejor dicho, negarla: la Constitución queda en manos de la Ley, la Ley en

manos del reglamento; y aún cabría razonar que éste quedaría en manos de sus actos de aplicación, con lo que la idea misma de Ordenamiento jurídico resultaría destruida. De ahí que mi objeción metodológica aboque a otra de principio: la distribución de competencias en el tema que nos ocupa la llevan a cabo exhaustivamente la Constitución, los estatutos de autonomía y la Ley orgánica a la que remite el art. 149.1.29 CE. De modo que cualquier otra Ley que pretenda introducir en ese orden competencial la más mínima alteración ha de ser declarada inconstitucional y nula, so pena de vaciar de contenido la idea misma de orden constitucional de competencias. Como estoy seguro de que la mayoría, al utilizar ese párrafo, no ha querido en absoluto decir tanto como ha dicho, espero que no se siga transitando por la línea que el «obiter» que he destacado traza. Al fin y al cabo, como mero «obiter» que es, no vincula hacia el futuro.

En un estil més convencional es formula el segon vot particular de la magistrada Casas Baamonde, que abunda en la crítica a l'opinió majoritària. El vot emès, amb el suport dels magistrats García Manzano, Pérez Vera i Gay Montalvo, expressa la discrepància al voltant de dos motius bàsics, coincidents en bona part amb l'altra opinió dissident. Per una banda, la resolució avala la constitucionalitat de la llei pel que fa a la capacitat de l'Estat de determinar el contingut de la matèria de la seguretat pública, fet que desnaturalitzaria la funció d'interpretació constitucional del Tribunal i alteraria la distribució de competències del bloc de constitucionalitat. L'argumentació de la majoria, en conseqüència, invertiria el procés d'interpretació constitucional en sentit descendent —de la Constitució a la legislació inferior—, alterant-se la relació jeràrquica entre les normes i, en definitiva, el valor jurídic de la llei fonamental. En aquest sentit, també es coincideix en què el pronunciament incorpora una distinció doctrinal, entre policia administrativa i policia governativa, que és estranya als precedents de la jurisprudència constitucional anterior i, per tant, desconeguda per la doctrina del dret públic de l'Estat.

En conclusió, els raonaments anteriors, permeten defensar que la decisió del Tribunal Constitucional dóna lloc a una sentència manifestament contrària, com a mínim a nivell formal, a les expectatives de l'autogovern de Catalunya en matèria de seguretat pública. La decisió devalua, com no s'havia produït abans, en seu de justícia constitucional les opcions de reconeixement d'un règim substantiu i singular, d'acord amb les potencialitats previstes a la Constitució i a l'Estatut.

L'hegemonia vigent: la STC 154/2005

La Sentència STC 154/2005, de 9 de juny, constitueix el darrer pronunciament del Tribunal Constitucional en la matèria de la seguretat pública i, en conseqüència, és també la darrera aportació doctrinal disponible. Aquesta resolució decideix de manera conjunta dos conflictes positius de competències interposats per la Generalitat de Catalunya contra la normativa estatal sobre seguretat privada, una matèria que havia suscitat i mantenia oberta una disputa competencial històrica entre ambdues institucions.²⁴⁴ La decisió, ja es pot avançar en aquest moment de l'exposició, no serà tan lesiva per als interessos de l'autogovern català com la STC 235/2001, en la mesura que no reproduïx ni consolida la distinció entre policia administrativa i governativa que constrenyia les competències de la Generalitat. Tot i així, el resultat serà explícitament contrari a la posició defensada per la part catalana, amb l'agreujant d'esdevenir la última decisió de la justícia constitucional fins a la data d'avui.

La Generalitat va presentar els corresponents conflictes positius de competències contra el Reial Decret 2364/1994, de 9 de desembre, que aprova el Reglament de seguretat privada i l'Ordre del Ministeri de Justícia i Interior de 7 de juliol de 1995, que el desenvolupa.²⁴⁵ El govern català entenia que la regulació estatal vulnerava les seves competències en seguretat pública en un doble sentit: per una banda, considerava que la submatèria de la seguretat privada no forma part del nucli essencial de la seguretat pública, alhora que reivindicava l'existència de competències concurrents sobre ella. Així, la Generalitat sosté que la seguretat privada ha de formar part de les competències executives del poder català, d'acord amb el règim

244 Com es recordarà, l'Estat havia aprovat la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada, el desenvolupament de la qual correspondrà al reglament objecte del present conflicte de competències. La Generalitat, tanmateix, regulava les seves limitades capacitats mitjançant el Decret 2727/1995, de 28 de setembre, de regulació de l'exercici de competències en matèria de seguretat privada, i el marc de relacions amb el sector d'àmbit territorial català al Decret 233/1998, de 30 de juliol, pel qual es crea el Consell de Coordinació de la Seguretat Privada.

245 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, de 9 de desembre, que aprova el Reglament de seguretat privada i l'Ordre del Ministeri de Justícia i Interior que el desenvolupa. Ponent: Ramón Rodríguez Arribas. Ple: María Emilia Casas Baamonde, president; Guillermo Jiménez Sánchez, Vicente Conde Martín de Hijas, Javier Delgado Barrio, Elisa Pérez Vera, Roberto García-Calvo y Montiel, Eugeni Gay Montalvo, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Ramón Rodríguez Arribas, Pascual Sala Sánchez, Manuel Aragón Reyes i Pablo Pérez Tremps.

singular d'aquelles Comunitats amb policia pròpia. La institució catalana al·legarà un dels arguments que serà emprat com a tècnica legislativa d'atribució competencial en el procés de reforma de l'Estatut de l'any 2006, consistent en l'absència de previsió del concepte «seguretat privada» en el text de la Constitució. La seva omissió del text literal de l'article 149.1.29 CE permet defensar, segons el seu parer, la inexistència de la reserva d'exclusivitat estatal: «Ahora bien, ese carácter complementario y accesorio permite entender que las actividades de seguridad privada no forman parte del núcleo esencial de la seguridad pública».²⁴⁶ Tot i així, la Generalitat evidencia la seva renúncia, com a mínim en seu de justícia constitucional, a projectar la concurrència sobre les potestats normatives, sense qüestionar la titularitat de l'Estat, i se centra en demandar les funcions executives referides als requisits d'habilitació, formació i acreditació del personal de seguretat privada, l'obtenció de l'esmentada habilitació o la seva pèrdua, l'acreditació dels centres de formació i la prestació de serveis amb armes i a la uniformitat, entre d'altres qüestions.²⁴⁷ La normativa estatal objecte del conflicte, efectivament, exclou qualsevol participació de la Generalitat pel que fa al personal de seguretat privada, ignorant-se les previsions de la Llei de la seguretat privada pel que fa al reconeixement del sistema d'autoritats catalanes:

El Reglamento de seguridad privada, sin embargo, excluye cualquier intervención autonómica sobre el personal de seguridad privada, que es quien propiamente realiza las funciones de protección privada de las personas y los bienes. Así pues, y con carácter general, no se prevé ninguna participación de la Generalidad en cuanto a la habilitación y formación de este personal, en cuanto a las pruebas que deben superar y en cuanto a la utilización de armas en supuestos concretos. El Gobierno de la Generalidad considera que la disposición adicional cuarta de la Ley de seguridad privada quiso reconocer a las comunidades autónomas facultades sobre el conjunto de elementos que integran las empresas de seguridad y, lógicamente, sobre el personal de seguridad, pues entre la empresa y dicho personal existe esa interdependencia desde la perspectiva de la doctrina mercantilista.²⁴⁸

246 STC 154/2005, antecedent 1.

247 El conflicte positiu es formula en relació amb els articles 52.3, 54.5 b), 55, 56, 58, 60, 65.1 i 3, 81.1 c), y 2, y 86.2 del Reial Decret 2364/1994 que aprova el Reglament de seguretat privada.

248 STC 154/2005, antecedent núm 2.a.

El reglament adopta un perfil indiscutiblement orientat a l'afavoriment de les capacitats dels poders centrals en detriment de l'autogovern català. L'oposició de la Generalitat, però, es manifesta tímida, en bona part presumiblement com a resultat de l'escassa doctrina favorable disponible en els precedents. Un indicador clar és que la referència a resolucions anteriors de la part catalana es limita quasi exclusivament a les sentències emeses en el camp de la protecció civil (STC 123/1984 i 133/1990).²⁴⁹ La posició de l'Estat, per contra, se centra en la defensa de la tesi que la seguretat privada s'integra en el si de les previsions de l'exclusivitat de la seguretat pública del 149.1.29 CE²⁵⁰ i s'insisteix que les competències de Catalunya no poden transcendir els aspectes vinculats a l'organització dels corresponents serveis policials autonòmics o locals.

La decisió, com ja s'ha apuntat, serà clarament desfavorable a les tesis de l'autogovern català. El Tribunal desestimarà la major part de les pretensions de la Generalitat²⁵¹ i assentarà la doctrina de tendència restrictiva. El reconeixement de les competències executives en favor de la institució catalana serà molt limitat i únicament s'acceptarà la capacitat executiva en aquelles activitats administratives inherents o directament connectades a les funcions de la policia autonòmica. 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 d'actuacions administratives:²⁵²

249 Ibidem.

250 L'advocat de l'Estat la considera com «una activitat complementària i subordinada respecte a la seguretat pública». Així mateix, afirma que la Llei 23/1992 distingeix nítidament entre empreses de seguretat privada i personal de seguretat. Antecedent núm. 5.

251 La sentència únicament apreciarà la vulneració de les competències de la Generalitat en les facultats d'execució atribuïdes als òrgans de l'Administració General de l'Estat en els articles del Reglament de seguretat privada: art. 65.3 (custòdia dels llibres registre dels investigadors privats) que sembla salvat per la seva connexió amb la STC 175/1999; i article 81.1 c) i 2 (l'autorització dels serveis que s'han de prestar amb arma) per la seva connexió directa, segons el TC, amb la funció estrictament policial. En aquest darrer aspecte es distingeix entre els serveis de seguretat i el personal de seguretat. Pel que fa a l'*Ordre del Ministeri de Justícia i Interior, de 7 de juliol de 1995*, el Tribunal estima la competència de la Generalitat en les previsions de l'article 14 paràgraf 3 (relatiu a la capacitat d'anotar a la cartilla professional del personal de les mencions honorífiques atorgades per la Generalitat), també per la seva connexió directa amb les tasques de contingut policial.

252 Cal tenir present que el TC, des de la jurisprudència primerenca, insisteix a afirmar que el concepte de seguretat ha de ser interpretat en el seu abast material de manera restringida per

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 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).²⁵³

— 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

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 amb un recurs d'empara sobre una normativa municipal en medi ambient de l'Ajuntament de Santander.

253 STC 154/2005, FJ núm. 5.

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).²⁵⁴

Aquesta construcció doctrinal no és innòcua sinó que condiona 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.

— 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 d'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 modi-

²⁵⁴ Ibidem.

fica 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 Estado, 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.²⁵⁵

La sentència finalitza amb un vot particular del magistrat García Calvo contrari a la declaració d'inconstitucionalitat de l'article 81.1.c i 2 del Reglament per considerar que l'autorització dels serveis de seguretat que s'han de prestar amb armes (potestat administrativa de tipus executiu pròpia de la funció policial) s'hauria d'haver atribuït a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, les quals segons el seu parer són les titulars de la competència d'acord amb el bloc de constitucionalitat. Així, resulta certament paradoxal o, com a mínim, sorprenent observar com el darrer episodi de la jurisprudència constitucional es clou amb una opinió manifestament contrària al reconeixement de l'atribució de les facultats executives a la Generalitat, ni que sigui d'abast limitat, sustentant-ho en els fonaments de la sentència STC 175/1999. Precisament la decisió, de tot el conjunt de resolucions disponibles fins a la data, que s'havia manifestat més favorable al reconeixement de l'autonomia política territorial.

Un colofó al Tribunal Suprem

L'any 2004, en una sentència escassament coneguda ni comentada, la qüestió de la interpretació del model de distribució competencial en ma-

255 STC 154/2005, FJ núm. 5.

tèria de seguretat pública es traslladava a la màxima instància del poder judicial.²⁵⁶ El Tribunal Suprem resolïa el recurs de cassació procedent de la decisió dictada pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per la qual s'havia declarat la nul·litat, l'any 2000, de l'ordre del Departament de Governació mitjançant la qual es creava la Divisió d'Inspecció General de la Policia de la Generalitat.²⁵⁷

El contingut del pronunciament, més enllà de les seves minses conseqüències jurídiques fruit del seu visible retard de quasi nou anys, d'ençà de l'aprovació de la disposició objecte del recurs, resulta inusualment remarcable pel contingut de la lectura que incorpora. Aquest cop des del vèrtex del poder judicial, la lectura evidencia el clar desfasament entre la interpretació formal fixada per la doctrina i la realitat institucional, i, d'altra banda, la ja constatada resistència de la justícia, tant ordinària com constitucional, a reconèixer el contingut substantiu de l'autogovern català en l'àmbit de la seguretat pública.

El Tribunal Suprem desestima el recurs de cassació acollint-se a l'argument principal pel qual la disposició que crea la divisió d'inspecció general en el si del cos de Mossos d'Esquadra era contrària a la legalitat vigent, com a conseqüència de la vulneració de les previsions de l'article 13 de l'Estatut i de l'article 25 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. L'interès, però, dels fonaments jurídics pel present estudi resideixen en els raonaments adoptats per sustentar aquest pronunciament.

El Tribunal Suprem acudeix a la jurisprudència constitucional amb la finalitat de recolzar-se en el precedent de la controvertida STC 235/2001 i retreure a la representació de la Generalitat el que es considera com una manifesta contradicció en els arguments de la part actora del recurs de cassació:

No es éste, sin embargo, el planteamiento que la representación jurídica de la Generalidad de Cataluña sostuvo en su escrito de alegaciones formalizando el recurso de inconstitucionalidad 1487/1996 contra la Ley

²⁵⁶ STS 7390/2004, de 14 de maig, Sala del Contenciós, sec. 5.

²⁵⁷ Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 25 de gener de 2000, en recurs contenciós adm., núm. 380/1996, per la qual es decretava la nul·litat de ple dret de la disposició: Ordre de 17 de gener de 1996, per la qual es crea la Divisió d'Inspecció General de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i se'n determinen les funcions, *DOGC* núm. 2157, 22/01/1996.

3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas, que fuera resuelta por la STC 235/2001, de 13 de diciembre. En los Antecedentes de la mencionada STC, y transcribiendo las alegaciones del letrado de la Generalidad, se expresa: «La policía autonómica ha sido creada por la Ley del Parlamento catalán 19/1983, según lo previsto en el art. 13.1 EAC y conserva la denominación histórica de un cuerpo que data de finales del siglo XVII y que fue la primera fuerza de policía en Cataluña y pionero en todo el Estado, el cuerpo de Mossos d'Esquadra. Dicho Cuerpo constituye un cuerpo de seguridad en el sentido mencionado en el art. 104 CE, es decir, es un colectivo policial cuya misión principal consiste en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y en garantizar la seguridad ciudadana. Desde el momento de la refundación de la policía catalana, ésta ha ido ejerciendo, de acuerdo con los criterios que han determinado su efectivo despliegue en el territorio, las funciones policiales ordinarias, quedando en todo caso en manos de los cuerpos de seguridad del Estado la seguridad pública de carácter extra y supracomunitario, sin que sea necesario pormenorizar el efectivo proceso de despliegue que se ha realizado según los acuerdos adoptados en la Junta de Seguridad. Este proceso de progresiva implantación de la policía autonómica no debe oscurecer las previsiones legales sobre la misma, de modo que en su día el cuerpo de los Mossos d'Esquadra desempeñe su actividad en todo el territorio catalán». La misma STC afronta —aunque con una finalidad distinta de la que aquí resolvemos—, la cuestión relativa a la relación entre la norma estatutaria de Cataluña (Ley orgánica 2/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de autonomía) y la posterior Ley estatal sectorial (Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo), rechazando, en los términos que a continuación expresaremos, la interpretación mantenida por la representación jurídica de la Generalidad en el sentido de que la Ley estatal —especial y posterior al Estatuto— «delimita y acota las funciones de la Junta de Seguridad, estableciéndolas como coordinadoras y resolutorias de conflictos, pero en ningún caso relativas a la estructura interna ni a la organización interna del cuerpo de Policía Autonómica, materias que deberán regirse, por tanto por la normativa propia de la Comunidad Autónoma». Esto es, lo que viene a proponer la representación jurídica de la Generalidad es que la Ley estatal posterior deja sin efecto el mandato contenido, en relación con la Junta de Seguridad de Cataluña, en el artículo 13.7 del Estatuto, que, como hemos señalado, establece que la citada

Junta «determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica y estructura, el reclutamiento de la Policía de la Generalidad».²⁵⁸

D'aquesta manera l'alt tribunal rebutja la interpretació que permetria modular el sentit literal de l'article 13.7 de l'Estatut amb la finalitat d'adaptar-lo a la nova realitat del moment, derivada dels acords polítics i institucionals d'una dècada enrere que havien facilitat la progressiva assumptió del rol d'autoritat principal en seguretat pública a la Generalitat. Aquesta nova situació, òbviament, incloïa la capacitat per estructurar els serveis que li eren propis, lluny ja de les clàusules de tutela estatal pròpies del període constituent i que la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional semblava que havia reconegut a bastament en el concepte de la competència orgànica recollida en la seva jurisprudència. El TS arriba a considerar que l'article 50 de la LOFCS —Llei orgànica d'evident perfil constrictiu pel desplegament estatutari— no pot ser al·legat per eximir del compliment del preceptiu requeriment previ a qualsevol reestructuració de la Policia de la Generalitat. La lectura assumida, així doncs, es nega a reconduir les funcions de la Junta de Seguretat a l'àmbit de la coordinació bilateral entre poders i, per contra, reforça les funcions de control:²⁵⁹

A tal efecto la citada STC dispone que «Por otro lado, y puesto que el art. 149.1.29 CE prevé la creación de policías autónomas «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica», debemos tener en cuenta lo que se establece a tal efecto en la LOFCS, pues es ésta la Ley orgánica que realiza la función delimitadora antedicha. En el art. 1 de la misma se señala, de un lado, que «la seguridad pública es competencia del Estado» y, de otro, 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 comunidades autónomas, el Capítulo II del Título III LOFCS fija las funciones de las policías autonómicas, que pueden ser ejercidas con un triple carácter. Como funciones propias, en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y como prestación simultánea e indiferenciada de estas últimas. No obstan-

258 STS 7390/2004, FJ5.

259 Art. 13.7 EAC 1979: «La Junta de Seguretat determinarà l'Estatut, Reglament, dotacions, composició numèrica i estructura (...)».

te debe tenerse especialmente en consideración la disposición final segunda de la propia LOFCS, cuyo apartado 1 dispone que «la Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el art. 13.1 de aquél». Por su parte el apartado 2 de la misma disposición final segunda determina que «no obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de policía de Cataluña los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2 c), 7 y 4 del art. 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma». Preceptos entre los que, obviamente, no se encuentra el artículo 50 de la LOFCSE. No podemos, pues, plantearnos la existencia de una «mutación estatutaria», en sentido similar al que, por el Tribunal Constitucional de la antigua República Federal Alemana, fuera definida la «mutación constitucional», esto es, como un cambio del contenido de las normas que, conservando la misma redacción, adquieren un significado diferente, por cuanto con ello estaríamos socavando las propias bases del Estado de Derecho instaurado con la Constitución de 1978.

Així, el Tribunal Suprem acudeix al conegut i reiterat sistema de remissions entre l'Estatut i la Llei orgànica, invertint-lo, amb la finalitat de justificar la inaplicació de l'esmentat article relatiu a la Junta de Seguretat, i per acabar establint l'obligatòria observació de l'enunciat de l'article 13.7 de l'Estatut que esdevenia més oneros per a les competències de la Generalitat. El principi general d'autoorganització, fins i tot, es veu desplaçat per la preeminència específica del requeriment de la norma bàsica de l'autogovern.²⁶⁰

260 El TS, reproduint els arguments de la STSJC (2000), recorda que, a banda que la competència corresponia al Govern en comptes del conseller, això no era suficient perquè calia afegir-hi el preceptiu acord de la Junta de Seguretat per dotar-lo de validesa jurídica: «Que en conclusió, asumendo la Junta de Seguretat Ciudadana la función de determinar la estructura de la Policía de la Generalitat, a tenor de los arts. 13.7 del Estatuto de autonomía y 13 de la Resolución de 28.12.1982, por la que se ordena la publicación del Reglamento de la Junta de Seguretat, y teniendo en consideración que el art. 25.1 de la Ley 13/89 de 14 de diciembre de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña otorga al Gobierno de dicha Comunidad la competencia para la creación, modificación, cambios de adscripción o supresión de los órganos activos con nivel igual o superior al de Sección, procede con estimación del presente recurso, decretar la nulidad de pleno derecho de la Orden de 17-1-96 del conseller de Governació al carecer éste de competencia para la creación de la División de Inspección General de la policía de la Generalitat, así como por no haberse recabado el preceptivo acuerdo que a tal fin debe adoptar la *Junta de Seguretat Ciudadana*». FJ 2.

Finalment, el Tribunal rebutja qualsevol analogia i, per tant, s'aparta de la seva pròpia doctrina emesa amb motiu del País Basc, sostenint que les funcions de la seva Junta de Seguretat gaudien d'un règim transitori i diferent del supòsit català que, en cap cas, podia ser llegit com a eventual:

El conflicto no es idéntico, y la propia Comunidad Autónoma recurrente determina el matiz diferenciador de ambos litigios, que viene caracterizado por el sentido transitorio de la norma vasca que atribuye a la Junta de Seguridad, entre otros extremos, la determinación de la «composición numérica» y la «estructura» de la Policía Autonómica Vasca. En tal sentido la primera conclusión que alcanza el TSJPV es que «el carácter decisor de la Junta está limitado en el tiempo, pues arranca de una norma que lleva en sí la transitoriedad de su mandato», circunstancia por la que, la propia sentencia señala que «la fuerza normativa de D. T. 4ª debe perdurar únicamente durante el tiempo indispensable para alcanzar los fines perseguidos con su incorporación al Estatuto»; la misma sentencia desarrolla su argumentación, en el F. 3º, pero partiendo del carácter transitorio de la mencionada disposición, aspecto que marca toda la argumentación. (...) La ausencia de tal transitoriedad en la normativa catalana marca la diferencia con el supuesto de referencia, debiendo pues ser rechazado el motivo esgrimido con base en la citada infracción jurisprudencial.²⁶¹

En conseqüència, l'única sortida possible que acabarà apuntant el Tribunal Suprem per modificar aquests condicionants de l'autogovern català consistirà en l'escomesa del complex procediment de reforma de l'Estatut català, via òbviamt gens senzilla:

La reforma, por el cauce establecido, en el propio Estatuto, se nos presenta, pues, en supuestos como el de autos, como necesaria.²⁶²

A mode de conclusió, el Tribunal Suprem, amb la rellevància que implica la seva emblemàtica posició, es manifesta de manera significativament estricta en l'aplicació del marc jurídic disponible, descartant una interpretació oberta que hauria fet possible una conciliació, almenys en un pla formal, de la jurisprudència del més alt nivell amb una realitat que des

²⁶¹ STS 7390/2004, FJ6.

²⁶² Ibidem, FJ5.

d'un punt de vista fàctic ja esdevenia irreversible. És a dir, la que s'havia consolidat ja com a incontrovertible en relació amb la responsabilitat material de la Generalitat en la seguretat pública, que en tot cas aniria més enllà de les capacitats merament organitzatives.

Un apunt sobre l'estat més recent de la qüestió

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

L'etapa s'iniciarà amb una decisió favorable 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 TC afirma, en aquest sentit, que les competències de les comunitats autònomes amb policia pròpia gaudeixen d'unes capacitats que desborden el vessant estrictament organitzatiu 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.

L'aparent inflexió o evolució positiva resta però frustrada en la conclusió de la mateixa sentència. La profunda divisió del Tribunal Constitucional s'evidencia en el vot particular emès a l'opinió majoritària i signat per qui era el ponent inicial i dos magistrats més. Finalment, el pronunciament no aconseguirà superar la línia doctrinal traçada pels precedents anteriors i abundarà en la consolidació definitiva de les dues següents i darreres sentències de l'interpret constitucional en la matèria.

Les sentències STC 148/2000, STC 235/2001 i STC 154/2005 resolen els tres últims conflictes de competències en matèria de seguretat pública plantejats en seu jurisdiccional. En tots tres casos la part activa és el Consell Executiu 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.

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 a 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 nacionali-

tats 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 darres 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 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.²⁶³

El TC 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 remetien més pròpiament a l'*administrativització* que no pas a la descentralització política. Una desconcentració executiva, per cert, incompleta ja que 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.

El desenvolupament de la dimensió institucional, per contra, en la doctrina constitucional es manifesta reticent i 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 definitiva, 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, estaríem davant del delicat equilibri i ajustament entre poder central i poders territorials en una matèria tan nuclear com la seguretat.

²⁶³ Vid. *supra*, pp. 163-171, especialment la cita del vot particular del magistrat Vives Antón.

En aquest sentit, les paraules d'Agirreazkuenaga podrien contribuir a resumir l'estat de la qüestió, 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».²⁶⁴

264 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.

II. EL PROCÉS DE REFORMA ESTATUTÀRIA (2000-2006)

4 · La relectura: el marge per a la reinterpretació

4.1 · La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern: la iniciativa parlamentària

Els antecedents més remarcables en seu parlamentària del procés de reforma de l'Estatut (2006) es remunten a la VI legislatura, en el període de 1999 al 2003, amb la constitució de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern. El Parlament mitjançant la Resolució 343/VI,²⁶⁵ de 20 de novembre de 2000, recuperava o, en termes més apropiats, iniciava en un nou període de sessions els treballs fallits de la Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern, de març de 1999, dins la V legislatura de la cambra catalana.

La Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern, creada per la Resolució 886/V,²⁶⁶ tingué una vida efímera i uns resultats inexistents. La comissió únicament va celebrar dues sessions, la segona de les quals va posar fi a la seva curta existència. El diputat Ramon Camp ho recordava en la intervenció que fixava la posició del seu grup parlamentari (CiU) sobre la nova Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment que estava a punt de néixer:

Té antecedents a la cambra; recordin, vostès, els que eren de l'anterior legislatura, que la primavera de l'any passat ja es va crear una comissió de característiques similars a la que avui es proposa, era la Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern, i segurament perquè no devia ser el moment adequat per la proximitat de les conteses electorals i per una proximitat també bastant evident de la finalització de la legislatura, aquella comissió no és que no pogués fer la feina, sinó que pràcticament no va començar a fer-la. I això ve a compte per donar la importància que deia d'aquesta comissió que a nosaltres, realment, ens sembla que pot ser un instrument molt útil.²⁶⁷

265 Resolució 343/VI del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, Adopció Ple 14.11.2000, BOPC 117.

266 Resolució 886/V del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern, Adopció Ple 24.3.1999, BOPC 387.

267 Alguns mitjans de la premsa escrita d'àmbit estatal ho recordaven en les seves edicions de

D'aquesta manera, un any i mig després i ja en una legislatura nova, es posava fil a l'agulla a les iniciatives parlamentàries per tal d'estudiar les possibles vies d'eixamplament de l'autogovern de Catalunya mitjançant l'esmentada comissió d'estudi. La previsió inicial de finiment del seus treballs era el 30 de juny del 2001,²⁶⁸ tot i que l'Informe final no seria aprovat fins el 19 de novembre de 2002, amb gairebé disset mesos de retard i després de dinou sessions tingudes.

La Comissió iniciava la seva tasca en el marc de la seva proposta de creació, que apuntava principalment l'elaboració d'un informe «en què es faci una valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia i d'altres disposicions reguladores de l'autogovern, així com la consideració i proposta de les línies de reforma i desplegament de la legislació estatal i autonòmica per a l'aprofundiment de l'autogovern».

Malgrat que una part de l'opinió pública del moment ho recolliria com els possibles prolegòmens d'una reforma estatutària, tant en el text de la proposta inicial com en la Resolució 343/VI finalment adoptada, en cap moment s'al·ludeix directament a la figura del procediment de la re-

Catalunya en un to no precisament neutre però il·lustratiu del clima del moment i del resultat fallit. *L'ABC*, el 2 de febrer de 2001 relatava: «*El calamitoso precedente de 1999*: El primer intento de crear una comisión para estudiar el desarrollo del autogobierno y de paso abrir la puerta a una posible reforma de la Constitución y el Estatuto acabó como el rosario de la auro-ra. Era 1999 y el ambiente político estaba contaminado por la proximidad de las elecciones autonómicas, pero aún así el Grupo de Esquerra Republicana de Catalunya decidió impulsar la comisión. Esta se constituyó bajo la presidencia del secretario general de este partido, Josep-Lluís Carod-Rovira, pero su vida sería efímera. En la primera sesión, la de constitución, el grupo del Partido Popular abandonó la comisión ante la negativa de Convergència i Unió a explicar el uso que el Gobierno de la Generalitat había hecho de sus competencias durante veinte años. El PP estaba dispuesto a permanecer en la comisión si la coalición daba cuentas de su acción de gobierno, es decir, si justificaba con todo lujo de detalles que había hecho el Govern con todas las competencias que durante dos décadas había recibido del Estado. CiU se negó y el PP abandonó los trabajos. En la segunda sesión, las cosas sólo empeoraron, pero de forma definitiva. Tras lanzar una perorata sobre el uso partidista que todos los partidos habían hecho de la reforma estatutaria, y para sorpresa del resto de los partidos, el presidente de la Comisión, Carod-Rovira, se levantó y abandonó la sala. Así se firmó el acta de defunción.». *El Mundo, Catalunya*, el 15 de noviembre de 2000: «Se trata de la segunda vez en el plazo de año y medio que el Parlament abre la puerta a la reforma del Estatut. El anterior ensayo se remonta al mes de marzo del año pasado, cuando Esquerra Republicana y Convergencia i Unió impulsaron una comisión análoga que duró exactamente dos sesiones, la constitutiva y la primera de trabajo, que quedó finiquitada tras la desertión de todos sus miembros. Tal y como recordó ayer la portavoz del grupo del PP, Dolors Nadal, aquella comisión *batió todos los récords de sinistralidad parlamentaria*».

268 D'acord amb la proposta de creació que va ser signada per tots els grups parlamentaris de la cambra llevat del Partit Popular. Registre amb data de 23.10.2000, núm. 14125, BOPC 105.

forma estatutària prevista en el títol IV de l'Estatut de 1979. Els dotze diputats²⁶⁹ iniciaran els treballs de la Comissió partint d'un marc institucional i polític en el qual les propostes de reforma de la Constitució o l'Estatut no són considerades com la via preferent per a la millora o l'aprofundiment de l'autogovern català, ans al contrari, l'accent des del principi sembla situar-se en d'altres mecanismes aparentment menys complexos o dificultosos.

4.2 · Diagnosi i prescripcions: els vímets dels iuspublicistes

La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, tant en la proposta específica de creació com en el règim general de l'article 49.2 —sobre comissions d'estudi del Reglament del Parlament²⁷⁰—, contemplava la possibilitat de comptar amb l'assistència i assessorament d'experts en la matèria. Així s'acordà, en la segona sessió de treball, les compareixences i aportacions d'un nodrit grup de juristes de dret públic de la comunitat universitària catalana, majoritàriament constitucionalistes i administrativistes: Joaquim Ferret i Jacas, Jaume Vernet i Llobet, Enoch Albertí i Rovira, Manuel Ballbé i Mallol, Manuel Gerpe i Landín, Enric Argullol i Murgadas i Eliseo Aja i Fernández; i de la ciència política, Ferran Requejo i Coll. Així mateix, també s'ha de fer referència als estudis i informes impulsats per l'Institut d'Estudis Autònoms, sota la direcció d'Antoni Bayona Rocamora, i que porten per títol *Millora de l'Autogovern*, juntament amb l'Informe del Consell Consultiu, sobre l'anàlisi de l'autogovern català, d'acord amb la seva funció dictaminadora de les dues darreres dècades, que també van ser lliurats a la Comissió. Finalment, els materials aportats varen ser completats amb els documents dels diferents grups parlamentaris, en clau més política i sustentats majoritàriament en el vessant tècnic en els diferents estudis elaborats pels experts esmentats anteriorment.

269 La Comissió va ser integrada pels diputats següents: Ramon Camp i Batalla, Jaume Camps i Rovira (president), Joaquim Ferrer i Roca, Josep Enric Millo i Rocher, Miquel Iceta i Llorens, Joaquim Nadal i Farreras, Josep M. Vallès i Casadevall (vicepresident), Alberto Fernández Díaz, M. Dolors Nadal i Aymerich, Josep-Lluís Carod-Rovira, Josep Huguet i Biosca (secretari) i Rafael Ribó i Massó. La primera sessió tingué lloc l'1 de febrer de 2001 i la darrera el 19 de novembre de 2002.

270 El Reglament del Parlament va ser reformat en sessió del Ple en data 22.12.2005 i va entrar en vigor l'1.1.2006. DOGC núm. 4553, 18 de gener de 2006. En l'actual Reglament les Comissions d'Estudis són regulades a l'article 57.

L'anàlisi del conjunt de les aportacions dels juristes, recollits i publicats sota el nom d'*Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*,²⁷¹ faciliten una aproximació als materials constructius aportats pels iuspublicistes catalans, que esdevindran bàsics, per la seva influència, a l'hora d'entendre l'Informe final que acabarà aprovant la Comissió. D'entrada, destaca el fet que els treballs realitzats no presenten una estructura comuna o homogènia, ni un índex de matèries compartit pels autors en la formulació dels seus informes. De fet, l'heterogeneïtat en el contingut dels mateixos estudis permet corroborar la impressió que la concreció de l'encàrrec parlamentari, deixant de banda el curt termini per a la seva elaboració i lliurament,²⁷² va limitar-se al descriptor de l'enunciat literal del títol la proposta de creació de la Comissió. D'aquesta manera es pot sostenir que el marc polític i institucional, segurament per l'absència de mínims comuns compartits, no va ser capaç de generar una demanda a la comunitat de juristes que precisés i determinés l'orientació i els contorns de la contribució a la qual havien de donar compliment els experts, més enllà d'una certa orientació òbvia, tenint en compte el context de la institució que formulava el requeriment. Una mancança i un condicionant que, com es veurà més endavant en aquest mateix estudi, es reproduiran en el procés de la reforma estatutària, en el període de 2004 a 2006. En aquest sentit, Ferret ja en aquelles dates inicia el seu informe, no exempt d'una incisiva ironia, indicant la dificultat d'abordar la matèria de la reforma de l'autogovern sense un mandat precís de la cambra catalana i interpretant, a manca de major concreció, la minsa referència de la «millora» o l'«aprofundiment»:

L'aprofundiment de l'autogovern de Catalunya depèn dels objectius que es persegueixin, que tenen un caràcter estrictament polític. És obvi que no hi ha una resposta tecnicojurídica per determinar aquests objectius polítics. I no és menys evident que els objectius que legítimament persegueixen les diverses forces polítiques són diferents. Per tant, quan tècnicament s'ha d'encarar la qüestió de la millora dels mecanismes d'autogovern, el plantejament ha d'ésser el de descriure el ventall de possibilitats que cada ins-

271 Aja, E., Albertí, E., Argullol, R., Ballbé, M., Ferret, J., Gerpe, M., Requejo, F., Vernet, J., *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament, Barcelona, 2003.

272 Vernet assenyalava que va rebre l'encàrrec de realitzar l'Informe a «mitjan març» de 2001 i en l'Informe final de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern s'indica que va ser lliurat el 7 de maig de 2001. Per tant, el termini d'execució no va arribar als dos mesos.

trument tècnic ofereix. Enfocant així les coses, partim de la idea que la millora o l'aprofundiment de l'autogovern és igual a l'augment d'aquest. En l'actual situació política no sembla que des del Parlament de Catalunya se'ns pregunti sobre com disminuir els poders reals de les institucions catalanes. Encara que és una qüestió política valorar si el que millora el sistema és l'augment o la disminució dels poders de les institucions d'autogovern catalanes, creiem lícit limitar-nos a les consideracions referents a l'augment dels poders.²⁷³

Malgrat les circumstàncies indicades, les conclusions que s'obtenen, un cop contrastats i comparats el continguts dels diferents informes, es podrien sintetitzar i agrupar en tres àmbits: balanç de l'evolució del desplegament de l'autogovern, d'ençà de l'any 1980, la diagnosi de les limitacions i les mancances del model vigent i les propostes tècniques i procediments per a la millora de l'autogovern.

Balanç de dues dècades d'autogovern

La totalitat dels juristes valoren amb caràcter general de manera satisfactòria i positiva l'evolució de conjunt de l'autogovern de Catalunya, especialment pel que fa a la recuperació de les institucions pròpies. A tall d'exemple, podria servir com a representativa del conjunt de les aportacions dels juristes la següent cita d'Eliseo Aja:

L'autonomia de Catalunya mereix una valoració positiva, perquè ha significat la satisfacció global de les principals reivindicacions històriques, tal com es formulaven durant la transició, perquè ha significat una modernització important de les estructures administratives, dins el marc favorable d'evolució a Espanya i a la Unió Europea, i perquè ha permès una orientació realment autònoma i democràtica de les institucions d'autogovern, que a grans trets han funcionat correctament, amb paràmetres europeus. Naturalment, la configuració i el funcionament de les institucions —i encara més de les polítiques públiques dutes a terme en l'exercici de les competències— presenten llums i ombres, com és natural. Per exemple, la configuració de l'Executiu, i especialment de la Presidència de la Ge-

273 Ferret, J., *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, op. cit., p. 137.

neralitat, s'ha revelat molt eficaç i, en canvi, la posició i el paper del Parlament no han trobat un grau equivalent de protagonisme. Les diferències s'aprecien també en el desenvolupament de les competències, i així, mentre el dret civil català s'ha estès fins a àmbits insospitats fa dues dècades, l'educació, en canvi, no ha complert moltes de les expectatives que hi havia en la transició. De manera semblant es podria dir que l'acció exterior de la Generalitat ha estat intensa i ha obert camins nous per a l'autonomia, segurament afavorits per la integració a Europa i, en canvi, les relacions entre la Generalitat i les entitats locals no acaben de trobar un punt d'equilibri satisfactori.²⁷⁴

En aquest mateix sentit, també s'expressen, amb major o menor intensitat,²⁷⁵ la resta d'autors a l'hora de reconèixer un balanç predominantment favorable a l'autonomia política de Catalunya i al procés general de democratització, modernització i descentralització territorial de l'Estat en el seu conjunt. Els iuspublicistes, com no podia ser d'una altra manera, situen l'èmfasi en la transformació radical experimentada per l'Estat, fonamentalment en l'establiment del règim constitucional i les institucions democràtiques, el reconeixement de l'aparell de drets i llibertats fonamentals i la descentralització territorial prevista al títol VIII de la CE. En conseqüència, el grau d'unanimitat d'aquesta perspectiva és compartit, així com també ho és en la projecció sobre Catalunya i, per tant, sobre la consideració de la recuperació de les institucions i les capacitats de l'autogovern mitjançant la Generalitat.

Els matisos s'intensifiquen, però, en la valoració qualitativa del desenvolupament del model d'autogovern configurat principalment a través de la Constitució, l'Estatut, la jurisprudència constitucional i la legislació, especialment l'estatal, derivada del desplaçament del bloc de constitucionalitat.

²⁷⁴ Aja, E., «Estudis», *op. cit.*, p. 17.

²⁷⁵ E. Albertí sosté: «S'ha passat, com es reconeix de manera quasi unànime i recurrent, d'un dels Estats de concepció més unitària i d'estructura més centralista d'Europa els darrers quaranta anys (però amb una tradició fortament unitària i centralista que es remunta i es manté quasi invariable des dels inicis de l'Estat constitucional i liberal a Espanya, per cenyir-nos només a l'era contemporània) a un dels que disposa d'una estructura interna més descentralitzada políticament»; mentre que Vernet es manifesta de manera més matisada: «Això no obsta perquè es pugui fer un judici globalment positiu del procés autonòmic a Catalunya, molt especialment si tenim en compte el punt de partida i el punt actual d'arribada, tot i que encara resten per millorar diversos aspectes, alguns d'ells fonamentals», «Estudis». *op. cit.*, pp. 233-234.

Els autors més explícitament crítics a l'hora de qualificar l'evolució de l'autogovern de Catalunya són Argullol i Gerpe, els quals indiquen la progressiva administrativització de l'autonomia política de Catalunya, —Viver Pi-Sunyer més endavant ho denominaria «autonomia de baixa qualitat»²⁷⁶—, amb la corresponent i consegüent desnaturalització de les aspiracions del període constituent. Així, Argullol:

La magnitud del procés descentralitzador no ha comportat normalment la configuració paral·lela d'una autonomia política real; és a dir, la Generalitat sovint no ha gaudit de la possibilitat d'adoptar polítiques pròpies, a vegades ni de manera parcial o puntual. Es podria dir que en molts àmbits hi ha una autonomia plana. És cert que s'han pogut fer opcions pròpies —com a manifestació del caràcter polític de l'autonomia— en alguns àmbits —per exemple, en la legislació civil o la gestió sanitària—, però domina més el panorama una configuració de l'autonomia com a purament administrativa. Es pot pensar que aquesta degradació de la qualitat de l'autonomia en molts camps és més greu que el retard en la transferència de serveis, fet que, d'altra banda, no deixa d'ésser significatiu vint-i-un anys després de les primeres eleccions autonòmiques.²⁷⁷

En el mateix sentit, centrat en la tipologia competencial, Gerpe sosté:

El procés espanyol, com reiteradament ha posat de manifest la doctrina, s'ha anat decantant cap a una creixent administrativització de l'autonomia de les comunitats autònomes. La potestat legislativa autonòmica resta, fins i tot en supòsits en els quals la Generalitat té competència exclusiva segons l'Estatut, reduïda a una funció merament executiva de la llei. L'Estat ha reduït les potestats legislatives de les comunitats autònomes, a través de l'abast que es dona a les seves competències per a fixar el que és bàsic, en l'abast atribuït a les seves competències materials i a través de criteris de delimitació competencial expansius de les seves facultats. El

276 Amb motiu del balanç sobre els vint-i-cinc anys de l'autogovern Viver Pi-Sunyer/Aja també sostenien: «En la distribución de competencias hemos constatado una pérdida de calidad de la autonomía política de las Comunidades Autónomas», Viver Pi-Sunyer/Aja, «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), p. 111. Així mateix, en un mitjà de difusió més àmpli: Viver Pi-Sunyer, C., «Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad», *El País*, 6/09/2003.

277 Argullol, E., «Estudis», *op. cit.*, p.78.

que agreuja la situació és que el desapoderament de potestats legislatives ni tan sols és compensat amb un trasllat de competències executives.²⁷⁸

A partir d'aquesta anàlisi majoritària, compartida en els seus trets essencials pel conjunt dels estudis elaborats, es pot avançar cap a l'àmbit següent que va ser objecte de l'interès del grup d'experts.

Limitacions del model en curs

El grup de juristes, que assessoraren i varen comparèixer en sessió oral²⁷⁹ davant la comissió, mostren també una ampli consens en la diagnosi sobre les limitacions i els condicionants que afectaven el desplegament i el desenvolupament del model d'autogovern català. En aquest sentit, les tendències restrictives no provindrien del mateix bloc de constitucionalitat sinó més clarament de les actuacions expansives, tant legislatives com executives de l'Estat, entès en el sentit de poder i institucions centrals.

Els juristes assenyalen diverses fonts principals causants de l'acotació i rebaixa de la dimensió política de l'autogovern català, que es poden agrupar en l'esquema següent: 1) L'activitat expansiva del legislador estatal en la regulació de les matèries que li són pròpies, en especial pel que fa a le-

278 Gerpe, M., «Estudis», *op. cit.*, p. 166.

279 Per acord de la Comissió de 6 de febrer de 2001 varen comparèixer en la sessió 3, del 20 de febrer de 2001, Antoni Bayona i Rocamora, director de l'Institut d'Estudis Autònomic (BOPC 152). En la sessió 4, del 13 de març de 2001, Núria de Gispert i Català, com a presidenta de la representació catalana de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat (BOPC 161). En la sessió 5, del 27 de març de 2001, Agustí Bassols i Parés, president del Consell Consultiu de la Generalitat (BOPC 167). En la sessió 6, del 24 d'abril de 2001, Núria de Gispert i Català, en la seva qualitat de consellera de Governació i Relacions Institucionals (BOPC 178). En la sessió 7, del 15 de maig de 2001, Joaquim Ferret i Jacas, catedràtic de Dret Administratiu i degà de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), i Jaume Vernet i Llobet, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili (URV) (BOPC 184). En la sessió 8, del 29 de maig de 2001, Enoch Albertí i Rovira, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona (UB), i Manuel Ballbè i Mallol, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (BOPC 191). En la sessió 9, del 12 de juny de 2001, Manuel Gerpe i Landín, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (BOPC 197). En la sessió 10, del 26 de juny de 2001, Enric Argullol i Murgadas, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra, i Ferran Requejo i Coll, catedràtic de Ciència Política de la Universitat Pompeu Fabra (BOPC 204). En la sessió 11, del 17 de juliol de 2001, Eliseo Aja i Fernández, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona (UB) (BOPC 210). BOPC 366, de 5 de desembre de 2002.

gislació de bases i l'ús de la tècnica legislativa de les lleis orgàniques. 2) La lectura expansiva dels títols competencials horitzontals i transversals. 3) L'ús discrecional de l'Estat de conceptes com el d'interès general i els punts de connexió territorial. 4) La persistència de la presència administrativa i executiva estatal arreu del territori.

a) L'expansivitat estatal

La legislació bàsica estatal, o altrament dita bases estatals, és el principal instrument jurídic identificat com a causant de la limitació de l'auto-govern català. En paraules d'Argullol: «Aquesta ha estat la principal via formal per a la degradació i l'acotació restrictiva de les competències autonòmiques».²⁸⁰ Segons Gerpe:

En efecte, el Tribunal Constitucional ha consolidat —i l'Estat i les comunitats autònomes ho han acceptat— un criteri ampli del que és la legislació bàsica, tant materialment com formalment. Des de la primera perspectiva s'han tingut per bàsiques regulacions que anaven molt més enllà «d'un denominador comú normatiu a partir del qual cada comunitat pot establir les peculiaritats que li convingui en defensa del seu propi interès general» (STC 1/1982). Aquest ha estat el cas, per exemple, de la Llei de Sanitat o de les diferents Lleis d'Ensenyament estatals. Des de la perspectiva formal, el Tribunal ha interpretat que les bases no s'han de manifestar sempre mitjançant una llei formal, sinó que els reglaments administratius o, àdhuc, actes merament executius poden incorporar excepcionalment les bases de l'ordenació (STC 147/1991, entre moltes altres). Aquesta doctrina jurisprudencial, força discutida, ha acabat imposant-se en determinats àmbits com l'economia (STC 48/1988), la banca (STC 57/1983) o el medi ambient (STC 149/1991), malgrat que del dictat constitucional es podria arribar a conclusions diferents.²⁸¹

La crítica als poders legislatiu i executiu estatals resideix en la seva activitat normativa expansiva, que ha tendit, emparat en les previsions de l'article 149.1 de la CE, a limitar, reduint-la a la mínima expressió en al-

²⁸⁰ Argullol, «Estudis», *op. cit.*, p. 79.

²⁸¹ Gerpe, M., «Estudis», *op. cit.*, p. 167.

gus casos, les facultats dels poders autonòmics en l'àmbit del desplegament legislatiu i reglamentari i, fins i tot, afectant l'abast de les mateixes funcions executives en determinats sectors. L'activitat de l'Estat ha estat prolífica i minuciosa, i ha inclòs des de la producció de normes amb rang de llei i reglaments fins arribar a les ordres ministerials i actes administratius, fet que ha comportat a la pràctica la rigorosa laminació de les capacitats normatives del poder autonòmic, en el cas català la funció legislativa i reglamentària de tipus no estrictament organitzatiu. Així mateix, en el vessant executiu, la pràctica de l'Estat tampoc s'ha caracteritzat, ni de lluny, per la progressiva substitució de la seva presència i organització territorial i perifèrica a favor de les administracions com la Generalitat o la local, ni que fos en aplicació del principi de subsidiarietat. Així, fins i tot en les matèries on s'haurien d'haver projectat les competències concurrents o compartides amb una nítida preeminència dels serveis executius propis de les administracions catalanes tampoc s'hauria produït.

Albertí així ho evidencia en el seu informe:

L'abast excessiu que l'Estat ha atorgat a les seves *bases*, en exercici de les competències d'aquest tipus que li reserva la Constitució; un abast excessiu que ha estat sancionat, en la seva major part, per la doctrina del Tribunal Constitucional.

Les *bases*, en efecte, no han estat el que en els inicis de l'Estat autonòmic la doctrina iuspublicista entenia en general que havien de ser: els principis i els criteris generals d'ordenació de la matèria corresponent, instaurats a través d'una llei marc o de principis, que requeririen necessàriament el complement de la llei autonòmica per completar la regulació del sector, sinó que s'han convertit en realitat en una habilitació a l'Estat per prendre les *decisions* que cregui convenients en els *aspectes bàsics* de la matèria en qüestió, amb independència que aquestes decisions tinguin caràcter normatiu o executiu, i siguin contingudes en una llei, en un reglament o fins i tot en un acte administratiu. Això és especialment cert en les matèries de caràcter econòmic que es disciplinen sota aquest règim competencial —ordenació del crèdit, banca i assegurances, art. 149.1.11 CE; planificació general de l'activitat econòmica, art. 149.1.13 CE, o fins i tot el règim miner i energètic, art. 149.1.25 CE—, però també s'ha estès a les altres que responen a aquest mateix tipus de competència —sanitat, art. 149.1.16 CE; Seguretat Social, art. 149.1.17 CE; règim de les administracions públiques, art. 149.1.18 CE; medi ambient, art. 149.1.25 CE; règim

dels mitjans de comunicació social, art. 149.1.27 CE; ensenyament, art. 149.1.30 CE.²⁸²

Així mateix, recorda que la funció interpretativa del Tribunal Constitucional no ha contribuït amb caràcter general a l'establiment d'uns criteris formals i materials que garantissin la participació de les comunitats autònomes; ans al contrari, la seva jurisprudència ha generat una doctrina més aviat fragmentada per sectors que s'ha caracteritzat per emparar i reforçar les actuacions i, en definitiva, la preeminència dels poders estatals.

Finalment, l'ús de la Llei orgànica previst a l'article 81 de la CE també és indicat en els informes com una tècnica de limitació de les capacitats de l'autogovern català. En aquest cas el legislador estatal ha estat el responsable tradicionalment de configurar reserves materials a favor de l'Estat per la via de l'esmentada tècnica legislativa. La Llei orgànica sovint ha desbordat el contingut del desenvolupament directe dels drets i llibertats fonamentals per endinsar-se en sectors susceptibles de ser desenvolupats per la normativa de procedència autonòmica.²⁸³

b) Els títols horitzontals i transversals

En connexió amb les tècniques restrictives descrites en l'apartat anterior, els informes també identifiquen com a instrument causant de l'afectació a

282 Albertí, «Estudis», *op. cit.*, p. 57. Albertí recorda que l'activitat interpretativa del TC no ha coadjuvat amb caràcter general a establir els criteris que emparessin la capacitat d'intervenció de les comunitats autònomes: «El Tribunal Constitucional, al llarg d'una dilatada i a vegades zigzaguejant jurisprudència, ha imposat certs límits a aquesta intel·ligència de les bases per part de l'Estat (fonamentalment, el principi de no buidament de la competència autonòmica i l'element formal de les bases, que han d'estar clarament formulades com a tals i s'han de contenir de manera preferent en una llei), però en general han estat poc operatius i la seva doctrina, especialment la seva *concepció material* de les bases, ha emparat l'ús extensiu que l'Estat n'ha fet». Aquesta tendència, com s'ha pogut comprovar a bastament en els capítols anteriors, també és predicable en la matèria de la seguretat pública, en la qual el màxim interès constitucional ha vingut emparant l'activitat expansiva de l'Estat.

283 Agirreazkuenaga defensa la potestat de les autonomies per legislar àmbits connectats amb els drets i llibertats sense que això impliqui una vulneració de les competències estatals: Agirreazkuenaga, I., *La coacción administrativa directa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Civitas, 1990. Ferret, però, indica la dificultat tècnica que l'Estatut sigui una eina apta per limitar l'abast material de les lleis orgàniques pel que fa al desenvolupament dels drets i llibertats fonamentals. Ferret, J., «Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), p. 102.

l'autogovern de Catalunya l'ús expansiu realitzat per l'Estat a partir dels articles 149.1.1 CE i 149.1.13 CE. La interpretació que ha realitzat d'aquests preceptes li ha permès legislar pràcticament sense límit en qualsevol matèria, especialment en els supòsits presumptament vinculats a un dret o llibertat fonamental, d'acord amb el 149.1.1, o bé en aquells connectats amb l'ordenació general de l'economia segons el 149.1.13 CE. D'aquesta manera, han esdevingut autèntiques i efectives clàusules d'intervenció transversals o horitzontals en detriment de les competències sectorials de l'autogovern.

Gerpe senyala les àmplies prerrogatives del 149.1.1 CE, segons el principi d'igualtat de tots espanyols en l'exercici dels drets i deures constitucionals, que han servit per retallar de manera considerable les competències de la Generalitat, fins i tot en els supòsits d'exclusivitat:²⁸⁴

En efecte, l'article 149.1.1 CE estableix a favor de l'Estat la competència per a la «regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals». El Tribunal Constitucional ha deixat establert en la STC 61/1997 que aquest precepte reconeix un títol competencial amb contingut propi, no residual, que habilita l'Estat per regular tant el contingut primari del dret i les posicions jurídiques fonamentals —facultats elementals, límits essencials, deures fonamentals, prestacions bàsiques, certes premisses o pressupòsits previs— com l'objecte o l'àmbit material sobre el qual recauen les facultats que integren el dret, els requisits o les condicions bàsiques en què s'ha d'exercir, i el marc organitzatiu que possibilita l'exercici mateix del dret. A partir d'aquesta interpretació, la competència reconeguda per l'article 149.1.1 CE s'ha convertit en un veritable títol horitzontal que legitima la intervenció estatal sobre qualsevol matèria que afecti un dret fonamental.²⁸⁵

284 La darrera i més greu afectació de les competències exclusives de la Generalitat relacionada amb aquest fenomen la constituïria, segons el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, del Consell Consultiu, la Llei de l'Estat 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (BOE núm. 299, de 15 de desembre de 2006), aprovada amb posterioritat a l'entrada en vigor de la reforma estatutària del 2006. El Consultiu arribarà a apreciar fins a cinquanta-dos motius d'inconstitucionalitat per vulneració de l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències. Tot i així, el Parlament rebutjarà la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat per 47 vots a favor, 70 vots en contra i 13 abstencions, com a conseqüència de l'oposició del grups que donaven suport al Govern, és a dir: SOC-CpC, ERC i ICV. DSPC, P, núm. 7, de 14 de febrer de 2007.

285 Gerpe, M., «Estudis», *op. cit.*, p. 168.

Una realitat, com s'ha indicat, que té una elevada i intensa incidència també en les matèries relacionades amb l'àmbit econòmic i que ha facilitat la actuació quasi il·limitada del legislatiu i executiu estatals. Albertí, especialista en el contingut i l'aplicació de l'article 149.1.13 CE ho expressa amb tota claredat:

El títol competencial estatal establert per l'article 149.1.13 CE ha estat interpretat en el sentit que habilita l'Estat per exercir uns poders generals de direcció de la política econòmica i per a prendre totes les mesures necessàries per fer-la efectiva. Amb aquesta concepció, consagrada en nombroses sentències del Tribunal Constitucional (STC 29/1986, 186/1988, entre les més significatives), les facultats d'intervenció econòmica de l'Estat es projecten pràcticament sense límit sobre totes les matèries econòmiques amb un mínim de transcendència, creuant tots els sectors, inclosos els que estan atribuïts nominalment a l'exclusiva competència de les comunitats autònomes (com, per exemple, és el cas de l'agricultura o el turisme). Naturalment, no es tracta de negar la capacitat de la instància central de govern de poder conduir la política econòmica general (condicionada avui, però, fortament, per la pertinença a la Unió Econòmica i Monetària de la Unió Europea), que és un dels poders habitualment reconeguts als governs centrals en tots els estats compostos, però sí d'intentar encerclar aquestes facultats en l'àmbit estricte de la política econòmica *general*, de tal manera que per evitar l'expansió d'aquestes fora d'aquest àmbit acabi impeding o almenys retallant i dificultant l'exercici de les competències que en matèria econòmica, amb caràcter general, els estatuts d'autonomia reconeixen a les comunitats autònomes en general, en particular l'Estatut de Catalunya a la Generalitat.

c) L'interès general i els punts de connexió territorial

La concreció i aplicació de les tècniques legislatives i les normatives apuntades en els apartats anteriors, ha vingut acompanyada, tal com també s'indica en els informes, per l'ús discrecional per part de l'Estat de determinats conceptes que coadjuvaran en la tendència restrictiva de l'autogovern. Així se n'esmenten dos de principals: «l'interès general» i el de configuració dels «punts de connexió territorials».

En aquest sentit, els esmentats conceptes han actuat com a clàusules habilitants de la intervenció del poder central, tant en la funció reguladora com en l'executiva. La capacitat de l'Estat de dotar de contingut l'interès general i d'establir-ne la seva existència o procedència en un supòsit o altre hauria perjudicat els interessos de l'autogovern, especialment quan el mateix Tribunal Constitucional ha avalat la casuística que ha vingut configurant l'Estat en la seva producció normativa (STC 65/1998). El mateix es pot afirmar dels punts de connexió territorial, que per la via de l'interès o l'afectació extra o supraterritorial han minvat les facultats d'intervenció i desplegament de polítiques pròpies de la Generalitat, especialment en un nombre creixent de sectors i activitats que per la seva dinàmica global tendeixen a desbordar el territori estrictament català. Així, la limitació de les competències i les decisions autonòmiques exclusivament a l'àmbit territorial català o el desplaçament d'elles cap al control estatal en supòsits d'interès o abast superior ha fet minvar de manera significativa la qualitat de l'autogovern.²⁸⁶

d) La persistència de la presència estatal

Les limitacions i acotacions de l'autogovern per les vies indicades han perjudicat principalment el nucli més substantiu de l'autonomia política de Catalunya, és a dir, la seva potestat legislativa en matèries o sectors que transcendeixen els aspectes merament instrumentals, d'organització o orgànics. Podria semblar, per contra, que en l'esfera més estrictament executiva el desplegament de l'autogovern hauria estat ple o proper a aquesta magnitud. A la pràctica, però, el condicionament a l'autogovern també s'ha projectat en la dimensió executiva, especialment la reglamentària i, fins i tot, en la prestació dels serveis.

L'Estat, segons constaten els experts, ha mantingut la seva presència i capacitat d'intervenció territorial mitjançant la seva pròpia administració,

286 Albertí recorda l'impacte de la qüestió en matèries com la dels serveis i l'assistència social (interès general), companyies i corredors d'assegurances (territorial) que actuen en més d'una comunitat. *op. cit.*, pp. 58-59; i Gerpe en àmbits com el de les infraestructures —carreteres, ports i aeroports— (interès general) i transports, cooperatives (STC 44/1984 i STC 165/1985) i caixes d'estalvi (STC 48 i 49/1988) o assegurances (STC 86/1989) (territorial), «Estudis», *op. cit.*, pp. 169-170.

que en diversos casos ha vingut a duplicar-se amb l'autonòmica i amb la local. La darrera reforma general de l'Administració de l'Estat l'any 1997, inclosa la territorial i la perifèrica, tot i que va aportar alguns avenços de destacada i emblemàtica rellevància política i institucional, com la supressió de la figura dels governadors civils,²⁸⁷ en realitat no va superar el primer nivell d'una presumpta reforma de major calat que hauria d'haver tendit al model d'«Administració única», com a mínim pel que fa als serveis adreçats a la ciutadania. D'aquesta manera, no resulta estrany que l'any 2000 el nombre de transferències de serveis i recursos pendents per part de l'Estat vers la Generalitat mantingués un elevat nombre de supòsits no materialitzats o bé en objecte de conflicte o negociació.²⁸⁸

4.3 · L'exploració en la seguretat pública

El balanç i la diagnosi del grup d'experts juristes sobre les limitacions i mancances del model d'autogovern català vigent en aquelles dates de 2001, si bé és formulada des d'una aproximació general o de conjunt, també és cert que ve acompanyada de nombroses il·lustracions sectorials, amb la finalitat de la raonable funció exemplificant.

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, l'anàlisi detallat dels estudis presentats pels iuspublicistes a la Comissió del Parlament aporta escasses referències a la matèria. 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 negligible 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 doctrina o literatura jurídica remarcable i disponible en la matèria, en contrast amb d'altres camps del dret públic com els vinculats a l'àrea de contingut més econòmic, per no

287 Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.

288 Ferret recorda la importància de completar els traspasos de serveis i recursos per a l'efectivitat real de l'*Administració única*, «Estudis», *op. cit.*, p. 142.

esmentar els vinculats al 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 2/1986,²⁸⁹ 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 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 restriccions que han afectat al conjunt de les matèries i les competències; però, això sí, amb determinades singularitats institucionals i jurisprudencials, algunes de les quals ja han estat analitzades en la primer part d'aquest treball.

Així, esdevé interessant per al present estudi realitzar l'exercici de projectar els principals factors i condicionants, en concret les tècniques legislatives i executives exercides per l'Estat, identificats en els *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya* sobre la matèria de la seguretat pública:

a) 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 sin-

²⁸⁹ 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.

gularitat 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'aplicació a Catalunya del règim comú de l'article 38 (*De las competencias de las comunidades autónomas*), i d'aquesta manera es consolidava 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.

D'aquesta manera, 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 anys següents. 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 connexes 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 capítols 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, constitueixen bona prova d'aquesta situació, fins al punt que, d'ençà de l'any 1984,²⁹⁰ tant la Generalitat com les institucions basques han renunciat en jurisdicció constitucional, segurament més com a estratègia processal que com a decisió política, a reivindicar les seves potestats legislatives en sentit substantiu i material, més enllà de les estrictament instrumentals.

b) Els títols horitzontals i transversals

Fernández Ferreras, en la seva ressenya de la STC 175/1999,²⁹¹ es mostra crític amb la decisió de la majoria del Tribunal i insistia en el caràcter

²⁹⁰ STC 123/1984.

²⁹¹ La crònica de la *Revista Española de Derecho Constitucional* es manifestava més aviat contrària al pronunciament del TC perquè considerava que limitava inadecuadament 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).

transversal i horitzontal de la seguretat pública. Precisament aquesta 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 esdevingut 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 gaires 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 quatre magistrats, al valor jurídic de la Constitució com 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.

c) L'interès general i els punts de connexió territorials

En la mateixa tendència assenyalada en l'apartat precedent, la utilització per part 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 amb les recent restablertes autonomies polítiques. Una part significativa de la normativa que afectava 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 capítols precedents, tot assenyalant com condicio-nava per la via de la tutela el conjunt de les facultats i competències atribuï-des a la Generalitat en els articles 13 i 14 de l'Estatut de 1979.²⁹²

4.4 · Les propostes per a la millora de l'autogovern: tècniques i procediments

L'encàrrec més important de la Comissió parlamentària al grup de ju-ristes va consistir en el pronunciament i la identificació de la via tècnica o els procediments més idonis per a l'increment de l'autogovern català. L'objectiu principal de la sol·licitud dels informes era obtenir el criteri dels sectors acadèmics sobre el mètode més viable per ampliar en quantitat i qualitat les competències de la Generalitat i, alhora, articular de manera més equilibrada i nítida el marc de distribució de responsabilitats i, per tant també, de relacions amb l'Estat.

El context polític i parlamentari, d'acord amb el testimoni dels diaris de sessions i la crònica de la premsa escrita del moment, indiquen que des del mateix inici dels treballs la inclinació de les institucions, el Govern i el Parlament, i la classe política s'orientava en favor de les tècniques o els procediments que no comportessin una reforma de l'Estatut en sentit rígid i formal. Les preferències semblaven indicar, sense gaire marge per al dub-te, que l'opció més considerada era la de la *reinterpretació* o *relectura* constitucional, mitjançant les corresponents tècniques de reforma de nor-mativa estatal, pactes institucionals, traspassos de serveis i béns o, fins i tot, delegacions o transferències de competències, bàsicament a través dels mecanismes de l'article 150.2 CE.

²⁹² En relació amb el 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 sobreres, al capítol tercer, concretament als epígrafs corresponents a «L'acti-vació 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 substi-tució a 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.

El resultat de les aportacions dels juristes apuntarà majoritàriament en aquesta mateixa línia de l'aprofundiment i l'esgotament de tots els mecanismes i procediments disponibles per a l'ampliació del marc competencial que no impliquin la reforma constitucional o estatutària en sentit formal. La qüestió, però, que roman irresolta és la influència que va acabar tenint l'argumentació de la doctrina en l'opció de la *relectura* proposada en l'Informe final del Parlament, malgrat els escrits particulars de darrera hora incorporats per algunes forces polítiques que assenyalaven el gir cap a la reforma. Probablement, com en la majoria dels processos de conformació de voluntats o presa de decisions, el flux de les influències entre els operadors jurídics i els representants electes va circular en tots dos sentits, sense poder-se obviar, però, que la darrera paraula i, per tant, la més alta responsabilitat va correspondre als actors polítics.

Enric Argullol va ser un dels artífexs i un dels principals defensors de la doctrina de la *relectura* com a via d'increment del poder polític de Catalunya i, per tant, del procés d'esgotament de les potencialitats que encara oferia, segons el seu criteri, el marc constitucional i estatutari disponible. En sentit contrari, observava importants dificultats intrínseques en la via de les reformes rígides, sobretot per la necessària condició dels consensos i majories requerides que, en certa manera, suposaven la reobertura de la capsella segellada del pacte constituent de la transició. En aquests termes reflexiona en el seu document aportat al Parlament:

Però el que és més significatiu per valorar la procedència o no de la reforma estatutària es pot concretar en dos elements: a) Sentit singular de l'operació, que pot acollir solucions diverses que precisament desenvolupin, possiblement amb noves interpretacions, l'ànima heterogènia de la Constitució. b) Construir un punt de referència al qual s'addicionin tot un conjunt de mesures que en si mateixes poden existir al marge de la reforma estatutària; avancem respecte a això aspectes a considerar posteriorment: lleis de transferència o delegació de competències d'acord amb l'article 150 CE, reformulació de la hisenda de la Generalitat.²⁹³

Argullol es mostra esperançat, com la majoria dels seus companys del grup d'experts, en les possibilitats que oferia l'ordenament vigent, però no gens menys remarcable és la convicció subjacent en la metodologia planteja-

293 Argullol, E., «Estudis», *op. cit.*, p. 83.

da. La sòlida creença que la transformació de la cultura política de l'Estat —que revertiria, així mateix, en un canvi de polítiques institucionals, legislatives i administratives— faria possible l'eixamplament de l'autogovern català. Així, els mecanismes jurídics serien la manifestació i l'instrument d'un plantejament de fons que aprofundiria en l'articulació d'un Estat plurinacional, sensible a l'autonomia política dels territoris i, fins i tot, amb el principi o model asimètric. Aquesta idea recorre i amalgama les propostes del jurista:

La via de la reforma estatutària no és el camí únic o imprescindible per capgirar la situació o, almenys, per fer realitat l'objectiu d'un major desenvolupament institucional. També, respecte a l'Estatut hi pot haver l'itinerari que es construeix amb les eines hermenèutiques, perquè tampoc les clàusules estatutàries —o la combinació d'aquestes amb les contingudes en la Constitució, que és precisament la qüestió que es planteja més sovint— no tenen una interpretació única o són susceptibles d'un desplegament únic, sinó que a vegades és possible trobar-hi noves lectures, encara que les anteriors hagin tingut un determinat grau de consagració legislativa o jurisprudencial. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que en les mateixes clàusules competencials hi ha fórmules d'ordre generalista que necessiten un pronunciament exprés. Serveix d'exemple el supòsit de diferenciació de les competències estatals o autonòmiques en funció del concepte «interès». Segons que es resolgui l'abast d'aquest concepte la competència autonòmica serà més o menys àmplia. El mateix es pot dir respecte a les competències definides en funció del binomi «bases-desenvolupament», a la llum de la interpretació que s'ha fet, en les successives formulacions, del concepte de «bases».²⁹⁴

En aquest mateix sentit, s'expressen la resta d'autors. Les tècniques proposades passen principalment per «debilitar la intervenció legislativa de l'Estat»²⁹⁵ per tal d'«aconseguir una millora qualitativa de l'autogovern», reforçar les competències mitjançant l'article 150 CE, evolucionar cap al principi de territorialitat en les funcions executives, acompanyat aquest de les corresponents transferències de serveis i béns, i assolir l'articulació efectiva de la participació de la Generalitat en la presa de decisions de l'Estat, en seu interna i en l'àmbit de la UE.

²⁹⁴ Ibidem, p. 87.

²⁹⁵ Gerpe, M., «Estudis», *op. cit.*, p. 170.

Les mesures esmentades, que incorporen les corresponents referències sectorials,²⁹⁶ situen l'èmfasi principalment en l'esfera de les competències i les actuacions que són responsabilitat de l'Estat. En altres paraules, les transformacions que han de fer possible l'aprofundiment de l'autogovern es confien principalment a la voluntat i el procedir de l'Estat. Un capteniment que òbviament també hauria de concórrer en els procediments de reforma constitucional o estatutària però en aquest darrer supòsit, un cop obtingut, comptaria amb la garantia d'estabilitat de la norma jurídica reformada i exigible. La via de la *relectura*, en canvi, requeria no únicament d'una sòlida voluntat política —menys concentrada, això sí, que en el procediment rígid— sinó també d'una continuïtat sostinguda al llarg del temps del compromís de conservar l'ampliació de l'autogovern prèviament acceptat. En cas de no de ser així, els avenços restarien eventualment sotmesos a l'evolució de les majories polítiques o parlamentàries.

No obstant el doble requisit de la voluntat política i la continuïtat, els juristes Albertí i Vernet també es manifesten favorables a la relectura i la reinterpretació basades en el canvi de cultura estatal. Albertí se'n refereix emprant l'expressió «pacte polític»:

En alguns casos, les propostes i els suggeriments que s'han formulat en aquest Informe impliquen reformes legislatives (per exemple, en matèria d'Administració de Justícia) o fins i tot, encara que excepcionalment, com s'ha dit, constitucionals (Senat). Però, en general, i naturalment també en els casos que requereixen reformes legals, aquestes només són possibles a partir d'un nou impuls autonòmic, que es basi en un nou pacte polític que expressi un nou consens constitucional sobre el desplegament de l'Estat autonòmic. La majoria, i sens dubte les més importants, de les reformes i les modificacions que es proposen només són possibles a partir d'una nova cultura política, que interioritzi a l'Estat la pluralitat de centres de govern i la diversitat territorial, com a fonament de l'existència de les

296 Els informes fan referència a determinades matèries que es consideren estratègiques. Així, per exemple Gerpe assenyala «la necessitat que la Generalitat reforci les competències relacionades amb el que fonamenta el seu fet diferencial i que l'estatut regula de forma singular en els articles 13 a 24 de l'Estatut». Destaquen també les referències a l'articulació efectiva de l'Estat compost i la reformulació de les relacions interinstitucionals i intergovernamentals (Aja i Albertí). En aquest sentit s'esmenta la territorialització del poder judicial i la reforma de l'Administració de Justícia (Gerpe), la participació de la Generalitat en institucions i òrgans de l'Estat (Ballbé), així com en la conformació de la voluntat en l'àmbit de la UE.

comunitats i com a resultat natural de la seva autonomia política i del seu autogovern, i que foragiti la concepció unitària i uniformista d'Espanya, que basa la seva unitat en la uniformitat, que segueix, a més, segons la concepció orteguiana, el patró de Castella. Entenc que només en la mesura que sigui capaç d'imposar-se aquesta nova concepció de la unitat d'Espanya, que és la concepció que, al meu entendre, es desprèn de la Constitució del 1978 i la que li atorga realment un caràcter històric absolutament revolucionari, serà possible culminar el procés autonòmic i acabar de construir un Estat on es resolgui de manera satisfactòria l'encaix polític dels diversos territoris, i particularment de Catalunya, a Espanya.²⁹⁷

Vernet ho formula sota el concepte de «pacte constitucional», però amb un contingut molt similar i amb l'argument que una part de les propostes que integrarien el seu contingut no requeririen de reformes rígides, així recorda el possible ús dels articles 147.3, 150.1 i l'article 150.2 CE.²⁹⁸

En tot cas, és interessant observar com els objectius marcats són d'una gran ambició i ens remetent, fins i tot, a la interpretació del concepte de la sobirania de l'Estat: «Un desenvolupament que fos capaç de compatibilitzar els dos pols que sempre estan en tensió en tot Estat compost: unitat i autonomia, de tal manera que es garanteixi tota l'autonomia i la diversitat possibles i tota la unitat i la uniformitat necessàries. I, al contrari, sense un acord així i un canvi radical en la vella i anquilosada concepció de la unitat espanyola, sembla molt difícil que es puguin operar els canvis que s'han indicat».²⁹⁹ Tot i l'envergadura de l'operació, els autors consideren viable abordar-la sense necessàriament obrir un procés de modificació del bloc de constitucionalitat d'ampli abast.³⁰⁰ En realitat, l'únic jurista que fa referència de manera oberta a la reforma com a via recomanable per a la millora de l'autogovern de Catalunya és E. Aja, que es mostra crític amb algunes de les febleses que presenta el mètode de la relectura:

297 Albertí, E., «Estudis», *op. cit.*, pp. 71-72.

298 Vernet en la part inicial del seu Informe indica l'opció de la reforma constitucional pels seus efectes més «diàfans i estables» en l'increment de l'autogovern, però atesa la seva dificultat, afirma que no es poden descartar «altres alternatives que, tot i que de menor intensitat, presentin menys obstacles —polítics i jurídics— i puguin consolidar una forma d'actuar més en consonància amb el sentit autonòmic que més respecta l'autogovern de Catalunya». De fet aquesta opinió de Vernet és la que acaba predominant entre els juristes, *op. cit.*, p. 236.

299 Albertí, E., «Estudis», *op. cit.*, pp. 72-73.

300 Les referències a una eventual reforma constitucional són mínimes, llevat de quan s'esmenta la reforma del Senat.

Una «relectura» de l'Estatut, plantejada amb la millor voluntat d'aprofundir l'autogovern, solament pot ésser el resultat d'un canvi general de doctrina del Tribunal Constitucional o de modificació de les lleis de l'Estat o de la Generalitat. El canvi general de doctrina del TC és quimèric, justament per la seva pretensió que sigui general, ja que, al Tribunal, només s'hi pot acudir amb conflictes concrets. Es poden aconseguir modificacions parcials de la doctrina (com s'han produït en matèria de subvencions, lleis bàsiques, etc.), i fins i tot es poden arribar a dissenyar estratègies per obtenir canvis concrets de jurisprudència en «cascada», que afavoreixin millores de les normes constitucionals, però s'ha de recordar que el TC es mou al seu propi ritme —per cert, bastant lent, perquè els conflictes competencials tenen un retard de set o vuit anys—, que és molt independent del corresponent a les reformes estatutàries o constitucionals, les quals obeeixen sempre a impulsos polítics. La modificació de lleis estatals que limitin l'autonomia pot ésser també objecte d'estratègies partidistes però amb límits evidents quan la reforma es proposa des d'una sola CA o des d'un partit. L'única via permanent per a impedir l'aprovació de lleis limitatives de competències resideix en la participació de les mateixes comunitats autònomes al procés d'aprovació de totes les lleis que puguin afectar-les, és a dir, l'existència d'un senat del tipus *Bundesrat*, al qual ja m'he referit. La proposta de «relectura», a banda d'ésser impossible com a alternativa a la reforma, té alguns aspectes negatius que no es poden menysprear, com la pèrdua de sentit normatiu de l'Estatut i la introducció d'una pedagogia desorientadora per als ciutadans. Si l'Estatut és la norma superior de Catalunya, de caràcter constitucional, s'hauria d'evitar la hipòtesi mateixa que les lleis estatals puguin influir-hi. Reformar l'Estatut, si pot ésser per consens, però en qualsevol cas respectant les majories exigides pel mateix Estatut, introduint-hi les millores que l'experiència i les noves condicions recomanin, pot ésser la millor via per a reforçar l'autogovern de Catalunya.³⁰¹

Aja assenyala les dificultats i les ombres de la reinterpretació del marc constitucional disponible. La transformació de la cultura estatal requereix

301 Aja, E., «Estudis», *op. cit.*, pp. 36-37. Malgrat aquesta reflexió, pocs anys després, el 2005, el mateix autor es manifestarà explícitament crític amb el balanç del procés de reforma estatutària escomès a Catalunya: «La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña», a: López Ramón, F. (ed.), *De la Reforma Estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2005, pp. 191-220.

de canvis quasi estructurals de la natura i les funcions de les institucions estatals i, en conseqüència, això aconsellaria també l'abordatge de la modificació d'un ampli nombre de normes bàsiques, amb la finalitat d'aproximar en coherència i proporcionalitat els objectius perseguits amb el resultat desitjat. Per contra, es podia sostenir que la via de la reforma rígida esdevindria més clara des de l'inici, tant en la seva finalitat i procediment com en el desenllaç, probablement més compartit pels poders i menys confós per a la ciutadania. Com a inconvenient hi jugaria l'aparent complexitat del procés que requeriria una concurrència de voluntats polítiques i institucionals més intenses i concentrades en el temps, en comparació amb el mètode de la reinterpretació.

Caldria, per tant, preguntar-se en aquesta dicotomia de propostes la relectura *versus* la reforma, si el model majoritàriament aconsellat pels juristes, la relectura o la reinterpretació, a la pràctica es manifestava més viable i més senzill tècnicament i políticament que el teòricament més rígid i complex de la reforma.

La crònica de la reforma estatutària, com es veurà més endavant, ens portarà a recuperar i revisar la gens senzilla qüestió indicada per Aja sobre si efectivament el procés rígid de modificació de la norma bàsica podria comportar un major consens i legitimació sobre els objectius plantejats i el resultat finalment assolit. Sense avançar conclusions, es pot assenyalar que la hipòtesi del constitucionalista, malgrat confirmar-se certament en relació amb la major visibilitat del procés —en el protagonisme de les institucions i la percepció ciutadana—, no necessàriament resultarà plenament satisfactòria a l'hora d'esvaïr o minimitzar les dificultats que identificava en la via de la relectura. El context polític i social, com es veurà, tindrà molt a veure en l'alteració dels avantatges que li augurava a la reforma, plantejada oberta i globalment, davant d'una aparentment més lenta, confusa i pantanosa tècnica reinterpretativa.

Els drets històrics, una tradició estranya a la doctrina catalana?

L'anàlisi de les aportacions dels iuspublicistes no pot ser closa sense la referència a la qüestió dels drets històrics i la seva potencial incidència en el reforçament de l'autogovern.

Ferret és el jurista que aborda la qüestió de manera més àmplia i detallada del conjunt d'estudis aportats a la Comissió. L'autor es manifesta més

aviat partidari de la via de la relectura, pròxim a les tesis del seu col·lega Argullol: «Les possibilitats de l'augment dels poders d'autogovern per la simple modificació de la legislació estatal són importants. La preservació del marc constitucional i estatutari evita els difícils procediments de modificació d'aquestes normes des del punt de vista jurídic i també els problemes derivats del seu valor simbòlic».³⁰²

Tot i la preferència assenyalada, no s'esmuny d'indicar les mancances de l'opció de l'aprofitament de l'ordenament vigent, en contrast amb el procés rígid de reforma estatutària: «Els avantatges són al mateix temps les limitacions d'aquesta via. Un simple canvi en la majoria legislativa a les Corts Generals pot significar la desaparició de tot el que s'hagi aconseguit. Tot es basa en la lliure voluntat del legislador estatal. D'altra banda, el seu valor simbòlic és més petit que el que deriva d'un canvi constitucional o estatutari. Òbviament, per aquesta via no es pot anar contra el que disposen la Constitució o l'Estatut d'autonomia com a normes superiors».³⁰³ Ferret, alhora, apunta també les dificultats de la reforma estatutària per incrementar les potestats i capacitats de la Generalitat davant la regulació de les competències estatals previstes a l'article 149 CE. L'Estatut, així, esdevindria un instrument insuficient, segons el seu criteri, per acotar l'abast de les bases estatals. En tot cas, la tècnica de precisió de les submatèries o del perfil de les competències de la Generalitat, en el marc d'una àmplia reforma de la norma bàsica, tampoc aportaria probablement una millora quantitativa i qualitativa que justificués l'escomesa del procés.³⁰⁴

En sentit més optimista, Ferret s'expressa en relació amb una reforma que incorpori la projecció dels drets històrics. L'aplicació a Catalunya de la disposició addicional primera de la Constitució podria esdevenir un mètode factible i eficaç per a la millora de l'autogovern. Tal com indica, malgrat que «les opcions polítiques de signe catalanista han preferit el constitucionalisme positiu a l'evocació de les institucions històriques d'autogovern», una eventual reforma de l'Estatut podria preveure aquesta institució jurídi-

302 Ferret, J., «Estudis», *op. cit.*, p. 144.

303 *Ibidem*, pp. 144-145.

304 Altres juristes, per contra, es mostraran partidaris d'aquesta tècnica de la precisió competencial i material. L'exponent més destacat és, segurament, Viver i Pi-Sunyer. La seva posició sobre la qüestió i en el marc de la defensa de l'Estatut es pot consultar en la seva intervenció en les Jornades amb motiu del 25è aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, recollida a *Vint-i-cinc anys d'Estatut*, Parlament, Barcelona, 2005, pp. 114-115. En la mateixa obra, però en sentit contrari, s'expressarà Jiménez Asensio, pp. 102-113.

ca com a instrument de reforçament i increment de les competències de la Generalitat i del reconeixement dels elements més constitutius del fet diferencial català. L'autor de l'Informe considera que, tot i que el redactat del text constitucional va ser concebut en clau estrictament foral (Navarra i el País Basc), no existeix cap impediment jurídic que impossibiliti la seva aplicació a Catalunya.³⁰⁵ Així, el Tribunal Constitucional quan ha analitzat el precepte constitucional, si bé s'hi ha referit en connexió amb els esmentats territoris i autonomies polítiques en cap cas s'ha pronunciat de manera expressa sobre la presumpta exclusió d'altres subjectes polítics, ni per descomptat sobre el cas català. Ferret ho recorda, esmentant les STC 76/1988 i STC 88/1993,³⁰⁶ i reconeix a Catalunya la identitat pròpia i diferenciada suficient, en la perspectiva de les institucions històriques de dret i autogovern, per ser titular de drets històrics:

Catalunya reuneix les condicions de singularitat nascuda de la història, amb la seva tradició d'autogovern. És, d'acord amb l'article 1 de l'Estatut d'autonomia, una nacionalitat. Ha vist reconeguda per la disposició transitòria segona de la Constitució una via especial a l'autonomia pel fet d'haver plebiscitat afirmativament un Estatut d'autonomia durant la Segona República. Si el seu Estatut d'autonomia recollís i actualitzés els drets històrics sense infringir els principis constitucionals, aquesta reforma seria plenament constitucional. A la seva constitucionalitat només s'hi oposen els antecedents de l'elaboració de la disposició addicional primera de la Constitució. Però és sabut que la voluntat de la llei s'independitza de la del legislador i aquesta evolució fa que la llei acabi essent sempre més intel·ligent que el legislador que l'ha feta.

Un cop determinada segons el seu criteri l'aplicabilitat al cas català, se situa l'accent en les conseqüències que justificarien l'abordatge d'una àmplia reforma estatutària que incorporés el règim dels drets històrics, en el supòsit que aquesta fos l'opció finalment adoptada pel Parlament. Entre

305 La defensa de l'aplicació dels drets històrics a l'autogovern de Catalunya té en Herrero de Miñón, com ja s'ha indicat anteriorment, el seu més destacat autor doctrinal i, fins i tot, activista institucional. Es pot consultar: *Idea de los derechos históricos*, Col. Austral, Espasa Calpe, Madrid, 1991; *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998; i amb Lluch, E., *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Crítica, Barcelona, 2001.

306 En el text de l'Informe també s'esmenta la STC 123/1984, ja analitzada en el present treball en el corresponent capítol de la jurisprudència constitucional.

elles, destaca la capacitat dels drets històrics de «flexibilitzar el repartiment constitucional»³⁰⁷ configurat per la Constitució i l'Estatut, atès que d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional correspon a ell «l'element decisiu d'actualització» dels drets històrics. Això implicaria un marc obert d'acreciment de l'autogovern —més enllà de les possibilitats del 150.2 CE i d'altres mecanismes del règim general constitucional— amb uns límits per la banda superior difícils de concretar, tenint en compte la manca de doctrina suficientment precisa sobre la qüestió.³⁰⁸ En tot cas faria possible la constitucionalitat del reconeixement del fet diferencial de base històrica i institucional propi de Catalunya, la configuració d'un règim singular de participació en els òrgans estatals —de fet, un nou marc de relacions amb contingut bilateral—, i el reforçament i protecció de les competències emparades per ells davant de la intervenció dels poders de l'Estat, especialment pel que fa a la tendència expansionista del legislador:

La tècnica dels drets històrics permet una nova delimitació del repartiment de competències, respectant només els principis constitucionals. Això vol dir que es pot fer per la via esmentada tot el que és possible mitjançant la modificació de les bases estatals i les transferències amb lleis orgàniques del 150.2 de la Constitució, i tenir, a més, la resistència a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. El reconeixement constitucional dels drets històrics flexibilitza el repartiment competencial dels articles 148 i 149 de la Constitució. El Tribunal Constitucional ha declarat que la reserva de competències bàsiques a l'Estat, que fa l'article 149 de la Constitució, no impedeix que aquestes puguin pertànyer a una comunitat autònoma si l'atribució està basada en la disposició addicional primera de la Constitució.³⁰⁹

Arribats a aquest punt, i seguint en certa manera la seva tradicional presència irregular, amb més absències que presències, en el debat doctri-

307 Ferret, J., «Estudis», *op. cit.*, p. 151.

308 En l'estudi (p. 147) s'esmenta la STC 123/1984, que dona resposta al conflicte de competències en l'àmbit de la protecció civil. En l'esmentada resolució, el TC, com es recordarà, nega que els drets històrics siguin un títol autònom competencial i remarca la preeminència del caràcter exclusiu de la seguretat pública per part de l'Estat, segons l'article 149.1.29 de la CE. Per contra, la STC 175/1999 reconeixerà la singularitat del règim del País Basc amb el corresponent esment a la institució dels drets històrics per tal de sustentar el principi de territorialitat en l'atribució de les competències executives.

309 *Ibidem*, p. 151.

nal contemporani de l'autogovern català, cal apartar momentàniament la qüestió dels drets històrics del fil conductor del relat del present estudi. Més endavant, però, tal com s'observarà en el corresponent capítol, recurrerà un intens i controvertit protagonisme, tant en clau política com jurídica en la darrera fase del procés de reforma de l'Estatut de 1979 al Parlament, també en la matèria de la seguretat pública.

4.5 · La relectura precisada: les propostes en seguretat pública

L'Institut d'Estudis Autonòmics aportarà als treballs de la Comissió l'Informe *Propostes per a la millora de l'autogovern*, datat el novembre de 1999 i lliurat al Parlament el 2 d'abril de 2001. La seva elaboració correspondrà en bona part als juristes iuspublicites, que d'una manera o altra també participaran posteriorment en la redacció dels ja esmentats i analitzats *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*. Així, en seran els autors: Enoch Albertí, Enric Argullol, Antoni Bayona, Joaquim Ferret i Joan Vintró.³¹⁰

L'estudi parteix també de l'objectiu de presentar «unes propostes de millora de l'autogovern en els principals àmbits d'actuació de la Generalitat en els quals es posa de relleu la possibilitat d'obtenir un increment del poder polític de Catalunya, mitjançant la utilització del potencial encara obert per rellegir el marc constitucional i estatutari i la utilització de mecanismes d'ampliació competencial, també previstos dins d'aquest marc».³¹¹ El perfil i el contingut del document és en «clau essencialment aplicativa i prospectiva» i, per tant, el format de fitxes sectorials per matèries que acaba adoptant respon a aquesta orientació.

Les propostes s'estructuren a l'entorn de tres aspectes que són formulats de manera sintètica i sectorial: a) Diagnosi de la situació actual. b) Possibilitats de millora i c) Propostes de millora i vies d'actuació. Aquest darrer epígraf adoptarà la lògica de fitxes construïdes sobre els mecanis-

310 L'estudi lliurat al Parlament consta amb el títol *Propostes per a la millora de l'autogovern*, tot i que la referència citada al Butlletí Oficial del Parlament, relatiu als treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, és la de *Millora de l'autogovern*, 1999. Aquesta darrera denominació serà també la que adoptarà la síntesi publicada per la Generalitat el gener de 2002. En la seva elaboració també hi col·laboraran Xavier Bernadí (UPF) i Eduard Roig (UB).

311 *Propostes per a la Millora de l'Autogovern*, p. 5.

mes següents: c.1) Modificacions de la normativa estatal. c.2) Traspassos que no requereixen modificació legislativa prèvia. c.3) Transferències i delegacions en el marc de l'article 150.2 CE i c.4) Atribució de facultats normatives en el marc del 150.1 CE.

L'Informe constituirà l'aportació tècnica que bastirà gran part dels continguts sectorials del document final de síntesi de la Comissió d'estudi i de les propostes que els diferents grups parlamentaris defensaran, bé de manera conjunta o mitjançant les seves respectives reserves. D'aquesta manera, mentre que les conclusions dels *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya* fonamentaran la doctrina de la diagnosi i l'orientació dels mecanismes de l'aprofundiment de l'autogovern català, les *Propostes per a la millora de l'autogovern* concretaran la projecció de la *relectura* sobre el ventall de matèries i competències sobre les quals havia de sustentar-se l'operació institucional i política d'acreixement de l'autonomia política.³¹²

Les millores en seguretat pública: policia, protecció civil i autoritat governativa

El tractament de l'Informe sobre la seguretat pública esdevé d'un interès singular atès que constitueix la única valoració tecnicojurídica de caràcter pròxim a l'oficial —el Govern de la Generalitat— de la qual es disposava fins a la data sobre el balanç de l'autogovern català en la matèria. En altres paraules, malgrat que el document té una autoria mixta Institut d'Estudis Autònoms/comunitat universitària, també és cert que ve avalada i signada per un organisme governamental que el trameta al Parlament i que es pronuncia sobre el marc normatiu disponible en el camp de la seguretat.

L'Informe realitza una primera diagnosi que coincideix amb les conclusions del present treball d'investigació. Les previsions constitucionals i

312 Sobre la proposta de l'Institut d'Estudis Autònoms i els documents presentats pels diferents grups parlamentaris a la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern es pot consultar el comentari detallat de Vernet, J. i Castellà Andreu, J.M., «Comentaris de les propostes polítiques de millora de l'autogovern de Catalunya», *Autonomies*, 29 (2003), pp. 441-465. L'article finalitza l'anàlisi en el moment de l'inici del procés de presentació de les bases per a l'elaboració d'un nou Estatut realitzades per les forces polítiques, a excepció del Partit Popular de Catalunya, la primavera de 2003. Els autors coincideixen en l'estructuració del procés de reforma en dues etapes: una primera consistent en la doctrina de la *relectura* (2000-2003) i una segona ja pròpiament orientada a la reforma (2003-2006).

estatutàries en matèria de seguretat pública van estar condicionades des d'un estadi inicial per l'aprovació de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, que va contribuir a restringir i acotar les expectatives de desenvolupament de l'autogovern:

Així, la LO 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat de l'Estat,³¹³ en lloc de partir de les competències que l'EAC [Estatut d'autonomia de Catalunya] ja assignava a la Generalitat i, en el seu cas, afegir-ne de noves, va delimitar les funcions que podien assumir les policies autonòmiques, amb un clar esperit restrictiu, que es manifesta especialment en la interpretació reductora que sofreix la funció de *protecció de persones i béns i el manteniment de l'ordre públic* que preveu l'EAC, i que la LO 2/1986 deixa reduïda a una sèrie de competències relacionades amb la protecció de persones, òrgans i instal·lacions de la Comunitat Autònoma i l'execució de les seves actuacions, establint a més que les altres funcions que no afectin directament la pròpia Comunitat hauran d'exercir-se en col·laboració amb els cossos i les forces de seguretat de l'Estat (art. 38, i art. 29, en relació amb les funcions de policia judicial).

La LO 2/1986 configura així una policia autonòmica centrada en la protecció de persones i instal·lacions vinculades a les institucions de la Comunitat Autònoma i a l'execució de les actuacions autonòmiques, que actua com una policia secundària i complementària de la de l'Estat, lluny per tant d'assumir la funció general de protecció de les persones i béns —sense limitar-se als vinculats directament als òrgans autonòmics—, i al manteniment de l'ordre públic, que li assigna l'art. 13 EAC.³¹⁴

D'aquesta manera, tal com s'ha analitzat en el capítol tercer, serà mitjançant els indicats acords de naturalesa política entre les corresponents forces amb representació parlamentària i administracions públiques que es desbrossarà un camí que per la via legislativa i doctrinal es trobava llastrat. El mateix text reconeix explícitament la transcendència destacada dels

313 El redacta literal de l'informe afegeix al títol de la Llei l'atribut «de l'Estat», que no és exacte, atès que no s'inclou en la denominació publicada al BOE.

314 *Propostes per a la millora de l'autogovern*, Institut d'Estudis Autonòmics, 1999, p. 300. Aquesta anàlisi coincideix amb la concepció apuntada en la intervenció de Peces Barba en la sessió plenària d'aprovació del text constitucional. *Vid. supra*, p. 43 i ss.

acords de Junta de Seguretat de 17 d'octubre de 1994, els de la Comissió Nacional de Coordinació de la Policia Judicial de 1997 i la transferència de les facultats executives en matèria de trànsit mitjançant el mecanisme del 150.2 CE el mateix any.

Així, en el camp de la seguretat pública, d'acord amb el resultat dels avenços aconseguits en el període anterior, el de 1994 a 1997, sembla confirmar-se la bondat del mètode que es proposa per a l'etapa següent, és a dir, la via dels acords institucionals i polítics, amb les corresponents conseqüències legislatives o executives segons s'escaigui, com a instrument per a l'aprofundiment de l'autogovern mitjançant l'esgotament del marc jurídic disponible.

L'Informe apunta diverses propostes de millora i ampliació de l'autogovern agrupades majoritàriament sota la denominació «d'aprofundir el model policial de Catalunya». Aquestes s'emmarquen, per tant, en la línia formal d'exhaurir els marges existents en l'ordenament disponible, en la *relectura*, malgrat algunes de les iniciatives plantejades comportaven una incidència substancial en el model constitucional i estatutari vigent. Les propostes s'agruparen en els aspectes següents:

a) Policia

1. Completar el desplegament dels Mossos d'Esquadra en tot el territori.

Via proposada: transferència dels corresponents mitjans financers.

Aquesta proposta no constitueix en sentit estricte una modificació del marc jurídic i institucional disponible en aquelles dates sinó la finalització del procés, eminentment executiu, de desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra i, el que és més rellevant, la progressiva implantació de la Generalitat com a principal autoritat i institució responsable de la seguretat pública a Catalunya. L'esmentada activació del desenvolupament de l'autogovern, com es recordarà, va ser conseqüència dels acords de la V legislatura, que van tenir la seva plasmació més visible i emblemàtica en els acords de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994.³¹⁵

315 Sobre els acords polítics i institucionals *vid. supra*, pp. 126-139.

2. *Assumpció de funcions executives en matèria de juntes de seguretat local,*³¹⁶ *espectacles esportius, uniformitat dels policies locals, etc.*

Via proposada: Decret de traspàs.

La proposta es fonamenta en l'avenç cap a l'assoliment del principi de la competència executiva de base territorial amb caràcter general per part de la Generalitat i els seus serveis, tot i que és una fórmula sota un redactat certament poc precís. En tot cas, les limitacions a les capacitats i funcions executives provenien —com s'ha vist en la primera part del present estudi— en bona part de la regulació estatal, que en diverses ocasions havia estat validada per la justícia constitucional, com és el cas de la STC 148/2000 sobre espectacles esportius,³¹⁷ la qual hauria de ser modificada per fer possible la participació de la Generalitat.

3. *Completar el caràcter integral de la policia de la Generalitat, limitant estrictament les funcions de policia estatal a les de caràcter supracomunitari.*

Via proposada: Acord de la Junta de Seguretat (en relació amb les funcions contemplades a l'art. 13 EAC) i Llei orgànica de transferències, d'acord amb l'article 150.2 CE de les funcions excloses a l'article 13 EAC.

Aquesta proposta, tot i que recollida com una més del conjunt de les mesures formulades, comportava la modificació substancial del marc legislatiu i doctrinal vigent en aquell moment. L'enunciat adopta una expressió complexa, atès que a banda de referir-se al caràcter integral de la Policia de la Generalitat, que hauria de ser interpretat com la capacitat d'actuar amb caràcter ordinari en tots els àmbits de la funció policial sense exclusions, també prescriu la limitació de les funcions estatals a les de natura supracomunitària. L'acompliment estricte del supòsit implicaria no

316 En el cas de les Juntes Locals de Seguretat la competència de la Generalitat venia salvada pel mateix procediment de desplegament territorial de la policia de la Generalitat, que facilitava, de manera progressiva, la substitució de les autoritats estatals per les autonòmiques. La regulació definitiva de les Juntes Locals es fixaria en la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya. En l'àmbit més específic de la coordinació de les policies locals, l'exercici de les funcions de la Generalitat no presentava un nivell de conflictivitat apreciable més enllà de la derivada de les relacions ordinàries i quotidianes entre l'autonomia política i l'autonomia local.

317 La STC 235/2001, que ignorava les facultats executives de la Generalitat en l'àmbit de les substàncies químiques rellevants per a la seguretat pública, no havia estat encara dictada en les dates d'elaboració i lliurament de l'Informe.

únicament la modificació de la Llei orgànica 2/1986 sinó del mateix Estatut, fins i tot de la jurisprudència constitucional, que no restringeixen de manera expressa les funcions dels cossos estatals als supòsits supraterritorials. En tot cas, la proposta de l'Institut caldria entendre-la més aviat com la necessitat d'adequar el bloc de constitucionalitat, concretament la reforma de la Llei orgànica en l'article 38, referent a les competències de les comunitats autònomes, l'article 29, en matèria de Policia Judicial,³¹⁸ a la realitat institucional i executiva que s'havia consolidat, d'ençà dels acords de 1994. Tanmateix, sembla assenyalar-se la possibilitat d'explorar la via del 150.2 CE com a instrument per aconseguir determinades competències executives de titularitat estatal susceptibles de ser transferides emulant el precedent de les relatives al trànsit, però sense arribar a identificar-les, previsiblement podria tractar-se de les funcions relatives a l'expedició de documentació oficial —DNI i passaports— o l'aplicació del règim d'armes i explosius.

4. *Assumpció plena de les funcions d'organització i comandament de la policia de la Generalitat, limitant la Junta de Seguretat a les taques de coordinació.*

Via: Acord polític.

D'acord amb la jurisprudència constitucional les facultats orgàniques i instrumentals sobre la pròpia policia són reconegudes a les autonomies, és a dir a la Generalitat, però amb la important falca legislativa de la regulació de la Junta de Seguretat recollida al mateix Estatut. La proposta però de l'Institut té per objecte adaptar per la via de fet el marc jurídic formal a la nova realitat institucional que es venia desplegant d'ençà l'any 1994 i que, paral·lelament, també estava comportant la transformació de la concepció de la Junta de Seguretat com a òrgan de tutela de l'etapa constituent vers una dinàmica de cooperació bilateral. L'obstacle formal derivava, per tant, del literal de l'article 13.7 de l'Estatut, que donava lloc a la potestat de control i validació per part de l'Estat. Per la via de l'acord es proposa salvar el rol

318 Cal tenir present que la incorporació de la Generalitat a les funcions de Policia Judicial es va fer efectiva l'any 1997 mitjançant la modificació del Reial Decret sobre policia judicial, resultat dels pactes polítics de la VI legislatura. La seva fixació, però, definitiva requeria de la seva previsió en la legislació corresponent, preferiblement a la Llei orgànica 2/1986, atès que l'opció de la reforma estatutària no formava part de l'escenari imminent.

fiscalitzador de l'Estat, ja omès en bona part en aquelles dates. En tot cas, l'adequació plena i definitiva requeriria la modificació de l'esmentat precepte estatutari, que no s'acaba d'expressar com a tal i enlloc d'ella es proposa la continuació i consolidació del nou status per la via de l'acord polític.³¹⁹

5. Assumpció de les funcions de control i de règim sancionador de les empreses de seguretat privada que actuen a Catalunya (independentment del seu domicili social), així com del personal de seguretat privada (formació, habilitació i règim sancionador).

Via: Modificació de la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada i el RD 23/1994, de 9 de desembre, de desplegament de la Llei (Reglament).

La submatèria de la seguretat privada, com s'ha vist en els capítols anteriors, es trobava en aquells moments en la via de la conflictivitat competencial i no seria resolta fins l'any 2005, en la STC 154/2005, amb resultats no precisament favorables a l'autogovern català. L'Estatut de 1979 no preveia la seguretat privada i en conseqüència la reforma de la legislació estatal esdevenia ineludible per tal de fer possible l'evolució cap a un model en el qual les capacitats executives corresponguessin a la Generalitat, matisant-se d'aquesta manera el sever règim de l'exclusivitat estatal en base al 149.1.29 CE. Així, es proposa la modificació de la legislació estatal per tal de substituir el criteri restrictiu de la seu social pel principi general de competència territorial, que inclouria tant el control de les empreses i llur activitat com el personal i la seva formació.

6. Assegurar l'accés dels Mossos d'Esquadra a les plataformes i mecanismes d'intercanvi d'informació i de coordinació entre les diverses policies (estatals i, en especial, estrangeres i internacionals).

Via: Acord de la Junta de Seguretat.

L'acord de la Junta de Seguretat es proposava com la via més curta per fer possible l'accés a la informació per part de la Generalitat. La previsió en la legislació competent, és a dir l'estatal, seria el mecanisme que garan-

319 Cal recordar que aquesta problemàtica es mantindrà fins l'any 2004, quan el Tribunal Suprem dictarà la sentència en recurs de cassació que confirmava la nul·litat de l'ordre del Departament de Governació, per la qual es creava un servei d'inspecció en el si del cos de Mossos d'Esquadra, per manca del preceptiu acord de la Junta de Seguretat (art. 13.7 EAC). *Vid. supra*, pp. 176-181.

tiria la consolidació d'aquesta facultat. En qualsevol cas, l'autorització estatal constituïa el nucli de la decisió que havia de fer possible l'accés i participació de les institucions catalanes a la informació i cooperació en el si de la Unió Europea i en l'àmbit internacional.³²⁰

7. Assumpció de funcions reservades a l'Estat en matèria de permisos de conduir, llicències i permisos de circulació (potestats sancionadores i d'autorització).

Via: Modificació de la LO 6/1997, de transferència de competències en matèria de trànsit.

L'Institut proposava completar el nucli de les competències executives que havien estat transferides a la Generalitat mitjançant la incorporació de les funcions que havien restat excloses en la iniciativa legislativa de 1997, consistents bàsicament en les capacitats legislatives i normatives, així com les funcions executives relatives als permisos i llicències de conducció dels vehicles a motor, bàsicament l'expedició, la renovació, la suspensió i la retirada en aplicació del règim sancionador. Això implicava, efectivament, la modificació de la corresponent Llei orgànica.³²¹

8. Assumpció de competències normatives de règim sancionador del trànsit.

Via: Llei marc 150.1 CE.

Es tractaria de funcions no estrictament executives sinó de contingut normatiu que, en conseqüència, requeririen de la via del 150.1 CE. L'Institut, quan formula aquesta proposta, inèdita fins a la data, ho fa tenint en ment la capacitat d'establir un règim sancionador singular propi per a Catalunya, que tindria la seva mesura més emblemàtica en l'establiment de l'anomenat «carnet per punts».³²²

320 Com es veurà posteriorment, la reforma de l'Estatut de 2006 farà possible el règim d'accés amb caràcter ordinari de la Generalitat a les bases de dades, el qual es concretarà, tot i que encara de manera incompleta, en la sessió de la Junta de Seguretat de Catalunya de 14 de setembre de 2006.

321 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.

322 En aquelles dates, les dades de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* indicaven l'acceptació majoritària de la població en relació amb aquesta mesura. Finalment, les Corts en l'exercici de la seva potestat legislativa, el 29 de juny de 2005 aprovaren la Llei 17/2005, de 19 de juliol, per la qual es regula el permís i la llicència de conducció per punts i es modifica el text de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària.

9. Consolidació i aprofundiment del model policial actual.

Via: Ampliació de l'acord de la Junta de Seguretat de 1994 i assumpció del model específic de Catalunya a la Llei orgànica 2/1986.

Aquest apartat es formula de manera genèrica i vindria a ser la síntesi o clàusula de tancament de les propostes enumerades anteriorment, classificades sota el títol «amb caràcter general». De fet, combina la continuïtat del desplegament iniciat l'any 1994, emanat d'un acord polític, amb la reforma, no esmentada en sentit estricte o literal, del bloc de constitucionalitat per tal d'adequar el marc legislatiu a la realitat de la concurrència o la corresponsabilitat en seguretat pública.

b) Protecció Civil

L'Informe a continuació aborda la matèria de la protecció civil en la qual, segons l'Institut, les expectatives es manifesten favorables, si es té en compte la concurrència acceptada, encara que parcialment, per la jurisprudència (STC123/1984 i STC 133/1990), així com el marc institucional que s'estava desenvolupant en el conjunt de la seguretat pública: «Atesa la competència general que en matèria de seguretat pública va adquirint/adquireix la Generalitat (amb la progressiva implantació del nou model policial de Catalunya i les perspectives d'una policia ordinària i integral), i especialment pel que fa a la protecció de persones i béns (que són l'objectiu principal de les actuacions de protecció civil), sembla adequat que sigui també la Generalitat qui assumeixi el paper d'actor principal en totes les actuacions de protecció civil que es produeixin en el territori de Catalunya, amb independència de quina sigui la naturalesa i la magnitud de l'emergència que s'hagi produït».

D'aquesta manera, s'evidencia un cop més la importància per al desenvolupament de l'autogovern en la matèria dels acords del període 1994-1997, que comportaran el desplegament territorial de la policia pròpia i la corresponent i progressiva assumpció de les funcions d'autoritat per part de la Generalitat. Així, s'assenyala l'oportunitat i l'objectiu de consolidar les capacitats executives en el camp de la protecció civil, tot intentant limitar l'ampli règim d'excepcions favorable a l'Estat en la seva legislació, principalment a la Llei de protecció civil del 1985 i la Llei orgànica 4/1981 d'estats d'alarma, setge i excepció. L'objectiu residirà bàsicament en el reforçament del principi general de competència territorial en les capaci-

tats executives (prevenció i direcció de l'emergència) a favor de les administracions catalanes. Malgrat la intenció apuntada, no es pot obviar la complexitat derivada de la dificultat intrínseca de garantir un àmbit competencial en el qual l'Estat seguirà conservant la facultat de dotar de contingut els conceptes que finalment són els que emparen i delimiten la seva capacitat d'intervenció o actuació, com per exemple i principalment el d'«interès nacional».³²³

10. *Assumpció de les competències plenes de protecció civil sobre totes les actuacions al territori de Catalunya, amb l'excepció de les situacions derivades d'emergències nuclears o bèl·liques:*

a) Assumpció general de totes les competències executives al territori català, sens perjudici de l'establiment de fórmules de coordinació o execució subsidiària.

Vies: Modificació de la Llei 2/1985, de protecció civil. Llei orgànica de transferències art. 150.2 CE.

b) En especial assumpció pel president de la Generalitat amb caràcter permanent de les funcions de direcció executiva per als casos de declaració de l'estat d'alarma.

Vies: Modificació de la Llei orgànica 4/1981, de 25 de maig, dels estats d'alarma, excepció i setge (art. 7 o addició d'una disposició específica per a Catalunya). Llei orgànica de transferències, art. 150.2 CE.

c) Supressió de l'homologació estatal (Comissió Nacional de Protecció Civil) del pla de protecció civil de Catalunya, sens perjudici de l'establiment de mecanismes de coordinació.

Vies: Modificació de la Llei 2/1985, de protecció civil. Llei orgànica de transferències, art. 150.2 CE.

c) Autoritat governativa

Finalment, les propostes de l'Institut d'Estudis Autonòmics en seguretat pública es completen amb un apartat sobre capacitats relacionades amb l'exercici de l'autoritat governativa. El llistat esdevé una miscel·lània de

323 Sobre l'ampli règim d'excepcions favorable a l'Estat i la seva capacitat quasi discrecional de tipificar els supòsits i intervenir, vegeu el capítol 2, específicament els epígrafs sobre les sentències STC 123/1984 i STC 133/1990.

funcions no necessàriament homogènies ni vinculades en sentit estricte al concepte constitucional de la seguretat pública. D'aquesta manera, es mesclen funcions que estan connectades, tot i que de forma diversa, a l'exercici de l'autoritat en l'àmbit de la seguretat pública i la seguretat ciutadana —les de la Llei de protecció de la seguretat ciutadana, el dret de reunió i manifestació o l'expedició de documents oficials—, amb d'altres més pròpies de sectors com la immigració o, fins i tot, la participació ciutadana mitjançant consultes i referèndums. Per contra, no hi consten algunes d'emergents com les de control dels dispositius de videovigilància.

En tot cas, cal deixar constància que les funcions sobre el dret de reunió i manifestació i l'aplicació del règim sancionador de la Llei de protecció de la seguretat ciutadana (Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana) seran assumides per la Generalitat com a conseqüència i en paral·lel al procés de desplegament dels serveis propis de policia, i a l'empara de les corresponents disposicions addicionals de la legislació estatal.³²⁴ En aquest sentit, la via indicada per l'Institut de «delegació per Llei orgànica, art. 150.2 CE» no resultarà necessària per a l'assumpció de les esmentades competències executives. Pel que fa a les relatives a la «documentació personal», previstes a l'article 13 de l'Estatut i a la Llei orgànica 2/1986, sí que es manifestava com a imprescindible el mecanisme constitucional de l'art. 150.2 CE, de transferència o delegació.

— *Dret de reunió i manifestació. Assumpció de les funcions executives referides al tràmit de comunicació prèvia, suspensió i dissolució de manifestacions, prohibició de manifestacions o de la seva data o assistència de delegats governatius.*

Via: delegació per Llei orgànica, art. 150.2 CE.

324 Disposició adicional de la Llei orgànica 9/1983, de 15 de juliol, reguladora del dret de reunió: «Tendrán la consideración de autoridad gubernativa a los efectos de la presente Ley, además de las de la Administración General del Estado, las correspondientes de las comunidades autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos en la Ley orgànica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y conforme al proceso de despliegue de las respectivas policías autónomas». I Disposició adicional de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana: «Tendrán la consideración de autoridades a los efectos de la presente Ley las correspondientes de las comunidades autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes estatutos y en la Ley orgànica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y podrán imponer las sanciones y demás medidas determinadas en esta Ley en las materias sobre las que tengan competencia».

— *Estrangeria. Assumpció de les funcions executives de la legislació d'estrangeria (permisos de residència i treball, règim sancionador, etc.). Establir una marc bilateral de participació de la Generalitat en la política d'estrangeria i immigració.*

Via: delegació per Llei orgànica, art. 150.2 CE. Acord polític.

— *Documentació personal. Assumpció de les funcions executives relatives a l'expedició, renovació i cancel·lació del DNI i passaport.*

Via: delegació per Llei orgànica, art. 150.2 CE.

— *Seguretat ciutadana. Assumpció de les funcions d'aplicació del règim sancionador previst a la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de seguretat ciutadana.*

Via: delegació per Llei orgànica, art. 150.2 CE.

— *Referèndums i consultes populars. Assumpció de les funcions d'autorització dels celebrats a Catalunya.*

Via: delegació per Llei Orgànica, art. 150.2 CE. Modificació de la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, reguladora de les diferents modalitats de referèndum.

Així, com a conclusió, l'Informe, tot i la miscel·lània de les propostes formulades, de natura i conseqüències variades, esbossa en el seu conjunt una proposta de consolidació i millora del model vigent, amb l'objectiu d'avançar en l'assoliment del principi de territorialitat en les competències executives i garantir, quan no restablir, les capacitats legislatives malmeses en els darrers anys per l'actuació dels poders de l'Estat. La via que prima és la dels instruments i mecanismes de reforma puntuals fonamentats en els acords previs de base institucional i política.

En el sector de la seguretat pública, com s'ha repassat, se segueix també aquesta metodologia, i l'esquema proposat defuig plantejar de manera oberta l'opció de la reforma en sentit estructural. De fet, precisament, aquest àmbit competencial havia demostrat en els darrers anys ser un bon exemple dels avenços que es podien assolir per la via de la millora gradual i, en conseqüència, era raonable que s'acabés erigint com a model de les potencialitats de la tècnica de la reinterpretació. El resultat que es dedueix de les propostes tampoc acaba perfilant un marc nítid, en els contorns formals i els continguts materials, que permeti visualitzar i assentar la conso-

lidació d'un règim singular de l'autogovern català encaixat amb normalitat en el sistema constitucional general. En tot cas, el pragmatisme, no exempt paradoxalment també d'importants condicionats polítics i tècnics que el convertien en una via complexa, s'imposava com l'opció més viable per a la millora de l'autogovern davant de l'aparentment inassolible plantejament d'una reforma rígida.

4.6 · Les conclusions de la Comissió: de la relectura a la reforma

La Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern aprovarà l'Informe amb la síntesi dels treballs i les corresponents conclusions en sessió tinguda el 19 de novembre de 2002.³²⁵ El contingut del document no variarà substancialment de la diagnosi i les propostes exposades i defensades en els diferents estudis i informes aportats pels tècnics, tant de l'Institut d'Estudis Autònoms com de les universitats catalanes consultades. De fet, arribat aquest punt del relat, més que abundar en les consideracions tècniques, ja exposades amb detall en les pàgines precedents, el que esdevé de major interès és aproximar-se a la posició institucional i l'orientació política finalment adoptada i recomanada per l'òrgan parlamentari.

La Comissió donarà el seu vist-i-plau a unes conclusions que s'articulen al voltant dels àmbits següents: «a) Valoració del desenvolupament de l'Estat de les autonomies i de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. b) Objectius generals de l'aprofundiment de l'autogovern. c) Vies i àmbits per a l'aprofundiment de l'autogovern i d) Propostes per a l'aprofundiment de l'autogovern».

La diagnosi sobre l'evolució del desplegament i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya coincideix amb les valoracions àmpliament compartides per la majoria d'experts i juristes que havien comparegut en seu parlamentària. Per una banda, el balanç positiu amb caràcter general de la recuperació de les institució d'autogovern de Catalunya, arran de l'entrada en vigor del nou règim democràtic i constitucional i, d'altra banda, la progressiva afectació qualitativa de l'autonomia política catalana, que s'havia produït i accentuat al llarg de les dues darreres dècades. En aquest sentit, es destaca el deteriorament de la funció legislativa de la Generalitat

³²⁵ El *Document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern* es recull en el *BOPC*, núm. 366, de 5 de desembre de 2002.

com a conseqüència d'un ús intensiu i extensiu de tècniques i instruments com les lleis de bases estatals, les lleis orgàniques, els títols competencials transversals i els principis d'interès general, interès o abast supraautonòmic i de l'article 149.1 CE d'igualtat de tots els ciutadans espanyols. És a dir, se subratlla la restricció derivada de l'exercici expansiu de les competències estatals en detriment de la capacitat de la Generalitat a l'hora de desenvolupar polítiques substantives pròpies. Així mateix, se subratlla en l'àmbit executiu la insuficiència de la implantació del principi de territorialitat i plena descentralització administrativa a favor de l'autonomia, tot mantenint l'Estat un ampli espai de presència, intervenció i actuació. I finalment, en un pla més polític i simbòlic, es remarquen les mancances en l'articulació i visualització d'un model d'Estat plurinacional, tant en el reconeixement cultural i lingüístic, com en la participació en els òrgans i en els procediments de presa de decisions estatals i la projecció exterior.

La Comissió fixa els objectius generals de l'aprofundiment en una orientació també manifestada i majoritàriament compartida pels juristes iuspublicistes: la *relectura* del marc constitucional i estatutari vigent a la llum d'uns valors i una cultura política més permeable a la concepció plurinacional del model d'Estat: «Es pot plantejar un canvi que hauria d'operar *conceptually* sobre les mateixes bases polítiques sota les quals ha funcionat el sistema, és a dir, assumint que la Constitució empara i protegeix el pluralisme social i cultural de la societat espanyola —la concepció de l'Estat plurinacional—, els drets col·lectius inherents a aquest pluralisme i la seva normal expressió mitjançant el principi democràtic».³²⁶

Així, se situa l'acció preferent de l'aprofundiment a: «Ampliar i activar les competències de la Generalitat i determinar-ne amb precisió l'abast; Reforçar la posició de la Generalitat com a part de l'Estat; institucionalitzar la presència de la Generalitat en la Unió Europea i en l'àmbit de les relacions internacionals; garantir el ple reconeixement del principi de plurinacionalitat de l'Estat; millorar el funcionament de les institucions de la Generalitat; i ampliar el reconeixement dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya».³²⁷ Com es pot comprovar, els objectius són prou amplis i genèrics i el seu abast només pot ser copsat quan es completa amb l'anàlisi de les vies i tècniques proposades per assolir-lo, així com la seva projecció sobre les matèries sectorials concretes.

³²⁶ BOPC, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, p. 14.

³²⁷ *Ibidem*, p. 15.

Les *conclusions* de la Comissió, tal com ja s'ha apuntat en l'orientació dels *objectius* de l'aprofundiment, malgrat exposar les diferents opcions també semblen decantar-se per exhaurir «el potencial marc constitucional i estatutari»:

És possible, per tant, una aplicació alternativa del marc constitucional i estatutari que resulti més favorable a l'autogovern de Catalunya. El mateix Tribunal Constitucional ha reconegut aquesta possibilitat en diverses sentències (per exemple, STC 56/1990, 149/1991 i 127/1994). Aquesta millora de l'autogovern de Catalunya es basa exclusivament en la utilització de les potencialitats dels textos vigents de la Constitució i de l'Estatut, sense plantejar-se en absolut la reforma d'aquestes dues normes. Gaudeix de l'avantatge de tenir un cost procedimental menor que la reforma estatutària o la reforma constitucional, però depèn molt d'acords polítics, que, per llur naturalesa, són més fàcilment mutables.³²⁸

El text incorpora les tesis predominants en els estudis aportats pels juristes, especialment les referents als mecanismes dels articles 150.1 i 150.2 CE, que no requereixen de processos rígids de reforma:

L'increment de l'autogovern per aquesta via implica la intervenció de diversos elements, encara que no necessàriament hagin de concórrer tots en tots els supòsits materials: la modificació de la normativa estatal que significa un exercici expansiu de les competències de l'Estat; la culminació dels traspassos de serveis pendents; l'aparició de noves lleis; la celebració de nous acords polítics i convenis de col·laboració; la potenciació de formes operatives d'articulació; la transferència i la delegació de facultats en el marc de l'article 150.2 CE; l'atribució de facultats legislatives en el marc de l'article 150.1 CE.

Té una importància particular la possibilitat de l'ampliació extraestatutària de competències mitjançant la utilització dels articles 150.1 i 150.2 CE. Convé subratllar que l'atribució de competències a la Generalitat per mitjà d'aquests dos preceptes constitucionals no té la garantia jurídica derivada de la rigidesa formal de la consignació estatutària, però al mateix temps s'ha d'assenyalar que no té els límits materials de la reforma estatu-

328 Ibidem.

tària sense prèvia reforma constitucional, és a dir, pot incloure matèries de competència estatal en els termes de l'article 149.1 CE.³²⁹

Les opcions de reforma estatutària i constitucional també són recollides, amb l'avaluació de les corresponents llums i ombres. En el supòsit de la via estatutària, però, s'observa com l'accent més aviat se situa en les dificultats tècniques i polítiques —rigidesa i exigència d'amplis consensos—, així com en l'impacte limitat que s'obtidria en la millora de l'autogovern com a conseqüència de les presumibles limitacions derivades del model de distribució competencial recollit a l'article 149.1 CE. Les *conclusions*, així, no semblen considerar com a suficient i justificatiu d'una reforma estatutària el marge disponible entre l'esmentat precepte constitucional i la nova regulació que podria explorar la nova norma bàsica:

La reforma estatutària, regulada pels articles 56 i 57 EAC, significa l'aplicació d'un procediment marcat per la rigidesa, que, amb intensitats diverses, requereix majories qualificades al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals i l'aprovació per referèndum popular dels electors catalans. La reforma de l'Estatut, sense reforma constitucional prèvia, és una via d'una operativitat limitada per a millorar el sostre competencial de la Generalitat, ja que no pot ultrapassar el límit de les competències exclusives atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1 CE. En aquest sentit, en el terreny competencial, la reforma estatutària només pot referir-se a qüestions menors: exhaurir les escasses possibilitats competencials ofertes per l'article 149.1 i no aprofitades en el text vigent; actualitzar la clàusula residual de l'article 149. 3 CE per incorporar matèries no previstes ni per l'article 149.1 CE ni per l'EAC; introduir algunes precisions per fixar amb major rigor jurídic la competència autonòmica en alguna matèria (per exemple, en el règim lingüístic) sense els límits absoluts de l'article 149.1

329 El document precisa, seguint les propostes de l'Institut d'Estudis Autonòmics, aquesta via sobre les matèries següents: Administració de Justícia; Dret civil i funció pública notarial i registral; cultura; organització territorial; règim local, política territorial, mesures per aplicar el principi de plurinacionalitat de l'Estat; participació de la Generalitat en organitzacions internacionals i en la Unió Europea, radiodifusió, televisió i telecomunicacions; loteries, jocs i apostes; finançament i Administració tributària; associacions i fundacions; ensenyament, universitat i recerca; energia elèctrica i hidrocarburs; ordenació del territori, urbanisme i habitatge; sanitat, seguretat social i serveis socials; espais naturals protegits; polítiques mediambientals; comerç, consum, turisme i publicitat; economia i sectors productius; sistema financer; treball i mutualisme; col·legis professionals i cambres; policia i protecció civil; mesures per a l'establiment de l'Administració única. BOPC, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, pp. 15-16.

CE i amb la garantia d'una reforma estatutària. Igualment l'Estatut podria regular la participació de Catalunya en òrgans centrals de l'Estat, llevat d'aquells aspectes expressament establerts a la Constitució.³³⁰

En aquesta mateixa línia o estat d'ànim, es podria arribar a denominar, s'aborda la qüestió dels drets històrics. Per una banda, es deixa constància de l'important potencial jurídic d'aquesta institució pel que fa a la millora i garantia de l'autogovern, i s'aporten arguments vàlids per invertir la tendència de desaconsellar una reforma de l'Estatut, però, per l'altra, al mateix temps es considera com a poc probable o viable per la presumpta manca de tradició en el cas català:

S'ha d'advertir que la invocació dels drets històrics com a via per al reconeixement i la millora de l'autogovern no té gaire tradició entre les forces polítiques catalanistes ni entre la doctrina del dret públic de Catalunya. Tanmateix, recentment alguns plantejaments polítics i doctrinals han incidit en la possible aplicació d'aquesta figura a Catalunya, la qual cosa fa aconsellable deixar-ne constància en els treballs de la Comissió d'Estudi.³³¹

Les conclusions de consens, per tant, que s'imposaran en el document de síntesi de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment, indiquen i recolzen l'opció predominant i majoritària, tècnicament com políticament, de la relectura del marc constitucional i estatutari disponible. Així, s'ha intentat argumentar profusament en les pàgines anteriors. Malgrat això, cal tenir present una darrera circumstància que permet intuir ja en el mateix Informe final de la Comissió parlamentària un canvi de rumb sobtat, a curt termini, cap a la reforma i l'elaboració d'una norma bàsica de nova planta.

En l'última part de l'Informe de la Comissió, s'incorpora a darrera hora i en darrera instància una tercera part anomenada *Posicions polítiques finals dels grups parlamentaris*. Les forces polítiques en la primera fase dels treballs de l'òrgan parlamentari ja havien aportat les seves contribucions inicials, que marcaven les seves orientacions sobre la qüestió. Els

330 BOPC, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, p. 16.

331 La poca convicció en l'aplicabilitat es pot sostenir també en la circumstància que l'estudi de síntesi quan esmenta la via dels drets històrics no la precisa ni la projecta en àmbits o matèries específics sobre les quals podria operar la seva garantia competencial, i es limita a constituir una reflexió genèrica més que un exercici de prospecció. BOPC, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, p. 16.

grups majoritaris es manifestaren mitjançant dos documents³³², que assenyalaven també com a prioritària la tècnica de l'exhauriment de l'ordenament vigent, seguint en bona part els arguments i l'estela tècnica esbossada pels juristes i experts. Per contra, en els seu pronunciaments singulars finals, malgrat el seu suport al text de consens aprovat, assenyalen una ruptura sobtada de tipus polític sobre la via sostinguda durant els quasi vint-i-dos mesos de vida del debat parlamentari.

Així, el novembre de 2002, el Grup de Convergència i Unió, força que governava la Generalitat en aquells moments, i els tres grups que signaven *el document tripartit* (SOC-CpC, ERC i ICV) expressaven la conveniència, ara sí, d'abordar una àmplia reforma de l'Estatut. La concreció de l'oportunitat temporal per iniciar-la, és dir, en la present legislatura o la següent, no necessàriament era coincident entre ells, probablement per motius diversos de conveniència electoral, però sí aparentment l'objectiu de fons.³³³ En aquest punt, es podria identificar l'inesperat però ja definitiu trànsit de l'opció política i jurídica de la *relectura* cap a la reforma o l'elaboració d'un nou Estatut.

332 El Grup de Convergència i Unió va presentar el document *Millora de l'autogovern. Un nou impuls a l'autogovern. Una proposta a favor de Catalunya i la seva gent* (abril 2002), que coincidia amb els continguts del document elaborat pel Govern, mitjançant l'Institut d'Estudis Autònoms. Els grups Socialistes-Ciutadans pel Canvi, d'Esquerra Republicana de Catalunya i d'Iniciativa per Catalunya-Verds signaven conjuntament el document *Catalunya i l'autogovern: Perspectiva 2008* (novembre 2001), en el que seria segons la seva pròpia denominació un «document tripartit». El Partit Popular va lliurar el document *Més autogovern* (abril 2002).

333 El grup de CiU defensa l'oportunitat de procedir a la reforma a l'inici de la legislatura següent, prevista per a finals de l'any 2003, mentre que els grups del *document tripartit* sostenien la necessitat d'abordar-la en la sisena legislatura, encara vigent. Així, en la consideració final de CiU se sosté: «La concurrència dels factors esmentats [les causes exposades en la diagnosi de les restriccions de l'autogovern] obliga a un canvi d'orientació que permeti garantir l'autogovern i aconseguir un salt qualitatiu en el seu contingut, d'acord amb les expectatives inicialment obertes i les necessitats del moment present. I si no és possible, per manca de voluntat política, que aquest canvi es produeixi mitjançant una aplicació alternativa del marc vigent, es justifica avui plenament, tal com ha acordat el mateix Parlament en el recent debat de política general, l'opció de fer-ho, en la propera legislatura, per la via d'una reforma estatutària que renovi i actualitzi el pacte entre l'Estat i Catalunya, i garanteixi la capacitat de decisió política que la societat catalana necessita per al seu ple desenvolupament.». En relació amb el document de l'altre grup majoritari, el del socialistes: «El Grup Socialistes-Ciutadans pel Canvi proposa que aquesta Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern recomani l'inici immediat dels treballs preparatoris per a l'elaboració d'un nou Estatut d'autonomia de Catalunya per tal que puguin ser lliurats al Ple i aprovats abans de la finalització de la legislatura actual. Aquests treballs preparatoris hauran de ser assumits per la mateixa Comissió autòrta d'aquest Informe, que actuarà com a ponència conjunta.», BOPC, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, pp. 78 i 80.

D'aquesta manera, les consideracions tècniques i polítiques sostingudes durant quasi dos anys, fonamentades en el marge i els arguments de la viabilitat i el pragmatisme de les reformes progressives i la transformació de la cultura constitucional de l'Estat, inesperadament començaven a deixar pas a una via que fins a la data havia estat desestimada. La bondat d'una opció més gradual i senzilla —segurament més en la seva formulació teòrica que en el seu acompliment efectiu, atesa la seva fragilitat i dependència de la voluntat sostinguda dels poders centrals— deixaven pas al camí més explícit, intens i concentrat del procés rígid de la reforma de la norma bàsica de l'autogovern català. En poc temps, de la cultura de la reinterpretació constitucional i els acords i reformes puntuals, com a instrument de transformació d'un sistema que es venia manifestant constrictiu per a l'autonomia política, s'avançava cap un escenari més obert i de majors expectatives de canvi estructural en el model de relacions i de distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat. El perquè de la variació en el rumb o l'estratègia esdevé un exercici bàsicament especulatiu, però segurament en el context de l'inici de la darrera i última etapa del mandat, i del cicle polític, del president Jordi Pujol, des de l'any 1980 al 2003, s'hi poden trobar algunes de les claus explicatives.

5 · La reforma: materials jurídics i debat doctrinal

5.1· Els primers treballs de prospecció: l'Informe sobre la reforma

L'any 2003, l'Institut d'Estudis Autònoms presentava les seves noves propostes per a l'increment de l'autogovern. L'encàrrec provenia del Govern de la Generalitat i seria elaborat pel mateix Institut amb el suport d'una Comissió acadèmica integrada pels catedràtics Enoch Albertí, Enric Arguñol, Joaquim Ferret i Carles Viver Pi-Sunyer.

Malgrat la coincident i reiterada participació de protagonistes destacats dels treballs que varen constituir la base de les conclusions de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, el resultat de l'aportació aquest cop serà de signe visiblement i substancialment divers. El mateix títol amb què es publicà l'estudi és prou eloqüent: *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*.³³⁴ La denominació del treball indicava així, des del mateix ini-

³³⁴ Els treballs de l'Institut d'Estudis Autònoms varen ser publicats el juliol de 2003 sota el títol

ci, que l'opció i orientació de la proposta apuntava ja no a vies o tècniques de millora legislatives o executives sinó a la mateixa reforma de la norma institucional bàsica de Catalunya. En pocs mesos s'havia evolucionat de la *relectura* o l'aprofundiment de l'autogovern a la reforma de l'Estatut.

La proposta formulada no únicament acull la via de la reforma de l'Estatut sinó que aquesta es planteja en sentit ampli, assenyalant-se d'aquesta manera una operació d'abast quasi integral. En altres paraules, l'estudi de l'Institut, i per extensió òbviament del Govern de la Generalitat, esbossa una operació de nova planta que passaria per la redacció d'un nou Estatut que substituiria i derogaria el de l'any 1979.

El canvi d'estratègia des de la perspectiva tècnica es justifica escassament en el text de l'estudi, al·legant causes principalment d'estabilitat i durabilitat dels canvis a escometre:

En el document de síntesi elaborat per la Comissió parlamentària d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern es posen en relleu les possibilitats d'aprofundir en l'autogovern a partir del marc constitucional i estatutari vigent. Aquestes possibilitats es fonamenten en el caràcter obert i flexible que té aquest marc, força notable si el comparem amb d'altres sistemes polítics, que encara pot permetre una evolució important en clau autonòmica. La revisió de la noció de bases, l'opció per altres criteris legislatius diferents als que s'han produït fins ara, el foment d'acords participatius Estat-Generalitat o la utilització de la via de l'article 150.1 i 2 són alguns dels mecanismes que es podrien utilitzar per assolir el resultat esmentat. Tanmateix, la utilització d'aquestes vies té alguns condicionants que cal remarcar. En primer lloc, el de dependre d'uns acords —formals o informals— que requereixen una aplicació *continuada*. En segon lloc, un component d'*inestabilitat* inevitable, en la mesura que es tracta d'opcions possibles, però unilateralment modificables per l'Estat. El marge d'aplicació existent es mostra així com un avantatge, però també com un inconvenient quan aquesta demanda només es pot sustentar, precisament, en una interpretació possible, però no obligada, del marc constitucional. Certament, amb un acord polític de gran abast es pot intentar canviar algunes inèrcies i introduir una cultura més favorable a l'autonomia, però això no suposaria

d'*Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat, Barcelona, 2003. La coordinació per part de l'IEA va correspondre al seu director, Antoni Bayona, i el grup de treball intern va ser integrat per Xavier Bernadí i Laura Díez.

en cap cas una garantia absoluta de consolidació d'aquest procés si les circumstàncies polítiques esdevenen menys favorables. Aquest factor condicionant sí que es podria evitar, en canvi, si l'opció triada és la de la reforma estatutària.³³⁵

Si bé és cert que en els antecedents dels treballs per a l'aprofundiment del autogovern ja s'havia apuntat aquesta mancança tècnica de la via de la *relectura* i, així mateix, les posicions polítiques de darrera hora dels grups parlamentaris majoritaris de la cambra també semblaven apuntar un gir estratègic d'orientació a curt o mitjà termini, encara no era evident que l'opció de la reforma s'acabés imposant. De fet, com es recordarà, tant en els estudis dels juristes com en les mateixes conclusions de síntesi de la Comissió, la via de l'operació de nova planta va ser més aviat desestimada per raons de complexitat política i procedimental. En conseqüència, resulta pertinent la pregunta sobre quina havia estat la causa de tan rellevant canvi d'orientació.

La resposta difícilment es pot trobar en el referent textual dels informes, estudis i treballs jurídics que sustenten tècnicament una opció o altra. El mateix *Informe sobre la Reforma de l'Estatut* no dóna massa pistes al respecte i, tal com s'ha esmentat, l'espai destinat a explicar o raonar el canvi de criteri és més aviat minso.³³⁶ L'estudi es podria afirmar que parteix des de la seva gènesi de la premissa de la reforma. I és precisament des d'aquesta motivació que s'aborden el conjunt de les mesures tècniques. En conseqüència sembla raonable i, fins i tot evident, cercar en el mateix encàrrec

³³⁵ *Informe sobre la Reforma*, p. 48.

³³⁶ En la presentació de l'edició de l'obra que recollia els treballs encarregats per l'Institut a un grup de reconeguts juristes de la resta de l'Estat per tal que aportessin les seves valoracions a l'*Informe sobre la Reforma*, Viver Pi-Sunyer ja assenyala amb més claredat i perspectiva (novembre 2004) l'ampli consens, bàsicament impulsat per algunes forces polítiques catalanes, per evolucionar de la *relectura* a la reforma, més com a conseqüència —podríem afegir— d'un cert esgotament polític i, fins i tot, anímic que no d'una execució jurídica o institucional fallida, com a mínim pel que fa al període de temps tan curt que havia transcorregut d'ençà els treballs de la Comissió per a l'Aprofundiment. Així, referint-se a l'*Informe* de 2003: «El estudio partía de una doble constatación: de un lado la voluntad manifiesta de la casi totalidad de las fuerzas políticas catalanas y de amplios sectores sociales de desarrollar un sistema de autogobierno que, finalmente, no había respondido a sus aspiraciones y expectativas y, de otro lado, el fracaso continuado de las reiteradas propuestas de *relectura* de la Constitución y de los estatutos, unido a la decisión política de limitar las posibilidades de reforma constitucional a cuestiones que no permiten llevar a cabo los cambios que esas fuerzas políticas y esos sectores sociales reclaman», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004.

governamental l'explicació del canvi de rumb. No s'ha d'oblidar que és el mateix Govern qui formula la petició i comanda l'Institut per dur a terme els estudis necessaris per explorar una possible reforma d'ampli abast de l'Estatut. Per tant, arribats a aquest punt, semblar clar que era el mandat polític el que assenyalava, en un sentit i no en un altre, la nova direcció de l'aportació jurídica.

El Govern de la Generalitat formulava l'encàrrec en un determinat context polític³³⁷ i el mateix Parlament, tot i la seva posició de fons orientada vers la via de l'aprofundiment, ja evidenciava mostres i indicis clars de canvi en el darrer tram de la sisena legislatura. En les posicions finals dels grups a l'Informe de síntesi de la Comissió, com s'ha comprovat, però tam-

337 En clau de contextualització historicopolítica no es pot obviar, per la seva més que probable influència, que el conseller en Cap del moment i futur candidat a la Presidència de la Generalitat, Artur Mas, va pronunciar en data de 21 d'octubre de 2002 una conferència que, sota el títol *Catalunya sense límits: els nous horitzons del nostre projecte de país*, incorporava el compromís d'impulsar una reforma d'ampli abast de l'Estatut, més concretament l'elaboració d'un nou Estatut que substituïria íntegrament el vigent de 1979. Així, des de la principal força parlamentària es donava per esgotada en clau política l'exploració de la via de l'aprofundiment i s'indicava l'aposta per la reforma de natura quasi integral: «Doncs bé, és en aquest sentit que formulem la nostra proposta d'un nou Estatut d'Autonomia per a Catalunya. No parlo només de reformar l'actual Estatut, sinó de promoure'n un de nou. Parlo d'escriure avui l'Estatut de la Catalunya d'avui i del que volem que sigui la Catalunya del demà. Un nou Estatut que recollint l'experiència d'aquests darrers 25 anys ens permeti donar el nou impuls que el nostre país necessita, reclama i mereix. Que ningú interpreti que la proposta que avui formulem respon bàsicament a una tàctica de càlcul electoral; ni a una sortida dialèctica per quedar més o menys bé davant de no-sé-qui; ni òbviament suposa anar a remolc de ningú. Convergència i Unió ha optat fins ara per treure tot el profit possible del marc constitucional i estatutari que està a punt de complir el seu primer quart de segle. Ens hem carregat de raó. Hem cregut en les possibilitats que la Constitució i l'Estatut ens oferien per progressar des del vessant autònom. Per recuperar l'autogovern que durant els darrers tres-cents anys se'ns ha manllevat una i altra vegada. Per dotar Catalunya del poder polític que requerim a fi de construir el nostre propi futur. Hem estat tan lleials com el que més. Ens hem carregat de paciència sempre que ha calgut; i quan l'hem acabada, n'hem anat a comprar més. Són moltes les contribucions que des del nacionalisme català hem aportat a l'interès general espanyol. Ho dic amb satisfacció, sense cap mena de recança. Però el que no hem aconseguit encara és que Espanya s'articuli com un autèntic Estat d'estructura i esperit plurinacionals. Un Estat que accepti, reconegui i respecti les nacions que el configuren. Les nacions, com Catalunya, que han estat, que són i que per damunt de tot volen seguir sent. El nou Estatut que proposarem s'ha d'interpretar, per tant, com un intent de superar el marc actual, aprofitant tota l'experiència acumulada durant les dues darreres dècades, tot i bastint un quadre nou de relacions entre Catalunya i Espanya», *Catalunya sense límits: els nous horitzons del nostre projecte de país*, www.ciu.cat, consulta 1/10/2007, pp. 12-14. Així mateix, cal tenir present que en el darrer tram de la VI legislatura el Parlament va aprovar la constitució de la Ponència per elaborar l'Informe sobre la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. BOPC, núm. 398, 3 de març de 2003.

bé i contemporàniament mitjançant determinats pronunciaments. En la Resolució 1489/VI subsegüent al debat de política general de l'any 2002,³³⁸ es preveia per primer cop la possible alternativa de la reforma en la legislatura següent en el cas que la via de la relectura no avancés de manera satisfactòria. Així mateix, una moció³³⁹ del mes de novembre ja anunciava el criteri que la majoria dels grups introduiria de manera sobtada en les posicions finals de la Comissió d'estudi. I finalment el signe més evident, que és el referent polític adduït per l'Informe de l'Institut, el nomenament a les acaballes de la VI legislatura de la Ponència que havia d'elaborar la proposta de reforma de l'Estatut.³⁴⁰

Tot i així, en la introducció de l'Informe es pot arribar a intuir com els juristes se senten abocats a un escenari nou que no havia estat pres en consideració fins al moment. Prova d'aquesta circumstància és la referència explícita al caràcter inèdit de l'exploració del camí de la reforma i, d'altra banda, la continuïtat en la insistència en els mecanismes complementaris aportats amb motiu de la Comissió d'Estudi de l'Aprofundiment: bàsicament la via del 150.2 CE i les reformes parcials i puntuals de lleis orgàniques i d'altra legislació estatal com a mètode d'eixamplament de l'autogovern.³⁴¹

338 Resolució 1489/VI del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Consell Executiu, apartat II sobre l'autogovern: «d) Manifesta que l'alternativa a aquest procés comportaria la modificació, durant la propera legislatura, de l'actual marc estatutari, mitjançant els mecanismes legals que s'hi estableixen, com a solució definitiva per garantir la salvaguarda dels drets de Catalunya com a nació i superar l'actual estancament de l'autogovern; tot això sens perjudici d'explorar l'apel·lació als drets històrics de Catalunya, d'acord amb el mecanisme regulat per la disposició addicional primera de la Constitució espanyola». BOPC, núm. 339, de 7 d'octubre de 2002, p. 10. En aquesta mateixa resolució (apartat II.2.a) també manifesta que la «jurisprudència constitucional inspirada en dinàmiques centralistes» ha contribuït a paralitzar el procés autonòmic.

339 Moció 186/VI del Parlament de Catalunya sobre l'autogovern, que instava a finalitzar els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern durant el vigent període de sessions; a aprovar el contingut de l'informe final corresponent en el Ple; i a la inclusió en ell de la directriu consistent en «la reforma de l'Estatut d'autonomia i, si s'escau, la de la Constitució espanyola, necessàries per actualitzar les competències de la Generalitat, sens perjudici de l'exhauriment de les possibilitats que derivin de llur relectura o reinterpretació i de les vies legals corresponents». BOPC, núm. 366, de 5 de desembre de 2002, p. 88.

340 Ponència per elaborar l'Informe de proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia, aprovada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i govern local, en sessió de 19 de febrer de 2003. El Grup del Partit Popular mostraria la seva oposició mitjançant la negativa a designar ponent, BOPC, núm. 398, de 3 de març de 2003, p. 32.

341 Com es pot comprovar, un dels exemples esmentats és la reforma de la LOFCS, atesa la notòria distància entre el seu contingut i la realitat institucional assolida per l'autogovern en la matèria de la seguretat pública.

En primer lloc, subratllar l'interès que pot tenir un estudi com aquest, en la mesura que el seu principal objectiu ha de ser el de posar en relleu el *marge de maniobra existent per a la reforma estatutària* dins el marc de la Constitució, tenint en compte que fins ara no s'ha realitzat cap estudi aprofundit sobre aquesta qüestió i menys encara des d'un vessant aplicatiu. En segon lloc, avançar des d'ara que aquest marge de maniobra pot ser diferent en funció dels temes i àmbits a considerar, amb la qual cosa podrà ser útil, en aquells casos en què el marge sigui especialment estret, anar més enllà del llinar estricte que permet la reforma estatutària completant-la amb altres possibilitats constitucionals com són la utilització de la via de l'article 150.2 CE, la modificació de lleis que compleixen una funció constitucional específica (p.e.: les lleis orgàniques del Tribunal Constitucional, del Poder Judicial, del finançament autonòmic, del règim electoral general, o dels cossos i forces de seguretat), o avançant, en el seu cas, possibles criteris per a una eventual reforma constitucional complementària.³⁴²

Partint de la base de l'orientació política genèrica vers la reforma de l'Estatut, en sentit ampli, cal analitzar els aspectes jurídics següents de l'Estudi, que constituïran antecedents directes i destacats del posterior procés de reforma.

5.2 · Tècniques per a la reforma: la precisió i la definició competencials

L'aportació més rellevant i innovadora de l'Informe sobre la Reforma en relació amb els treballs tècnics del període anterior, la VI legislatura, es recull en el capítol III de l'Estudi, *Criteris per a la reforma de l'Estatut*, concretament en el primer epígraf, *Reforçament del poder legislatiu per establir polítiques pròpies en àmbits materials complets*.³⁴³

342 La referència a «l'avançament de criteris d'una eventual reforma constitucional» podria considerar-se més aviat com una referència tècnica a la darrera i més alta via de reforma del model de distribució competencial que no pas com un escenari susceptible de ser abordat a curt o mitjà termini. En el contingut de l'Informe aquest procediment no és explorat de manera mínimament acurada per arribar a concloure que constituïa una opció presa en consideració en el moment processal de la seva redacció, ni posteriorment tampoc com es podrà comprovar. Informe sobre la Reforma de l'Estatut, p. 14.

343 Informe sobre la Reforma de l'Estatut, p. 67-86.

En l'esmentat apartat es recorda que «no hi ha dubte que les competències legislatives tenen especial rellevància des del punt de vista del contingut material de l'autonomia, ja que són les que expressen de forma més intensa la dimensió política de l'autogovern» atès que «es tradueixen en la capacitat de decidir i innovar sobre com s'ordenen i configuren les diverses relacions socials, econòmiques i institucionals» i, en conseqüència, «permeten fixar polítiques pròpies».³⁴⁴

El dèficit de l'autogovern d'ençà de l'entrada en vigor de l'Estatut de 1979, com ja s'havia indicat en balanços anteriors, se situa, un cop més, en bona part en aquest aspecte. La mancança és de tipus qualitatiu per part de les institucions catalanes a l'hora d'exercir de manera substantiva i completa les seves capacitats, especialment en les matèries i sectors en els quals, en un pla teòric, tindria atribuïda la competència exclusiva. Així doncs, sovint, l'Estat mitjançant la seva activitat legislativa i, fins i tot, reglamentària hauria retallat les potencialitats de decisió de l'autogovern. El resultat s'identifica com un empobriment de l'autonomia política catalana davant d'un pes preminent i creixent dels poders centrals.

D'acord amb aquesta diagnosi, coincident amb la ja assenyalada en els estudis precedents,³⁴⁵ l'Informe proposa dues tècniques inèdites fins al moment. La seva novetat rau en bona part en el fet d'esdevenir pròpies i apropiades per a un procés de reforma de l'Estatut, via fins aquell moment gairebé inexplorada per no prevista com a opció preferent. Les dues tècniques, com es veurà més endavant, seran acollides i caracteritzaran finalment el procediment de reforma que es durà a terme en el període de 2004 a 2006.

Les tècniques de reforma estatutàries de reforçament de les competències, altrament conegudes com a *tècniques per garantir l'exclusivitat de les competències exclusives*,³⁴⁶ i per tant del poder polític de l'autogovern català, poden ser anomenades, d'acord amb la seva natura i contingut, *tècnica de precisió enunciativa* i *tècnica de definició tipològica*.

³⁴⁴ Ibidem, p. 69.

³⁴⁵ Una diagnosi que, com s'ha pogut analitzar en la primera part del present treball de recerca, també es projecta en la matèria de la seguretat pública.

³⁴⁶ Aquesta es correspon a la terminologia emprada per Viver Pi-Sunyer, autor intel·lectual de les esmentades tècniques. Sobre elles es pot consultar l'aportació disponible més recent: Viver Pi-Sunyer, C., «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006. Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats», a: *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

La precisió enunciativa

L'Informe proposa com a via d'increment, però sobretot de millora qualitativa de l'autogovern, l'elaboració d'una nova norma bàsica institucional que adopti una sistemàtica i un redactat substancialment diferents als de 1979. De fet, fins i tot, es pot afirmar que es pretén atribuir al futur nou Estatut una funció constitucional més activa i àmplia en la delimitació de competències. Així, la nova norma hauria d'esdevenir un instrument precís que completés i complementés el sistema de distribució competencial contingut en la norma fonamental, bàsicament a partir de l'article 149 CE. L'Estatut assumiria d'aquesta manera una major intensitat i un abast més ampli en la configuració de l'autonomia política catalana, d'acord amb les possibilitats que li atribuïa la concepció flexible dels autors de l'*Informe sobre la Reforma*:

La remissió a l'Estatut de la configuració dels elements bàsics que estructuren i donen contingut a l'autonomia li atribueix un indubtable valor de complement constitucional, que ha permès parlar fins i tot d'una *desconstitucionalització* de l'estructura territorial de l'Estat. Probablement aquesta afirmació pugui semblar excessiva, però no ho és afirmar que la *Constitució territorial de l'Estat* és un model obert, no definit del tot en el mateix text constitucional, sinó per la *concurrència del binomi Constitució i Estatut*. Aquest plantejament es reforça encara més si tenim present el valor polític (de pacte) i jurídic (de concreció de les previsions constitucionals) que té l'Estatut i que té com a principal conseqüència la *garantia* de l'autonomia, fent-la resistent a eventuals conjuntures polítiques. L'especial posició de l'Estatut en el sistema de fonts normatives i la rigidesa (i renovació del pacte) que comporta el seu procediment de reforma són decisius en el moment de fer aquesta valoració.³⁴⁷

La concreció de la fixació de les competències de la Generalitat es realitzaria mitjançant una tècnica d'enunciació precisa i detallada de les matèries, sectors i, fins i tot, subsectors sobre els quals els poders catalans exercirien les seves capacitats i facultats. Mitjançant l'enumeració detallada se cerca, per una banda, precisar i enfortir les potestats de la Generalitat, especialment les legislatives, sobre les matèries que quedarien minuciosa-

³⁴⁷ *Informe sobre la Reforma*, p. 49.

ment identificades i delimitades i, d'altra banda, també es reduiria l'ampli i discrecional marge d'intervenció que hauria vingut exercint l'Estat en nombrosos títols, emparant-se en la natura genèrica de les matèries recollides en el 149 CE i tampoc precisades favorablement a la Generalitat en l'Estatut vigent:

En conseqüència, davant la hipòtesi d'una reforma de l'Estatut, seria molt important *reconsiderar la tècnica d'atribució competencial fins ara utilitzada i optar per una altra alternativa que permetés definir i precisar millor l'abast i el contingut dels títols competencials*. D'aquesta forma, les clàusules competencials ja no respondrien a un enunciat formulat en termes genèrics, sinó que serien normes més detallades que desenvoluparien ja, amb un nivell de concreció suficient, *les projeccions inherents o derivades del títol competencial*.³⁴⁸

Aquesta tècnica de precisió en l'enunciat dels títols competencials o matèries per part de la Generalitat, com en el cas de qualsevol opció legislativa, no estarà exempta de dificultats i possibles contraindicacions tècniques. El text de l'Informe així ho indica. I l'intens debat contemporani, tècnic però també polític, al procés de reforma en donaran testimoni d'aquesta circumstància.³⁴⁹ L'inconvenient més remarcable era el potencial risc de petrificació de les competències mitjançant la seva fixació en una norma de reforma considerablement rígida. Certament, es podia arribar a la conclusió que un excés de zel en la precisió de les matèries o competències de la Generalitat amb el decurs del temps podia generar l'efecte contrari a l'inicialment pretès i esdevenir un límit i, per tant, una mancança per al desenvolupament i desplegament futur de l'autogovern. Per aquest motiu, en el mateix Estudi es proposen fòrmules de redacció o enumeració d'estil obert que servirien per identificar amb precisió els àmbits substantius propis de la Generalitat i alhora exclouren el risc de constituir-se o actuar com a llista taxada o tancada. La utilització de l'expressió *en qualsevol cas i a títol merament enunciatiu* en la formulació de l'enunciat facilitaria una futura interpretació oberta de mínims, altrament funció de *garantia substancial mínima*, que no exclouria la incorporació

³⁴⁸ Ibidem, pp. 71-72.

³⁴⁹ En aquest sentit, es poden consultar les nombroses referències recollides en el present i el següent capítol en relació amb el diàleg entre juristes catalans i el conjunt de juristes d'arreu de l'Estat.

de nous subsectors o submatèries en els respectius títols competencials en l'àmbit d'aplicació de l'autogovern.

La tècnica de *precisió enunciativa* amb les corresponents clàusules obertes de salvaguarda serà la finalment adoptada en la redacció del nou Estatut, també en els articles reguladors de la seguretat pública en sentit ampli: seguretat ciutadana, seguretat privada, emergències i protecció civil i videovigilància.

La definició tipològica

La recomanació de l'Informe d'incorporar en el nou text estatutari una definició genèrica i conceptual del contingut i abast dels diferents tipus de competències pròpies de l'autogovern (exclusives, compartides i executives) prové de la indicada concepció de l'Estatut com a instrument constructor del model constitucional de distribució de poders i de la seva capacitat, per tant, d'incidir en la configuració de l'esmentada tipologia. Així, l'Institut d'Estudis Autònoms, encara que de manera més sintètica i prudent que en el cas de la tècnica de la precisió enunciativa, proposa que la nova norma bàsica estableixi, en el seu articulat, determinats preceptes que coadjuvin també a la garantia³⁵⁰ de les competències de la Generalitat davant la intervenció de l'Estat, especialment pel que fa a les exclusives, les de desplegament legislatiu i reglamentari, així com la seva relació amb les bases i funcions previstes a l'article 149.1 CE. Així, l'Estatut exerciria un rol actiu en la singularització del règim de bases estatal en el cas de l'autogovern català:

Ara bé, això no exclou que l'Estatut pugui establir un règim jurídic de les competències fonamentat en la mateixa funció constitucional que desenvolupa. A diferència d'altres lleis que no poden tenir caràcter interpretatiu, la posició de l'Estatut es relativitza per la seva naturalesa i si admetem que té capacitat —com la té— per concretar les competències dins el marc constitucional, també hauríem d'admetre que pot establir determinacions sobre *l'articulació* de les respectives competències legislatives. En aquest sentit,

350 La garantia de les competències en el llenguatge polític i periodístic serà coneguda com a «blindatge competencial». En el mateix sentit que assenyalarà Enoch Albertí, malgrat ésser una expressió d'escàs rigor jurídic, per contra, es pot sostenir que esdevé d'una nítida plasticitat explicativa. Albertí, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), p. 2.

es podria perfilar un concepte més estricte de les bases quan afecten competències qualificades estatutàriament com a exclusives, de forma que no més poguessin consistir en principis i regles essencials que actuarien com un límit extern a la competència de la Generalitat; cal recordar aquí la possibilitat, reconeguda per la jurisprudència constitucional, que els estatuts poden singularitzar l'aplicació de les competències bàsiques estatals. A banda d'això, l'Estatut també podria afirmar el principi general que les competències de la Generalitat li han de permetre en aquest cas una llibertat d'opció reguladora, inherent a la naturalesa legislativa de les seves competències. Altres principis que podria recollir l'Estatut, podrien ser la reserva a la Generalitat de la funció reglamentària i executiva, que evitaria per tant la possibilitat de bases d'aquesta naturalesa llevat de casos veritablement excepcionals i justificats, així com l'excepció en l'aplicació de la mateixa normativa bàsica quan resulti de la peculiar configuració estatutària de les competències. Finalment, dins de cada àmbit competencial, l'Estatut també podria contribuir a precisar indirectament la projecció o projeccions que pot tenir la competència bàsica estatal, si s'adopta el criteri abans exposat que el nou redactat estatutari concreti i precisi amb més detall el contingut dels títols competencials de la Generalitat. En les previsions relatives a les competències legislatives que responen a l'esquema bases-desenvolupament legislatiu també es podria aprofitar per resoldre un aspecte sovint polèmic com és el de la transposició de directives comunitàries.³⁵¹

Aquesta tècnica que acabarà essent recollida i aplicada en el procés de reforma de l'Estatut serà un altre dels aspectes nuclears i controvertits de la nova regulació estatutària. El debat se centrarà en la capacitat de l'Estatut d'interpretar la norma fonamental i, en conseqüència, d'establir límits i condicionants a l'acció dels poders de l'Estat, encara que sigui des de la caracterització de les competències autonòmiques, sobretot en relació amb la legislació de bases i l'orgànica. Com es veurà més endavant, a favor s'hi pronunciaran les tesis —minoritàries— que sustenten un model constitucional basat en el binomi articulat i complex de Constitució-Estatuts,³⁵² i en

351 *Informe sobre la Reforma*, p. 79-80.

352 L'Informe cita una de les sentències del Tribunal Constitucional més favorables a la capacitat dels estatuts de singularitzar i reforçar les competències autonòmiques de caràcter exclusiu davant de la intervenció estatal, la STC 22/1999.

contra les posicions —majoritàries entre els juristes de l'Estat³⁵³— més restrictives i defensores de la funció més monopolística i rígida de la Constitució en la configuració del règim de relacions entre el poder central i els poders territorials.

En tot cas, en el present epígraf cal deixar constància que *l'Informe de la Reforma* ja apunta aquesta qüestió. De fet, assolirà un protagonisme destacat en el procés de reforma estatutària i en el període posterior a la seva entrada en vigor, així com en els corresponent recursos d'inconstitucionalitat formulats pel Grup Parlamentari del Partit Popular a les Corts i el Defensor del Poble. Una proposta inèdita, amb vocació esclaridora, que sens dubte implica un significatiu repte tècnic i jurídic, però també polític, tant pel que fa a la doctrina que desenvolupi la justícia constitucional, com la seva posterior aplicació, si escau, per part dels poders i les institucions implicades.³⁵⁴

353 Les posicions de la majoria de juristes de l'Estat es manifestaran contràries amb caràcter general, tot i que amb intensitats i matisos diversos, a les tècniques de precisió i definició competencials utilitzades a l'Estatut. Com a exemples significatius es poden esmentar les primeres valoracions crítiques sobre les propostes recollides a *l'Informe sobre la Reforma*, realitzades per López Guerra a *Estudios sobre la reforma del Estatuto* (2004), pp. 11-44; considerant-les directament inconstitucionals: Blanco Valdés, «Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007), pp. 18-26.

Els juristes de l'Estat que participaran als estudis encarregats per l'Institut d'Estudis Autonòmics, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, amb l'objectiu que valoressin les propostes de *l'Informe sobre la Reforma* són: Luis López Guerra, «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», p. 11-46; Alejandro Saiz Arnaiz, «Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía», pp. 47-92; Javier Barnes, «Legislación básica y Estatuto de autonomía», p. 93-126; Rafael Jiménez Asensio, «Competencias ejecutivas y administración única», pp. 127-198; Jesús Leguina Villa, «La transferencia o la delegación de competencias estatales por medio del Estatuto de autonomía», pp. 199-230; Juan Antonio Xiol Ríos, «Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña», pp. 231-282; Francisco Velasco Caballero, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales», pp. 283-350; Pablo Pérez Tremp, «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», pp. 351-388 (aquesta participació constituiria la justificació formal de la recusació del magistrat del TC en els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra l'Estatut català); Javier Pérez Royo y Manuel Carrasco Durán, «Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales», pp. 389-436; Fernando Pérez Royo y Manuel Medina Guerrero, «Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña», pp. 437-497.

354 En el primer pronunciament del Tribunal Constitucional (STC 247/2007, de 12 de desembre) sobre un recurs d'inconstitucionalitat a una de les reformes estatutàries (recurs núm. 7288-2006 interposat pel Govern de la Comunitat Autònoma d'Aragó contra l'art. 17.1 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, reformat per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril) no es desvetlla encara la doctrina de la justícia constitucional en relació amb

Finalment, cal afegir que aquesta tècnica també serà projectada sobre els articles reguladors de la seguretat pública, tot i que amb una significativa evolució, com es veurà, entre les primeres propostes i els redactats aprovats pel Parlament i posteriorment a les Corts.

Els drets històrics: una via de poca convicció

L'Informe sobre la Reforma de l'Estatut analitza la qüestió dels drets històrics en l'epígraf 7. *El reconeixement i l'actualització dels drets històrics de Catalunya en el marc d'un nou Estatut*, del capítol II de *L'Estatut com a norma constitutiva de l'autogovern*. L'aproximació inicial esdevé ja per si mateixa una declaració de les expectatives dipositades en la seva viabilitat:

Com és sabut, la idea de drets històrics s'ha relacionat habitualment amb les comunitats basca i navarresa i no són aïllades les veus contràries a la possibilitat d'actualitzar aquests drets històrics en d'altres territoris. És per això que les propostes que seguidament es recullen es plantegen com a un complement al que s'ha dit fins ara sobre la reforma de l'Estatut, en

les dues tècniques de delimitació competencial utilitzades i recorregudes en la norma catalana. Tot i així, els fonaments subjacents semblen avalar la seva legitimitat i adequació constitucional, especialment quan se sosté (sobre la funció constitucional de l'Estatut precisament a la llum de l'exemple de la matèria de la seguretat pública): «El Tribunal ha reconocido también una tercera modalidad de norma estatutaria delimitadora caracterizada porque el Estatuto incide, no ya en la competencia autonómica, sino directamente en la competencia estatal prevista en el art. 149.1 CE, precisando su alcance a partir de los preceptos constitucionales que remiten a una ley orgánica habilitando en determinadas materias la regulación estatutaria. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materias tan relevantes como son las de *Administración de Justicia*, *Hacienda General* o *seguridad pública* (art. 149.1.5, 14 i 29 CE), entre otras» (FJ 9). I s'afegeix, amb la corresponent precisió del necessari respecte per al desplegament de les funcions pròpies de l'Estat regulades a l'art. 149.1 CE: «El Estatuto de Autonomía, en cuanto a norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los FFJJ 7 y 8» (FJ 10). Sobre la resolució es pot consultar les primeres aportacions de Tornos Mas, J., «La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», pp. 79-105; i Cabellos Espíñerez, M.A., «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano», pp. 106-144, totes dues a: *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 7 (2008), Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.

el benentès que podrien ser considerades si hi concorre la voluntat política suficient.³⁵⁵

Els autors de l'Estudi semblen partir de la convicció —i probablement també del condicionant— consistent en el fet que la doctrinal jurídica i política catalanes no havien contemplat tradicionalment i fins al moment la institució dels drets històrics com a un instrument de reforç i garantia de l'autogovern català.³⁵⁶ Bona prova d'aquest fet és que el mateix Estatut de 1979 no els preveia i molt menys encara els projectava sobre matèries concretes. L'esmentada circumstància, juntament amb l'absència de la seva reivindicació en el discurs polític i acadèmic, comportarà que el seu tractament en l'Informe sigui més aviat escàs en extensió formal i en la creença sobre la seva possible incorporació en el nou text.

Malgrat aquesta orientació que planeja sobre la volada del text, el cert és que no s'obvia la indicació de la importància que podria implicar pel procediment de reforma la incorporació al nou Estatut dels drets històrics com a institució que contribuís a modular i singularitzar a favor de Catalu-

355 *Informe sobre la Reforma*, pp. 60-61. López Guerra a *Estudios sobre la reforma del Estatuto* també valorarà de manera escèptica la possibilitat d'aplicació del seu règim al cas de Catalunya, p. 40.

356 Esdevé especialment interessant la referència d'Herrero de Miñón a les paraules de Jordi Pujol (*Estatuto de autonomía, pacto de Estado*, 1987) sobre la qüestió dels drets històrics en la tradició del catalanisme polític, en contraposició al cas basc: «Afirma el presidente Pujol: Comparemos, por ejemplo, nuestro planteamiento con el del País Vasco. Comparemos concretamente la base intelectual e ideológica de nuestra reivindicación con la del País Vasco. Allí se reivindica de hecho el restablecimiento de los Fueros. El nacionalismo vasco tiene un substrato foralista que el nuestro abandonó hace tiempo. Sería más exacto decir que no lo ha tenido nunca». *Derechos Históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, pp. 119-120. L'any 2007, el mateix Jordi Pujol reconeixerà que la manca de doctrina del Dret públic català disponible en la transició, juntament amb la percepció que els drets històrics eren una institució arcaica inconvenient per a una concepció constitucional moderna del nou autogovern, van impedir a Catalunya dotar-se d'un instrument útil per a la garantia de la qualitat de la seva autonomia política. Així, afirmarà: «Més coses positives: a la discussió de l'Estatut del 2006 s'hi ha aconseguit introduir el concepte de *drets històrics*, que no s'havia pogut fer constar aleshores (EAC 1979) —potser nosaltres en aquell moment no hi vàrem insistir prou—, i els drets històrics per definició són col·lectius». *Els drets dels pobles: drets individuals i drets col·lectius, Actes del seminari, 8 de març de 2007*, Centre d'Estudis Jordi Pujol, Barcelona, 2007, p. 146. Cal fer constar que la incorporació al debat polític i estatutari, el juliol de 2005, del règim dels drets històrics com a instrument de millora i garantia de l'autogovern per part del Grup Parlamentari de Convergència i Unió va correspondre al diputat i ponent Francesc Homs i Molist. Homs reivindicarà l'accent de modernitat sobre una institució que podia aportar importants conseqüències jurídiques, quantitatives i qualitatives, en la millora de l'autonomia política.

nya el model constitucional de repartiment de competències. Així, tot i que de manera sintètica, l'Informe assenyalava els dos aspectes següents:

— La capacitat de Catalunya d'acollir-se en el nou text estatutari al reconeixement i actualització de la institució dels drets històrics. En aquest sentit, es recullen posicions molt similars a les defensades per Joaquim Ferrer en el seu treball aportat a la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern. L'Institut considera també que la disposició addicional de la CE no necessàriament és d'aplicació exclusiva i restrictiva als territoris forals i que, en tot cas, existeixen línies argumentals suficients per predicar la titularitat catalana. En aquest sentit, s'esmenta la inexistència d'una doctrina del Tribunal Constitucional³⁵⁷ explícitament contrària a aquesta opció, així com la identitat singular de Catalunya com a nacionalitat, d'acord amb l'article 2 CE, que havia disposat històricament d'una autonomia política pròpia plebiscitada afirmativament, tal com resta explicitat a la disposició transitòria segona CE.

— La transcendència de la institució dels drets històrics, entesos no com a antics privilegis sinó com a mecanisme de «reconeixement i protecció dels fets diferencials» en el model constitucional, a l'hora d'esdevenir «una garantia institucional» de l'autogovern que els acull i els projecta sobre determinats títols competencials. D'aquesta manera els drets històrics podrien actuar, en el cas català, com a moduladors de les competències estatals de l'article 149.1 CE, tot emparant un règim singular fonamentat en un disseny asimètric del sistema constitucional.³⁵⁸

Finalment, l'Informe conclou que l'aplicació a Catalunya de l'esmentada institució obriria un nou escenari de conseqüències inexplorades fins al moment sobre la qualitat de l'autogovern català:

En definitiva, tal com ha quedat exposat, l'aplicació a Catalunya de la disposició addicional primera de la Constitució obriria unes expectatives im-

357 L'Informe cita la STC 88/1993, la qual estableix el vincle de la institució dels drets històrics als furs jurídicopúblics tinguts en el passat, no limitats necessàriament al segle XIX i XX; fet que facilitaria la interpretació favorable a l'aplicabilitat a l'autogovern català, *Informe sobre la Reforma*, p. 61.

358 El text de l'Estudi també esmenta la STC 214/1989 que reconeix la capacitat dels drets històrics d'incidir en la interpretació de les competències estatals d'acord amb les previsions estatutàries que els reconeguin i projectin sobre determinades matèries o sectors.

portants per a la reforma estatutària, en el benentès que per a la seva efectivitat seria decisiu l'acord que s'assolís entre els legisladors estatal i català sobre l'abast i la intensitat de la mateixa, obrint una nova dimensió al pacte per a l'autogovern que de per si implica l'Estatut.³⁵⁹

Malgrat aquesta valoració final, s'ha de tenir en compte que la tendència predominant és la indicada a l'inici d'aquest epígraf, és a dir, la més aviat escassa convicció en les possibilitats reals i efectives d'acabar dotant Catalunya d'un règim competencial reforçat parcialment en els drets històrics. Un argument addicional de sustentació d'aquesta tesi el constituïria l'apartat de l'Informe relatiu a *Altres mesures per al reconeixement de la singularitat de Catalunya*, en el qual s'aborden qüestions de rellevància com les relacions entre Catalunya i l'Estat i elements de tanta importància com la llengua, la cultura i el dret civil català. Doncs bé, les propostes que es formulen per reforçar la titularitat competencial sobre aquests àmbits no passa principalment i prioritàriament per la via de la projecció sobre ells dels drets històrics. En definitiva, un resultat probablement previsible però no necessàriament inevitable, en relació amb una institució que, com indicava el president Jordi Pujol, no havia estat tradicionalment recollida ni reivindicada per la política ni la doctrina catalanes.

5.3 · Les aportacions dels partits: bases polítiques i indicis jurídics

L'exhauriment de la VI legislatura, com s'ha indicat, es clourà en l'àmbit de l'autogovern amb la constitució d'una Ponència per a la Reforma de l'Estatut,³⁶⁰ 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 obtenir resultats. Més aviat, l'òrgan parlamentari semblava tenir per objectiu deixar constància de la voluntat política d'iniciar la reforma que no pas obtenir conseqüències legislatives concretes. 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 con-

359 *Informe sobre la Reforma*, p. 63.

360 Proposta de Reforma de l'Estatut d'autonomia, Ponència per 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.

tinguts en la documentació de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment 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,³⁶¹ 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 per al nou Estatut—, el resultat i la natura dels documents es manifesten desiguals i, en alguns casos, fins i tot de difícil comparació.

Bases per a un nou Estatut Nacional de Catalunya (CiU)

En paraules de Marc Carrillo, la proposta elaborada per Convergència i Unió³⁶² «és el document més extens i detallat dels elaborats per les diverses forces polítiques».³⁶³ S'articula en una primera part en la qual s'exposen els

361 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 Autonòmics, Barcelona, 2006.

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

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

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.³⁶⁴

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 sobre tres 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 mecanismes següents per articular el projecte assenyalat:

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

364 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.

així mateix en el règim de la bilateralitat³⁶⁵ i l'aplicació del règim dels drets històrics.³⁶⁶

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 Autònomic— 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 única³⁶⁷ i la

365 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 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».

366 La referència als drets històrics es recull en la base 2.2 *De la democràcia i l'Estat de dret*: «2. Drets històrics: Catalunya és 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.

367 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

reforma de determinades lleis orgàniques del bloc de constitucionalitat.³⁶⁸

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 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 vigent³⁶⁹ i, consegüentment, vestida sobre el bagatge i els consells acumulats per la doctrina i l'experiència de l'acció de govern i dels

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».

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

369 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.

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 de Catalunya com a principal poder polític responsable de la matèria a Catalunya. D'aquesta manera se cerca modular les previsions del 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 Catalunya, ja sigui mitjançant l'execució delegada d'aquestes o a través de la informació i intervenció en el desenvolupament d'aquestes.

En relació amb 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 ca-

pacitat legislativa de la Generalitat en el camp de la seguretat pública, sense assolir-se, però, un model gaire 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.³⁷⁰

370 El document incorpora el terme 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.³⁷¹

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.³⁷²

13. Atribuir a la Generalitat competències en matèria de regulació de prevenció de la violència en espectacles esportius.³⁷³

Constitució de l'Estat Lliure de Catalunya. Projecte d'Estatut Nacional (ERC)

La proposta d'Esquerra Republicana de Catalunya, tal com ja es dedueix del mateix títol, parteix d'una orientació formalment i materialment diversa de la resta de forces polítiques i de la possible aproximació a un document centrat en un procés de reforma estatutari. De fet, el projecte donat a conèixer per aquesta força s'articula sobre l'*Estat Lliure de Catalunya*, associat al Regne d'Espanya. Així, l'article 1 és prou il·lustratiu de la natura i el contingut del projecte:

371 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).

372 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).

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

Article 1. De les bases de l'Estat Lliure de Catalunya i del principi d'auto-determinació

1. Catalunya és un estat democràtic. La sobirania radica en el poble català i es manifesta a través de la voluntat que emana de les urnes. El poble català, amb aportacions poblacionals i culturals diverses, és l'establert al llarg de la història al territori on ha nascut i desenvolupat la seva llengua i on en el passat creà institucions polítiques i ordenaments jurídics propis, i constitueix una nació que té dret a decidir lliurement el seu autogovern.
2. Amb l'aprovació del present Estatut, el poble català exerceix el dret a l'autodeterminació que li correspon com a nació sobre la capacitat reconeguda per la legislació internacional d'establir lliurement el seu règim polític, social i econòmic i assumeix el dret a decidir el seu futur a través de la voluntat de pertinença a la Unió Europea.
3. L'Estat de Catalunya adopta la forma política d'Estat Lliure, associat al Regne d'Espanya, d'acord amb el present Estatut i amb aquelles disposicions de la Constitució espanyola que li siguin d'aplicació de conformitat amb els articles següents.
4. La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'Estat Lliure de Catalunya.

Partint d'aquestes premisses no sembla gaire inexacte concloure la plena incompatibilitat jurídica amb el marc constitucional i estatutari vigent i, per tant, la seva inconstitucionalitat. En conseqüència, es pot afirmar que el document d'ERC tenia una naturalesa estrictament política, allunyada aparentment de qualsevol pretensió d'esdevenir una aportació en clau tècnica o jurídica al procés de reforma previst per a la legislatura següent.

Malgrat aquesta circumstància, a continuació s'exposa la part del text relativa a la matèria de la seguretat pública, que paradoxalment és tractada conjuntament amb l'àmbit de les forces armades i l'exèrcit, esdevenint contradictòria amb el procés de constitucionalització i democratització de la funció policial respecte a la militar, recollit en la Constitució i defensat en el seu moment per Heribert Barrera en el debat de la legislatura constituent:³⁷⁴

Article 48. De la seguretat pública i la defensa nacional

1. És competència de la Generalitat de Catalunya el manteniment de l'ordre i la seguretat pública al conjunt del territori i dels ajuntaments dins

374 Vegeu el capítol primer, específicament els epígrafs relatius al debat constituent i estatutari.

del seu terme municipal, els quals s'exerceixen mitjançant la Policia de Catalunya.

2. El Govern de la Generalitat assumeix la direcció i el comandament dels cossos i forces de seguretat de l'Estat espanyol presents al territori de Catalunya; i ha de col·laborar quan s'escaigui amb els òrgans de coordinació policial de la Unió Europea.

3. El Consell Nacional de Defensa, presidit per qui ocupa la Presidència de la Generalitat, és l'òrgan polític de coordinació de les forces armades a Catalunya, amb l'objectiu de garantir-hi les funcions bàsiques d'una defensa nacional moderna, des de la coresponsabilitat institucional de la Generalitat de Catalunya i l'Estat espanyol i la Unió Europea, quan s'escaigui.

Bases per a la Reforma Constitucional i Estatutària (ICV)

La proposta d'Iniciativa per Catalunya-Verds parteix de l'exigència formal i material d'un doble procés de reforma. Per una banda, la pròpia estatutària, però de l'altra, de manera conjunta i amb caràcter previ, també la constitucional. Iniciativa fonamenta així el seu document sobre el model polític i d'ordenació de l'Estat que anomenen *federalisme pluralista*.³⁷⁵ D'aquesta manera, s'articula un document l'aplicació del qual requeria una profunda modificació del marc constitucional vigent, centrada principalment en la revisió dels subjectes titulars de la sobirania i, per tant, de l'estructura territorial i institucional de l'Estat amb l'objectiu d'evolucionar vers una fórmula federal amb elements d'asimetria. Així, el «federalisme pluralista» fonamentat en el «reconeixement que la sobirania rau en els pobles integrants de l'Estat» —que hauria de reconèixer la Constitució— implica «l'assumpció de competències diferencials en àmbits com la llengua, la cultura, la política comunicativa, la seguretat interna i d'altres que es poden derivar de les particularitats nacionals».

Així, la proposta d'ICV comparteix amb la d'Esquerra, tot i les diferències evidents entre un model federal i un Estat lliure, la seva dimensió eminentment política, amb la definició de nous subjectes titulars de sobirania, que l'allunya d'una possible aplicabilitat a curt termini en un terreny

³⁷⁵ Concepte sobre el qual s'eleva la proposta d'ICV. Implica segons la seva tesi l'atribució de la sobirania als «pobles integrants de l'Estat», i en conseqüència la reforma del Títol VIII CE i del Senat.

jurídic de reforma estatutària. Per contra, la part relativa a les propostes sectorials de modificació de l'Estatut sembla beure de fonts més convencionals. Concretament la base més extensa, relativa a la *Millora competencial*, incorpora bona part del substrat dels informes i propostes jurídiques emanades de l'Institut d'Estudis Autonòmics, especialment del document *Propostes per a la millora de l'autogovern*.

Un clar exemple d'aquesta darrera afirmació el trobem precisament en el tractament de la matèria de «*Policia, protecció civil i funcions governatives*», que coincideix des de l'inici, en la mateixa denominació, amb l'apartat corresponent de l'esmentat estudi:

Policia, Protecció Civil i Funcions Governatives:

Policia: Totes les facultats a la Generalitat excepte les de caràcter estrictament supracomunitari.

Facultats d'autorització i sanció en matèria de permisos de conduir, llicències i permisos de circulació.

Facultats d'aplicació del règim sancionador de la Llei orgànica 1/1992, de protecció de la seguretat ciutadana.

Protecció civil: Atribució de totes les facultats executives.

Funcions governatives: Facultats d'autorització de referèndums i consultes populars celebrats a Catalunya.

Facultats executives referides a l'exercici del dret de reunió i manifestació.

Facultats executives d'expedició, renovació, cancel·lació del DNI i pasaport.

Així mateix, en coherència, es detalla la corresponent modificació de la Llei orgànica del bloc de constitucionalitat, també òbviament, assenyalada pels estudis de l'Institut d'Estudis Autonòmics:

2. El marc estatutari haurà de reconèixer els continguts següents havent-se de modificar la següent legislació bàsica que a la pràctica ha provocat retallades competencials o dificultats per aprofundir l'autogovern:

a) Llei de cossos i forces de seguretat de l'Estat. Cal que per llei sigui reconeguda l'autoritat màxima del president de la Generalitat en matèria de seguretat a Catalunya i la dels alcaldes i alcaldesses als seus municipis. La llei s'haurà de modificar també en el sentit d'augmentar les competències dels Mossos d'Esquadra i de les policies locals.

Bases per a l'elaboració de l'Estatut de Catalunya (PSC)

El document que recull la proposta del Partit dels Socialistes de Catalunya és el més breu dels presentats per les diferents forces polítiques, amb una extensió que no supera les deu pàgines. En aquest sentit, el nivell de detall sobre determinats àmbits, com és el cas de l'atribució de competències a la Generalitat, és més aviat limitat.

El PSC situa el seu projecte en «la seva voluntat d'aprofundir en el caràcter federal, plurinacional, pluricultural i plurilingüístic de l'Estat espanyol» i orienta la reforma de l'Estatut amb l'objectiu d'adaptar-lo a les noves circumstàncies esdevingudes en els darrers vint anys: «la necessitat d'adaptar l'exercici de l'autogovern a l'evolució de les condicions socioeconòmiques, polítiques, tecnològiques i culturals del segle XXI». Així, la proposta té la vocació indubtable d'ajustar-se al marc constitucional disponible, però l'abast de l'operació no s'acaba de detallar, restant d'aquesta manera en una franja d'una certa indeterminació.

La Base sisena és la que aborda la qüestió de les competències. El seu redactat dóna testimoni del tractament genèric i inconcret en la identificació de les diferents matèries susceptibles de ser objecte de les facultats de l'autogovern, així com en la determinació de la tipologia competencial. En altres paraules, el document assenyala la necessitat que la Generalitat esdevingui competent «per definir i executar polítiques pròpies», alhora que identifica la necessitat d'acotar les bases estatals i la conveniència d'ampliar les facultats legislatives i, especialment les executives, mitjançant l'art.150.2 CE, però no ho concreta més enllà de la formulació material següent:

De manera especial la Generalitat determina les seves polítiques pròpies en matèria d'educació, equitat entre els gèneres, cultura, sanitat, habitatge, ocupació, migracions, comerç, polítiques socials i de família, medi ambient, universitats, esport, recerca, turisme, cooperació i solidaritat internacional, règim local, funció pública, urbanisme, indústria, tecnologies de la comunicació, administració de justícia, agricultura, ramaderia, pesca, seguretat pública, infraestructures, ports i aeroports, relacions laborals, transport públic, seguretat social i mitjans de comunicació, entre d'altres.³⁷⁶

376 *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos Jurídics*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2006, p. 166.

En conseqüència, la proposta dels socialistes sembla voler —prioritàriament— deixar constància de la seva voluntat política d'abordar una reforma de l'Estatut, però alhora, també es pot deduir raonablement que el contingut i l'abast de l'operació no desitjaven ser concretats en els seus termes fins al mateix moment d'execució del procés. En tot cas, en el document lliurat no hi consten els elements substancials necessaris, especialment en matèria d'atribució competencial, per aproximar-se a una avaluació quantitativa i qualitativa de la millora o de la reforma de l'autogovern proposada.

D'aquesta manera es conclouen les aportacions prèvies a l'inici formal del procediment de reforma de l'Estatut de les forces polítiques catalanes amb representació parlamentària, a excepció, com ja s'ha esmentat, del Partit Popular, que es mostrava contrari a l'operació. A mode de síntesi, resulta evident que totes elles responen a la voluntat de constituir, en primer lloc i principalment, posicionaments de naturalesa i orientació política. Tot i així, també resulta força evident que les propostes de Convergència i Unió i el Partit dels Socialistes de Catalunya, malgrat les considerables diferències en concreció i densitat tècnica, parteixen de la vocació de formalitzar-se en un marc d'adequació, a l'ordenament constitucional disponible i vigent. Les Bases de CiU defensen una reforma en profunditat de l'autogovern en base als principis de bilateralitat i singularitat a través del reconeixement dels drets històrics. El PSC, sense precisar-ne l'abast, postula una eixamplament de l'autonomia política que faci possible l'adaptació a les noves circumstàncies temporals i que enforteixi les facultats de la Generalitat davant l'Estat. Per contra, tot i que també amb diferències significatives en l'articulació dels continguts materials, ERC amb una proposta d'Estat lliure i ICV d'un federalisme pluralista, sustenten projectes jurídicament irrealitzables sense reformes constitucionals de calat profund.

En tot cas, en aquest context polític i amb els antecedents jurídics exposats finirà la VI legislatura, la de l'aprofundiment de l'autogovern, i es donarà pas a la VII, la de la definitiva reforma estatutària.

5.4 · Els materials constructius: les aportacions de l'Institut d'Estudis Autònoms

El gener de 2004 s'iniciava la tramitació parlamentària de la reforma estatutària i, per tant, el procés d'elaboració del nou Estatut. Malgrat la

sol·licitud³⁷⁷ inicial de promoure la iniciativa legislativa va ser signada per quatre de les cinc forces polítiques de la cambra catalana, finalment tots els grups parlamentaris es varen acabar integrant a la Ponència.³⁷⁸

La Ponència va tenir la seva sessió constitutiva el 12 de febrer de 2004. Les primeres passes, òbviament, varen ser de naturalesa metodològica i s'acordà l'elaboració de la proposta de reforma sobre els materials jurídics que aniria subministrant de manera progressiva l'Institut d'Estudis Autònomic, sota la direcció de Carles Viver Pi-Sunyer.

Els informes que l'Institut va anar lliurant durant gairebé un any, del juliol de 2004 al juny de 2005, varen versar sobre els diferents àmbits materials que havia d'integrar la proposta de nou Estatut, llevat del títol preliminar i el corresponent al finançament.³⁷⁹

377 Sol·licitud de promoure la iniciativa legislativa d'elaboració del text d'una proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya per una ponència del conjunt dels grups parlamentaris, signada pel Grup Parlamentari de Convergència i Unió, Grup Parlamentari Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi, Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya i Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya-Verds, BOPC, núm. 9, el 26 de gener de 2004.

378 Nomenament de la Ponència del conjunt dels grups. Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, reunió del 9 de febrer de 2004, BOPC, núm.18, del 16 de febrer de 2004. Membres: Ramon Camp i Batalla, Núria de Gispert i Català, Francesc Homs i Molist i Artur Mas i Gavarró (Grup Parlamentari de Convergència i Unió); Lídia Santos i Arnau, Miquel Iceta i Llorens, Joan Ferran i Serafini i Àlex Masllorens i Escubós (Grup Parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi); Joan Rídao i Martín, Pilar Dellunde i Clavé i Teresa Aragonès i Perales (Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya); Francesc Vendrell i Bayona, Jordi Montanya i Mías, Àngels Olano i García i Belén Pajares i Ribas (Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya); Jaume Bosch i Mestres, Jordi Miralles i Conte, Joan Boada i Masoliver i Dolors Comas d'Argemir i Cendra (Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya-Verds). Els lletrats del Parlament adscrits a la ponència van ser Joan Vintró i Castells i Ismael Pitarch i Segura.

379 L'Institut va renunciar a presentar propostes sobre aquests aspectes atès que segons el seu criteri es tractava de qüestions que desbordaven clarament la dimensió jurídica, per raons polítiques o tècniques. En aquest darrer sentit, el model de finançament es va considerar que gaudia d'una forta connexió tècnica amb disciplines com l'economia o la hisenda pública més que amb el dret. Val a dir que tradicionalment els juristes experts en regulació de models de finançament ha estat més aviat escassos, mentre que el tractament de la matèria ha recaigut freqüentment en experts en disciplines de les ciències econòmiques, entre les quals destaca la bibliografia, en el cas català, d'Antoni Castells o Ramon Tremosa. Aquesta circumstància en alguns casos ha generat carència de criteris jurídics i constitucionals consolidats sobre la qüestió. Recentment, però, es pot consultar: Bosch Roca, N., «El finançament de la Generalitat», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2005, pp. 179-207; el número monogràfic «El nou model de finançament autòmic» de la *Revista catalana de dret públic*, 32 (2006), Barcelona; i amb posterioritat a l'entrada en vigor de l'Estatut: Girón Reguera, E., «La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica», 80 (2007), *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 75-111.

En les properes pàgines s'analitzen les aportacions dels materials jurídics sobre dos aspectes nuclears de la proposta de reforma i que tindran una connexió i projecció directa en la matèria de la seguretat pública i, fins i tot, en la mateixa funció constitucional de l'Estatut: les tècniques d'atribució de competències i el reconeixement i actualització dels drets històrics.

Carles Viver Pi-Sunyer recordava, el setembre de 2007: «La ampliació y la mejora de la calidad de las competencias de la Generalidad era, sin duda, junto a la mejora de la financiación, el objetivo fundamental de la reforma estatutaria».³⁸⁰ I efectivament, en els mateixos informes lliurats a la Ponència s'accentuava aquesta qüestió com un dels objectius tècnics i jurídics més rellevants. El nou Estatut tenia la missió de garantir la millora de l'autogovern català en el nombre de competències i sobretot en la seva integritat —especialment *garantir l'exclusivitat de les competències exclusives*—,³⁸¹ amb la finalitat de reforçar l'autonomia política davant del que es considerava que havia estat la tendència expansiva de l'Estat, que les hauria anat restringint al llarg del temps i, fins i tot, buidant de contingut en diversos casos.³⁸² D'aquesta manera, d'acord amb el criteri dels autors dels materials, calia adoptar una tècnica legislativa que garantís la capacitat de les institucions catalanes per desenvolupar polítiques públiques pròpies en aquells àmbit materials i sectorials en els quals la norma bàsica els atribuís la titularitat, intentant corregir o minimitzar la presumpta tendència *uniformitzadora* que es venia observant i accentuant en els darrers anys:

Concretament, en este ámbito se trataba y se trata de conseguir, en primer lugar, la exclusividad de las competencias exclusivas —es decir, de disponer de ámbitos materiales relevantes en los que poder fijar libre-

380 Viver Pi-Sunyer, C., «El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución» a: *Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado, XIV jornadas de l'Asociación española de letrados de parlamentos, 19-21 setembre 2007*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 31-48. D'un seminari de l'octubre de 2006: Viver Pi-Sunyer, C., «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006. Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats», a: *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.

381 Viver Pi-Sunyer: «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006», *op. cit.*, pp. 13-53.

382 En relació amb el balanç de l'afectació durant les dues darreres dècades es pot consultar: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament, Barcelona, 2005 i: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònoms, 2005. Especialment sobre les matèries connexes al títol d'*ordenació general de l'economia* (149.1.13 CE), Albertí, E., «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 149-185.

mente políticas propias—; segundo, de garantizar también ámbitos significativos de actuación pública en las competencias de desarrollo legislativo o, dicho de otro modo, de limitar la expansión de las bases estatales; tercero, de incorporar una potestad reglamentaria *ad extra*, aunque no excluyente, en las competencias ejecutivas; cuarto, de conseguir que la ingente actividad de fomento estatal se ejerza respetando el sistema constitucional de distribución de competencias y no se convierta en un mecanismo para interferir o condicionar las competencias autonómicas; quinto, de evitar que el alcance supraterritorial de los fenómenos objeto de las competencias autonómicas se convierta en título estatal; sexto, de reconocer la acción de la Generalidad como algo inherente al ejercicio de las competencias autonómicas y, finalmente, de hacer efectivo el principio de neutralidad —o de «autonomía»— institucional del derecho europeo.³⁸³

En aquests termes tan reveladors s'expressava el pare jurídic de la proposta de reforma estatutària, tres anys i mig després de l'inici de la seva elaboració. Els objectius esmentats responien en bona mesura als punts febles i els condicionats que s'havien vingut diagnosticant en l'evolució i el desplegament de l'autogovern català, apuntats de manera reiterada en els estudis realitzats pels *iuspublicistes* catalans en la VI legislatura, la de 1999 a 2003.³⁸⁴

Així, des del mateix inici del procés, l'any 2004, la *memòria explicativa* del Títol Cinquè: *Competències de la Generalitat* de l'Institut, que havia de constituir la referència del legislador i, per tant, dels treballs de la Ponència, ja indicava la direcció de la proposta:

En aquest títol es tracta de fixar les competències que corresponen a la Generalitat. Les tres idees fonamentals que el guien són: en primer lloc, la d'assolir el màxim de competències possibles dins del marc constitucional vigent; en segon lloc, ampliar al màxim l'àmbit de les competències exclusives; i, finalment, garantir, dins de les possibilitats que permet el Dret, la integritat o, si es vol dir així, l'estabilitat del contingut de les

383 Viver Pi-Sunyer, «Les competències de la Generalitat», *op. cit.*, pp. 16-17.

384 *Vid. Estudis sobre l'autogovern de Catalunya* (2003), obra que, com es recordarà, agrupava les aportacions dels juristes consultats per la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (febrer-2001-novembre 2002).

competències assumides en front de futures interpretacions i aplicacions «reduccionistes».³⁸⁵

En conseqüència, les tècniques d'atribució i delimitació de competències que proposaran el materials jurídics, ja apuntades en *l'Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, respondran a la recerca del millor instrument o, en altres paraules, solució tècnica per a l'obtenció del resultat desitjat, és a dir l'ampliació i garantia de les competències de l'autogovern català.

Les dues tècniques d'atribució de competències proposades són les de *concreció material i funcional*.³⁸⁶ La tècnica de la *concreció material* o tècnica de *precisió enunciativa*,³⁸⁷ com es recordarà, consistia en l'ús d'una precisió minuciosa i detallista en l'enumeració o enunciació de les diferents matèries, submatèries, sectors i subsectors sobre els quals la Generalitat tindria atribuïda la titularitat competencial en alguna de les diverses modalitats de funcions o facultats. La finalitat d'aquesta metodologia responia a la voluntat, ja indicada, de reforçar els àmbits materials de l'autogovern davant les possibles intromissions o restriccions de la legislació estatal. En tot cas, aquesta tècnica aplicada a les diverses matèries no pretenia constituir una llista tancada o taxada sinó el contenidor d'aquells àmbits que per la seva connexió amb d'altres títols estatals havien o es podien, en el futur, veure's condicionats o afectats per les actuacions del poder central. En paraules d'Enoch Albertí:

Con la nueva técnica se intentan definir objetivamente las competencias, delimitando el campo material que corresponde a cada tipo de función dentro de la correspondiente materia genérica, concretándolo, particularmente, en aquellos casos en los que se han producido conflictos que han

385 *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos jurídics, op. cit.*, p. 295.

386 Terminologia adoptada per E. Albertí a: «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 149-185. Blanco Valdés, en sentit radicalment contrari, denomina la tècnica de la concreció material com a *blindaje por descripción*, en el sentit de garantir les competències davant de la intervenció estatal. L'any 2007 mantenia la seva valoració d'inconstitucionalitat a: Blanco Valdés, R., «Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007), pp. 18-26.

387 Denominació proposada en el present treball de recerca, juntament amb la *definició tipològica*, *vid. supra*, pp. 238-242. La terminologia suggerida considerem que pot aportar una major càrrega descriptiva del seus objectius en el mateix títol que li dóna nom: la precisió en l'enunciació de les matèries objecte de les competències i, d'altra banda, la definició genèrica de les funcions que abasten els diferents tipus de competències.

reducido la competencia de la Generalitat o en los que existe el riesgo que se produzcan. (...). Se busca esencialmente delimitar de modo mucho más nítido los ámbitos de responsabilidad de cada instancia de gobierno, evitar interferencias del Estado en la esfera autonómica de actuación, y con ello prevenir asimismo conflictos.³⁸⁸

D'aquesta manera, s'aportaria major nivell de certesa i seguretat jurídica a les encara vigents enunciacions genèriques dels títols competencials de l'Estatut de 1979, que sovint mesclaven de manera confusa matèries i funcions, alhora que incorporen nombroses i imprecises expressions de «sens perjudici» com a salvaguarda a favor de les competències estatals, així com de remissions a altres preceptes constitucionals que molts cops no incorporaven continguts competencials.³⁸⁹

Els mateixos materials jurídics de l'Institut d'Estudis Autònoms lliurats a la Ponència reconeixen que la tècnica no és necessàriament la més ortodoxa o estilitzada des de l'òptica legislativa, però l'experiència i els objectius perseguits són els que indiquen la seva conveniència: «en qualsevol cas, és l'experiència d'aquests darrers vint-i-cinc anys la que ens força a recórrer a aquest tipus de plantejament, sens dubte poc vistosos des d'un punt de vista formal». La seva adopció hauria de garantir, així, l'assoliment

388 Albertí, així mateix, recorda que aquesta mateixa tècnica és molt similar a l'adoptada a la Constitució de Suïssa de 1999 que dedica 71 articles a delimitar de manera precisa les competències federals i cantonals en els diversos àmbits o sectors materials. Albertí, Enoch, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31(2005), p. 16. Els materials de l'Institut recorden que aquest mateix sistema també es recollia en els treballs de la Comissió sobre federalisme encarregada de proposar la reforma de la Llei fonamental de Bonn. p. 295. Viver Pi-Sunyer, en una de les seves darreres publicacions, també esmenta d'altres casos de dret comparat en els quals s'hi recull aquesta metodologia enunciativa: «Als exemples de la Constitució suïssa de 1999 i de les actes de devolució d'Escòcia i de Gal·les s'hi podria afegir la llei belga Llei especial de reformes institucionals, de 8 d'agost de 1980, que, com els estatuts, està constitucionalment encarregada de completar la distribució de competències prevista a la Constitució». «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006. Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats», a: *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, p. 22.

389 Albertí esmenta, a tall d'exemple d'aquesta situació, la matèria de les caixes d'estalvi: «L'Estatut de 1979 atribuïa a l'article 12 a la Generalitat una competència exclusiva sobre comerç interior i caixes d'estalvi però condicionada «d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat (...) en els termes del que es disposa en els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 CE (...)», *op. cit.*, «El blindaje».

de la integritat material indicada mitjançant la concreció sectorial i, alhora, ésser suficientment flexible per no acabar actuant com condicionant restrictiu en el futur:

Pel que fa a l'estructura de les diverses competències la proposta es basa, com ja s'ha dit, a detallar les submatèries que componen els diversos àmbits materials, precedides per la clàusula «en tot cas» per donar a entendre que no són relacions exhaustives. S'ha optat per detallar les submatèries de forma bastant minuciosa i per ampliar al màxim l'àmbit d'exclusivitat, fins i tot en àmbits materials que avui s'inclouen en matèries en les quals la Constitució reserva les bases a l'Estat. Tanmateix, com també hem dit, els continguts concrets de la proposta poden modificar-se sense que es posi en crisi la seva estructura bàsica. Així, d'una banda, si es considera que la relació de submatèries és massa prolixa, es pot reduir, especificant tan sols les que es considerin més rellevants o hagin resultat més problemàtiques, l'incís «en tot cas» permet aquesta reducció. D'altra banda, en la negociació política també es pot alterar la «categoria competencial» de les diverses submatèries, per exemple, les incloses en l'àmbit exclusiu poden passar a ser compartides i, fins i tot, simplement executives. De fet, si a la redacció final de l'Estatut s'incorporen com a exclusives totes o la majoria de les competències que a la proposta es configuren d'aquesta manera, la limitació de les bases a simples principis podria flexibilitzar-se.³⁹⁰

El redactat, òbviament i com no podia ser d'una altra manera, es configura com una proposta sotmesa al legislador i, per tant, oberta a modificacions substancials i a les corresponents negociacions parlamentàries. Tot i així, cal tenir present que la premissa de sortida residia en la plena constitucionalitat de l'articulat suggerit i i l'estructuració en 46 matèries.³⁹¹

390 *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos jurídics, op. cit.*, p. 297.

391 Conjuntament i en connexió amb la proposta d'atribució competencial es fa esment a les matèries que podrien ser objecte de la transferència mitjançant el mecanisme del 150.2 CE. Aquesta tècnica, que constituïa l'instrument més rellevant per a l'increment de l'autogovern en l'escenari de la proposta de la *lectura constitucional*, manté, probablement com a conseqüència d'una certa solució de continuïtat entre els dos models, una presència encara destacada (inicialment prevista per a determinats aspectes d'immigració, ports i aeroports d'interès general, telecomunicacions, serveis meteorològics i consultes populars). El text indica més d'una opció, consistents en en el fet que sigui el mateix Estatut el que actui com a norma vehicle de la transferència amb els corresponents aparells de mecanismes de control i garantia estatals; o bé incorpori un

La tècnica de la *concreció funcional* o de *definició tipològica* vindria a completar la material i consistiria en l'intent de definir, i per tant dotar de contingut, les capacitats i funcions que la Generalitat tindria reconegudes en les diferents matèries o sectors. Així, es contribuiria a fer efectives les previsions de l'atribució competencial sobre els diversos títols de la Generalitat, sobretot en la protecció de les de tipus exclusiu, el desenvolupament legislatiu en les compartides i la capacitat reglamentària —més enllà de la dimensió estrictament organitzativa ja disponible— en les potestats executives. L'articulació que es defensa consisteix en la inclusió de diversos preceptes (competències exclusives, compartides, executives i activitats de foment) que incorporarien una definició tipològica genèrica, amb la finalitat de delimitar l'abast funcional de les competències, i que seria de projecció sobre la categorització o classificació competencial recollida en els articles que regulen cada matèria o sector específic.

La proposta inicial del materials jurídics adoptarà el redactat que es reproduceix a continuació. En aquest punt, cal tenir present que un dels aspectes que generarà més controvèrsia serà el relatiu a la definició de les competències exclusives de la Generalitat, concretament quan es preveu que l'exclusivitat de la Generalitat comportaria l'exclusió de la intervenció de l'Estat. Aquesta precisió tenia per objecte garantir l'autonomia política de l'autogovern alhora d'establir polítiques pròpies:

Article (1). Competències exclusives

1. En les matèries que l'Estatut atribueix en exclusiva a la Generalitat correspon a aquesta la fixació de polítiques pròpies o, quan així ho decideixi lliurement, la fixació de polítiques comunes amb altres comunitats autònomes o amb l'Estat. En aquest tipus de competència corresponen a la Generalitat de manera íntegra i excloent³⁹² (la potestat legislativa,

mandat al legislador estatal per tal que dicti la corresponent llei orgànica o, «més simplement» la tramitació en paral·lel de la reforma estatutària i les lleis de transferències. L'opció finalment adoptada serà la tercera, consistent en definitiva a desvincular ambdós tipus de fonts.

392 La inconstitucionalitat del concepte *excloent* és el criteri expressat per F. Balaguer Callejón, J. García Roca, M. Medina Guerrejo i A. Sáiz Arnaiz, en el seu *Dictamen sobre la proposta de reforma del Estatuto de Catalunya*, perquè, segons el seu criteri, «no es poden seleccionar en cada Estatut els límits constitucionals», a: Donaire Villza, F.J., «Ampliació competencial i estatutària: una perspectiva general»; *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España*, Ruiz-Rico, G. (coord.), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, València, 2006, p. 305. Amb el text estatutari ja en vigor, i el terme «excloent» ja suprimit per les Corts, Blanco Valdés es continua mostrant molt crític

la potestat reglamentària i la funció executiva), (totes les potestats públiques).

2. També li correspon la participació en la presa de les decisions de la Unió Europea que afecten a aquestes matèries en els termes previstos en el capítol ... d'aquest Estatut.

L'article sobre les competències compartides també recollirà un dels aspectes que comportarà major debat doctrinal i que, finalment, esdevindrà objecte d'una part dels recursos d'inconstitucionalitat interposats contra el nou Estatut. Sens perjudici de les referències posteriors en aquest mateix treball, convé aquí ja assenyalar que la polèmica provindrà del propòsit de delimitació de l'abast i la forma de les bases estatals amb la finalitat de fer possibles les competències de desenvolupament legislatiu de la Generalitat. Malgrat la constitucionalitat defensada pels autors del text sobre la capacitat de l'Estatut per modular i completar les relacions competencials entre l'Estat i la Generalitat, d'altres juristes sostindran que constituïa un exercici inadequat i inacceptable d'interpretació constitucional i, per tant, de vulneració de la potestat legislativa de titularitat estatal:³⁹³

Article (2). Competències compartides

1. En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat correspon a la Generalitat la fixació de polítiques pròpies o, quan així ho decideixi lliurement, la fixació de polítiques comunes, dins del marc dels principis, objectius o estàndards mínims fixats per l'Estat en normes amb rang de llei, desenvolupant-los i concretant la seva efectivitat normativa. En aquest tipus de competència correspon a la Generalitat la potestat legislativa, i la integritat de la potestat reglamentària i de la funció executiva, llevat dels casos expressament previstos en els articles... d'aquest Estatut.³⁹⁴

amb les tècniques emprades a: «Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007), pp. 18-19.

393 Malgrat la supressió final del terme «integritat» relatiu a la funció reglamentària, les crítiques doctrinals a l'article es mantindran, *Vid. op. cit. supra* Blanco Valdés.

394 El text de la proposta incorporava una remissió a la futura «disposició transitòria N». En relació amb les competències compartides, mentre l'Estat no dicti la legislació bàsica en forma de principis, objectius o estàndards mínims, la Generalitat els deduirà de la normativa bàsica vigent.

2. També li correspon la participació en la presa de les decisions de la Unió Europea que afecten aquestes matèries en els termes previstos en el capítol ... d'aquest Estatut.

En les competències executives se cercarà l'assoliment de totes les potestats necessàries per part de la Generalitat que facin possible una actuació executiva i administrativa completa, inclosa la reglamentària, tenint en compte que l'escenari al qual aspiraria la proposta de l'Estatut consistia en l'assoliment progressiu de l'*Administració única*. Així mateix, sembla que es tenien presents algunes decisions, incloses algunes resolucions judicials com en el cas de la seguretat pública, en les quals es qüestionava la capacitat íntegra de la Generalitat d'organitzar-se.³⁹⁵ En tot cas, l'àmbit de les capacitats executives seria aquell en el qual l'autogovern català hauria d'obtenir un caràcter ordinari i general en el seu corresponent territori d'influència:

Article (3). Competències executives

En les matèries en les quals l'Estatut atribueix a la Generalitat la funció executiva correspon a aquesta la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de reglaments de desenvolupament i execució de la legislació de l'Estat dictada per establir l'ordenació general de la matèria, així com la integritat de la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració, les activitats de planificació i programació, les facultats d'intervenció administrativa, l'activitat registral, les potestats inspectores i sancionadores, l'execució de les subvencions i totes les altres funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració Pública.³⁹⁶

³⁹⁵ Vid. *supra*, pp. 176-181.

³⁹⁶ Sobre la dogmàtica de les competències autonòmiques d'execució destaca l'aportació de Bernadí Gil, X., *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007. Bernadí en la seva monografia reconstrueix el materials i el procés d'aprovació de la reforma estatutària en l'àmbit de les competències executives. L'autor es mostra crític amb el text resultant de l'aprovació de les Corts: «Crònica d'una ambició que s'esvaeix», com a conseqüència de dues modificacions incorporades en relació amb la proposta inicial: la substitució del concepte *reglament de desplegament per disposicions per a l'execució*, i el canvi de l'expressió *legislació [normativa, ja en el text del 30 de setembre] de l'Estat dictada per establir l'ordenació general de la matèria* per la de *normativa de l'Estat*. Segons el seu criteri el nou redactat és «un text d'una ambigüitat i una vaguetat evidents» que no garanteixen la correcció per part de la justícia constitucional de la interpretació restrictiva prevalent. Malgrat això, ell mateix reconeix que d'altres interpretacions més favorables a Catalunya són possibles i, així, ho demostraria el fet que el Grup Parlamentari del Partit Popular s'oposés fermament al

Finalment, i a tall de referència, tenint en compte que s'escapa de les possibilitats d'estudi de la present recerca, els materials proposen la inclusió de dos preceptes més sobre tipologia competencial: l'un sobre activitats de foment i l'altre relatiu al seu abast territorial. La regulació de les activitats de foment es correspondria a la voluntat, segons el criteri general, sobretot de reforçar la tipologia de les competències (exclusives, compartides i executives), tot intentant evitar que aquestes poguessin resultar desvirtuades o desdibuixades per una intensa activitat, en volum d'incentius econòmics i varietat d'actuacions, per part de l'Estat. Així, en certa manera, es constituiria com un instrument de garantia sobre la resta de facultats, especialment en relació amb les de titularitat exclusiva, amb l'objecte de preservar la capacitat de les institucions catalanes de dur a terme polítiques públiques de perfil propi i d'aplicació efectiva:

Article (4). Activitat de foment

1. En les matèries de la seva competència correspon a la Generalitat l'exercici de l'activitat de foment. Amb aquesta finalitat pot atorgar subvencions amb càrrec a fons propis, precisant els seus objectius, regulant les condicions d'atorgament i gestionant la seva tramitació i concessió.
2. En les matèries de competència exclusiva de la Generalitat correspon a aquesta la especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees, així com la regulació de les condicions d'atorgament i la seva gestió, inclosa la tramitació i concessió. Els fons estatals es consignaran com a ingressos propis de la Hisenda de la Generalitat.
3. En les matèries de competència compartida de la Generalitat correspon a aquesta precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees, així com completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, inclosa la seva tramitació i concessió.
4. En les matèries de competència executiva de la Generalitat correspon a aquesta la gestió de les subvencions estatals i comunitàries europees, inclosa la seva tramitació i concessió.

redactat finalment aprovat perquè implicava modificar la doctrina vigent del TC en l'àmbit de les competències executives. En tot cas, cal deixar constància que el precepte actualment vigent (art. 112) permet una interpretació favorable a l'eixamplament de les potestats executives de tipus normatiu de l'autogovern català, més enllà de la previsió cautelosa de Bernadí Gil.

Per tancar, ara ja sí el present epígraf, cal esmentar que en els materials també es proposa la incorporació d'un article que concreti amb detall una de les qüestions que tradicionalment havia vingut condicionant i restringint l'abast de l'autogovern català, és a dir, el punt de connexió territorial. Òbviament, i amb caràcter general i predominant, el criteri que es proposarà consistirà en el de l'àmbit territorial català. La novetat, però, rau en l'explicitació de la competència en territori propi dels supòsits supraterritorials quan la fragmentació de les funcions o capacitats a exercir sigui possible i, en cas contrari, la participació mitjançant mecanismes de col·laboració o coordinació:

Article (5). Abast territorial de les competències

1. Llevat dels supòsits previstos expressament en aquest Estatut i en d'altres disposicions legals, l'àmbit material de les competències de la Generalitat està referit al territori de Catalunya.

2. En els casos en els quals l'objecte de les competències de la Generalitat té un abast territorial superior al del territori de Catalunya, la Generalitat exerceix les seves competències sobre la part d'aquest objecte radicada en el seu territori. En els supòsits en els quals la fragmentació de l'activitat pública sigui inviable, la Generalitat establirà, d'acord amb els ens territorials amb competències sobre la matèria afectada, els instruments de col·laboració necessaris per a l'exercici de les competències en el territori respectiu. Només en els supòsits en els quals la col·laboració resulti manifestament inviable, l'Estat, previ acord (Informe) de la Comissió bilateral Estat-Generalitat, podrà establir mecanismes de coordinació per l'exercici de les respectives competències.³⁹⁷

397 Nota del text de l'Institut: «El fet que l'objecte de les competències de la Generalitat es refereix, en principi, al territori de Catalunya no comporta que les seves disposicions i actes no produeixin efectes jurídics fora d'aquest territori. Tanmateix, la qüestió de l'eficàcia territorial d'aquestes disposicions i actes es regula en el títol preliminar, on ha de quedar clara aquesta possibilitat d'extraterritorialitat». Sobre la qüestió en el text estatutari que entrarà en vigor: Riu Fortuny, R., «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», a: *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, pp. 81-104.

5.5 · Les propostes a debat: els juristes i la funció constitucional de l'Estatut

Tot i la substantivitat pròpia de la discussió doctrinal sobre l'adequació constitucional de les tècniques legislatives proposades per a la reforma, el debat ens remet necessàriament, perquè de fet n'és expressió i conseqüència, a la qüestió de fons de major calat: l'abast de la funció constitucional de l'Estatut. És a dir, en altres paraules, la crítica a la metodologia proposada per l'Institut d'Estudis Autònomic respondria a la tesi que els Estatuts no estarien habilitats per intervenir en la modulació del sistema general de distribució de competències entre l'Estat i la Comunitat Autònoma, bàsicament pel que fa a la incidència sobre el contingut material i funcional de l'article 149.1 CE.

Al capdavant de les tesis favorables, com ja s'ha indicat reiteradament, hi destacarà com a autor intel·lectual Carles Viver Pi-Sunyer, recolzat pel criteri d'una part significativa dels juristes de dret públic de la comunitat catalana, que es manifestaran conformes a la capacitat de l'Estatut d'incidir en el marc constitucional amb la finalitat de configurar un règim competencial singular per a l'autogovern. En aquest sentit es pronunciaran, cadascú amb les corresponents precisions i matisacions, però en una mateixa línia: Enoch Albertí, Enric Argullol, Mercè Barceló, Marc Carrillo, Joaquim Ferrer, Manuel Gerpe, Joaquín Tornos, Jaume Vernet, Joan Vintró Antoni Bayona i Josep M. Castellà Andreu.³⁹⁸

398 Sobre l'estat de la qüestió i el mapa doctrinal, una de les darreres i més actualitzada aportació disponible és la de Castellà Andreu, J.M., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004. Aja/Argullol/ Ferrer/Gerpe/Vernet i Bayona al balanç de: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament, Barcelona, 2005. I específicament sobre el procés de reforma de l'Estatut i la tècnica d'atribució competencial: Albertí, E., «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31(2005), pp. 149-185; Ferrer, J., «Estatuts d'Autonomia: funció constitucional i límits materials», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 87-108; Castellà Andreu, J.M., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004; i Carrillo, M.: «La delimitación de competencias entre la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?», a: *La Reforma de los estatutos de autonomía. Actas del IV congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España*, Ruiz-Rico, G. (coord), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, València, 2006, pp. 417-436; i de manera més descriptiva que valorativa: Tornos, J., «Balance de la distribución de competencias tras la reforma de autonomía», *Informe comunidades autónomas 2006, Instituto de Derecho Público 2006*, Barcelona, 2007. També en la mateixa publicació: Vintró, J., «Catalunya», *Informe comunidades autónomas, 2005 i 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006 i 2007. I recentment, Barceló, M., «La delimitació del con-

En sentit contrari i majoritàriament, es podria arribar a qualificar, es pronunciarien una part molt significativa dels constitucionalistes i administrativistes de la resta de l'Estat. Es tractaria de la posició que exemplifica de manera singularment visible Santiago Muñoz Machado, sota l'expressiva denominació «el mito del Estatuto-Constitución»,³⁹⁹ en relació amb la funció constitucional dels estatuts. L'esmentada concepció doctrinal sustenta que els estatuts «son esencialmente leyes orgánicas del Estado» que tenen «una función constitucional perfectamente delimitada, consistente en regular la organización de las comunidades autónomas y fijar sus competencias». D'aquesta manera la seva funció de concreció de les competències s'hauria de moure en «l'àmbit regulatori» dels articles 147.2, 148 i 149 de la CE. Així:

Desde luego, los estatutos de autonomía, tal y como están regulados en la Constitución de 1978, no tienen naturaleza de normas constitucionales: no son, formalmente, una Constitución. Sobra cualquier argumentación para demostrarlo porque ya hemos dejado evidenciada su naturaleza de leyes orgánicas aprobadas de acuerdo con procedimientos especiales. Tampoco se reconoce en ninguna parte de la Constitución a dichas leyes el carácter de leyes constitucionales en el sentido que tengan un valor normativo equiparable. Se integran los estatutos en el bloque de la constitucionalidad y sirven de parámetro para valorar la constitucionalidad y sirven de parámetro para valorar la constitucionalidad de otras leyes (artículo 28 LOTC). Pero son normas inferiores de rango a la Constitución, pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional, y, como ya hemos indicado, se relacionan con las demás leyes del Estado preferentemente

cepte de bases a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, pp. 53-81; i en forma de manual: Barceló, M. / Vintró, J. (coord.), *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008. Per contra, Francesc de Carreras es mostra contrari a les posicions majoritàries: «Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña», *Teoría y realidad constitucional*, 16 (2005), pp. 43-82 i «El nuevo Estatuto de Cataluña frente a la Constitución», *Claves de la razón práctica*, 158 (2005), pp. 4-1; i Jiménez Asensio, també crític amb la capacitat de l'Estatut, com a instrument idoni, per ampliar les competències de l'autogovern, «Reforma de l'Estatut de Catalunya i ampliació de competències» a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament, Barcelona, 2005, pp. 102-113. Una aportació doctrinal més antiga però de referència: Aguado Renedo, C., *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

399 Muñoz Machado, S., «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 731-753.

dentro del marco del principio de competencia lo que implica equiparación en este punto a rango y fuerza normativa.

Tan sólo, por tanto, son una norma superior (circunstancia que es esencial en las constituciones europeas actuales, como la nuestra de 1978), en relación con las leyes de la propia Comunidad Autónoma.

Aquesta línia de pensament defensaria que els estatuts, per tant, no participen de cap element configurador, ni tan sols pròxim, al pacte constituent i, de fet, nega que es tracti de normes de contingut paccionat. La confusió derivaria, segons Muñoz Machado, de les característiques dels seus respectius processos de reforma fonamentats en «un procedimiento bifásico y sustancialmente paccionado», atès que requereixen la concurrència de voluntats entre el poder estatal i el corresponent poder territorial, i del pensament i estratègia política de determinades forces polítiques, basques i catalanes principalment:

Todo ello ha conducido, según creemos, sumado a la inagotable reivindicación de mayores cotas de autogobierno de los nacionalismos periféricos, a alimentar el mito que el proceso estatutario no se distingue del todo del proceso constituyente, ya que, al incoarlo y desarrollarlo, se ejercen poderes que no tienen limite en ninguna norma superior y, son por ello, poderes soberanos.

En base a aquestes premisses doctrinals, s'analitzen els processos de reforma estatutària que en aquells moments se situaven en el centre del debat públic i jurídic, amb motiu de la seva tramitació, com són els casos basc⁴⁰⁰ i català. En aquest sentit, com es pot observar per alguna de les expressions utilitzades i pels mateixos arguments de fons, l'autor considera que aquests projectes pretenen generar un model de ficció de dubtosa adequació constitucional, «dotando a la norma estatutaria de una es-

400 El projecte d'Estatut del País Basc va ser aprovat pel Parlament basc el 30 de desembre de 2004. Segons Muñoz Machado «marca el punto álgido de esta corriente de pensamiento. Vid. «El mito Estatuto-Constitución», *op. cit.*, p. 731. Cal recordar en aquest punt, que el mateix any 2004 un grup de juristes de l'Estat es pronunciarien per encàrrec, el 2003, de l'Institut d'Estudis Autònomicos sobre les primeres propostes d'una eventual reforma estatutària. Malgrat tractar-se d'aproximacions de diversa natura, més generals o sectorials segons cada cas, el resultat de conjunt es mostra més aviat cautelós —tot i que en un to més temperat del que més endavant es registraria en ple procés de reforma— sobre la capacitat de l'Estatut de modular o interpretar les previsions constitucionals, *vid. supra*, pp. 236-238.

estructura y contenidos semejantes a los de la Constitución estatal». D'aquí, és a dir, del conjunt de l'operació política i jurídica segons la seva anàlisi, en derivaria i en seria descriptor el concepte del «mito Estatuto-Constitución».

Muñoz Machado, però, distingeix el supòsit del projecte català del basc, tot considerant el primer: «aunque también aspira a la ampliación de las cotas de autogobierno, se mueve más claramente dentro de los límites de la Constitución vigente, aunque pretende una amplia modificación de muchas normas reguladoras de instituciones básicas».⁴⁰¹ Així, partint de la concepció de l'Estatut, com a norma composta fonamentalment de regles d'organització, considera que el legislador estatutari tendeix a cercar la semblança i, fins i tot, la coincidència en l'estructura formal entre la norma bàsica de l'autogovern i la Constitució o norma fonamental:

Desde esta perspectiva resultará ahora más asequible el análisis de la otra vertiente de la ideología Estatuto-Constitución: la que se manifiesta dotando a la norma estatutaria de una estructura y contenidos semejantes a los de la Constitución estatal.⁴⁰²

En conseqüència, les tècniques i continguts com la incorporació d'un aparell de drets i deures ciutadans, determinats mandats al legislador estatal no vinculats estrictament a les competències autonòmiques o l'ús de l'Estatut com a instrument de transferència de facultats estatals o d'incidència en institucions d'aquest esdevenen inacceptables, segons el seu criteri, atesa la seva presumpta vulneració constitucional:

Mandatos al legislador que consisten en la usurpación de su función, sustituyéndola por una regulación estatutaria determinante del contenido futuro de la ley estatal, por ejemplo asumiendo competencias por delegación del Estado, o regulando instituciones o materias que están atribuidas al legislador estatal: regular el poder judicial, en lugar de la ley orgánica estatal que tiene confiada la misión constitucional de hacerlo (152.2 CE), regular la delimitación territorial del Estado, prescindiendo de las divisio-

401 Muñoz Machado, S., «El mito Estatuto-Constitución», *op. cit.*, p. 732.

402 Muñoz Machado, S., «El mito Estatuto-Constitución», *op. cit.*, p. 735. Sobre el valor jurídic i l'estructura de la Constitució com a norma fonamental es pot consultar Muñoz Machado, S., *Constitución*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 125 i ss.

nes establecidas en las leyes estatales, regular la composición del Tribunal Constitucional, etc. Todos estos mandatos que consisten en la sustitución del legislador son constitucionalmente inadmisibles.⁴⁰³

Es tracta, certament, d'una valoració sobre la proposta catalana en un moment processal prematur en relació amb els textos que finalment seran aprovats, primer al Parlament i, més tard, a les Corts. Tot i així, la doctrina subjacent en la seva concepció es podria dir que gaudeix d'uns fonaments prou arrelats i duradors, com indicaran algunes reflexions que es mantindran amb la norma ja en vigor.⁴⁰⁴ Les objeccions a la reforma encetada es fonamentaven en el rebuig a considerar i acceptar el model constitucional com un sistema normatiu obert i plural, no únicament integrat pel text de la Constitució sinó també pels estatuts, que, des d'una posició jeràrquica supeditada però alhora complementària i competent per raó de la seva especialització material i la seva legitimació política i democràtica, basada en la concurrència de voluntats entre ens polítics territorials, contribuiria activament a configurar un model territorial d'Estat pactat amb importants elements d'asimetria.

En la mateixa direcció s'expressaran d'altres iuspublicistes espanyols com C. Aguado, F.J. Donaire, L.M. Díez Picazo, J.J. Solozábal Echavarría o T. Quadra Salcedo Janini, actualitzant en certa manera les tesis embrionàries de la primera etapa constitucional d'E. García de Enterría.⁴⁰⁵ Blanco Valdés i Solozábal Echavarría, en seran exponents visibles pel seu

403 Muñoz Machado, S., «El mito Estatuto-Constitución», *op. cit.*, p. 742.

404 Vid. Blanco Valdés, R., «Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007), pp. 18-26, en la qual mantindrà la inconstitucionalitat de la tècnica legislativa de l'Estatut, amb especial incidència en el que ell denomina *blindaje por descripción* (tècnica de *precisió enunciativa*, segona el present treball).

405 Esdevenen prou indicatives les contribucions i ponències d'aquests autors recollides a *La Reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España*, Gerardo Ruiz-Rico (coord), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, València, 2006. La posició expressada majoritàriament pels participants va ser contrària a la constitucionalitat dels fonaments de la reforma estatutària catalana. Especialment evocativa esdevé la denominació de la comunicació de T. de la Quadra Salcedo Janini: «La imposibilidad de blindar las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria», pp. 437-467. La defensa del projecte va correspondre principalment a Viver Pi-Sunyer que va presentar la ponència general «En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional». En relació amb Enterría es pot acudir a la reflexió de primera etapa constitucional: «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5 (1982), pp. 63-94.

actiu posicionament.⁴⁰⁶ Aquests sustenten que els estatuts no poden incidir en la regulació constitucional establerta principalment en l'article 149.1 CE, que enumera les matèries d'exclusivitat estatal. La intervenció o interposició de les normes estatutàries entre la Constitució i la capacitat de concreció de l'Estat mitjançant la seva potestat legislativa implicaria un violentament de l'ordenament constitucional. Així, únicament les institucions estatals centrals, les Corts o el Tribunal Constitucional en darrera instància, serien competents per especificar i fixar, és a dir interpretar, en cada cas el contingut i l'abast de les matèries enunciades de manera genèrica en la Constitució. El sentit contrari implicaria autoritzar, segons el seu parer, el legislador estatutari a realitzar una interpretació del text constitucional que no li és admesa en el sistema vigent. Així mateix, segons els mateixos arguments, la concreció estatutària implicaria una petrificació il·legítima, atesa la rigidesa del procés de reforma estatutària, que condicionaria de manera permanent i constant al llarg del temps la capacitat d'actuació dels poders estatals; i alhora podria donar com a resultat un mapa constitucional de models de repartiment de competències tan variat com estatuts establisin modulacions pròpies.⁴⁰⁷

406 L'autor sustenta, com Muñoz Machado, la crítica als procediments de reforma estatutària de Catalunya i el País Basc i «la interpretació nacionalista de la Constitució», que avalaria un model territorial asimètric. En aquest sentit, *vid.* Blanco Valdés, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, Madrid, 2005. Així mateix, Francesc de Carreras i Serra recollza les tesis de Blanco en la ressenya a l'esmentada obra a: «Resenya a Blanco Valdés, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, Madrid, 2005.», *Revista de Libros*, 112 (2006), pp. 19-20.

407 En aquesta línia es va expressar, recentment, en la seva intervenció a les jornades de *l'Asociación española de letrados de parlamentos*, 20 de setembre de 2007, Parlament de Catalunya, Barcelona. També a: «El Estatuto catalán. Texto y pretextos», *Claves de razón práctica*, 162 (2006) (traduït a l'italià: «Lo Statuto catalano: testo e pre-testi», *Quaderni Costituzionali*, 4 (2006), pp. 677-696). Val a dir que en etapes anteriors la seva posició s'havia manifestat, com a mínim formalment, més matisada: «El título VIII de la CE no diseñaba un modelo de Estado cerrado y acabado, pero fijaba los elementos fundamentales que podrían conducir a su futura fijación (...). El resultado de ello fue la puesta en práctica de un proceso descentralizador de profundísimo calado, que trastocó nuestra tradición unitaria por otra que se inscribe de lleno en el ámbito de la cultura federal. Que es hoy, ya, sin duda alguna una parte esencial de la cultura jurídico-política que ha resultado del desarrollo de nuestra ley fundamental», «La cultura jurídico-política de la Constitución de 1978», a: Peces-Barba Martínez, G./Ramiro Avilés, M. A. (coord.), *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 98-99. La posició també compartida per Solozábal Echavarría es pot llegir a: «Sobre la reforma estatutaria y la propuesta del Parlamento catalán», a: *La Reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Ruiz-Rico, G. (coord.), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, València, 2006.

En seu catalana, tal com evidencia Joaquim Ferret Jacas, certament no s'obvia l'existència d'una complexitat tècnica derivada de les relacions entre les diferents normes i la seva naturalesa com a fonts del dret:

Els estatuts d'autonomia tenen caràcter de llei orgànica. Es tracta d'una llei orgànica pactada i amb un procediment especial més complex que el de les altres lleis orgàniques. Per les seves característiques especials, la seva posició en l'ordenament jurídic és difícil d'explicar en termes simplement de jerarquia o de competència. La jerarquia serveix per explicar-nos la seva relació amb la Constitució, però no amb les altres lleis estatals. La competència tampoc no ens és útil en relació amb les lleis estatals perquè es tracta del mateix subjecte titular de la potestat i perquè no existeixen uns límits materials clars.⁴⁰⁸

Ferret, però, defensa la capacitat de l'Estatut a l'hora de modular les competències de l'Estat:

No sembla que hi hagi cap dubte sobre el fet que la funció principal dels Estatuts és determinar el repartiment de poders amb l'Estat. En aquest cas, no es tracta d'una mera interpretació de la Constitució, sinó de l'exercici de la missió que la Constitució els encomana, la qual, com a conseqüència lògica inevitable, comporta la delimitació en negatiu de les competències estatals en establir en positiu l'àmbit o l'abast de les autonòmiques.⁴⁰⁹

I en conseqüència, l'habilitació per incidir en la normativa de bases que el Govern de l'Estat pugui aprovar:

La delimitació de les bases estatals a l'Estatut d'autonomia ofereix un paràmetre que en permet jutjar la constitucionalitat. Perquè es pugui jutjar la constitucionalitat de les bases estatals, aquestes s'han d'atenir

408 Ferret, J., «Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), p. 89. Sobre la seva funció i en relació amb la jurisprudència del TC: Carrillo, M., «La delimitación de competencias entre la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?», a: *La Reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, op. cit., pp. 417-436.

409 Ferret, J., «Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials», op. cit., p. 92.

al bloc de la constitucionalitat, que per a aquestes està constituït per la Constitució i l'Estatut d'autonomia corresponent. És evident que les bases estan sotmeses a l'Estatut d'autonomia, en la mesura que aquest s'ajusti a la Constitució. Així doncs, les bases s'han de moure en el camp determinat per la Constitució i completat per l'Estatut d'Autonomia, que exerceix la seva funció constitucional. Això no vol dir que qualsevol delimitació estatutària s'imposi. El Tribunal Constitucional pot considerar inconstitucional la normativa estatutària, fins i tot per inconstitucionalitat sobrevinguda, en un nou context que obligui a eixamplar les bases estatals per al compliment de la seva funció. El Tribunal —i aquesta és la seva pràctica habitual, com ja hem vist— també pot fer un esforç interpretatiu per a l'aplicació conjunta de la Constitució i l'Estatut d'autonomia.⁴¹⁰

En la mateixa línia s'expressa E. Albertí, que sosté el caràcter obert i general del model constitucional de distribució de competències i, per tant, la capacitat dels estatuts de delimitar i precisar les capacitats dels respectius autogovernos, amb la finalitat de precisar i garantir amb major rigor les capacitats que li correspondrien. En aquest sentit, es recorda el caràcter singular d'aquest tipus de norma bàsica institucional, que suma a la seva natura de llei orgànica el rellevant element paccionat entre poders polítics de base territorial:

La Constitución, en efecto, y como todo el mundo sabe, no establece directamente una nueva organización territorial del Estado sino que sólo prevé la transformación de la existente hasta el momento, para pasar de una estructura unitaria y fuertemente centralista a otra basada en el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y en el autogobierno de las comunidades creadas en ejercicio de ese derecho, dando como resultado una estructura profundamente descentralizada. La preocupación esencial de la Constitución es determinar el tránsito de un sistema a otro, dejando en cambio en un segundo plano el diseño concreto y pormenorizado del nuevo modelo, lo cual explica el carácter abierto y general que presenta el modelo constitucional de organización territorial y el sesgo marcadamente procedimental y transitorio de muchas de las disposiciones contenidas en su título VIII.

410 Ibidem, p. 96.

Y la Constitución basa ese tránsito sobre un principio dispositivo. La creación de las comunidades autónomas y la propia determinación de los sujetos que son titulares del derecho a la autonomía y que, en su ejercicio, pueden convertirse en comunidades corresponde, en efecto, a los mismos territorios que la Constitución sólo cita como nacionalidades y regiones, sin definirlos ni concretarlos. Pero no sólo la decisión de ejercer el derecho a la autonomía y de convertirse en comunidad autónoma queda en manos de los territorios interesados, sino que el principio dispositivo se extiende también sobre la propia configuración de las comunidades autónomas que se creen. Aspectos tan importantes como las competencias que asumirá la comunidad (al efecto de determinar negativamente, las que permanecerán en la esfera del Estado) o, incluso, al menos en parte, el sistema de financiación, son decisiones que se toman en el Estatuto de autonomía y, por lo tanto, con un elevado grado de disposición por parte del territorio que accede a la autonomía.⁴¹¹

Així, es resalta un aspecte que ja va ser indicat en el vot particular del magistrat Vives Antón en la resolució STC 235/2001.⁴¹² El fet que l'Estatut contribueixi a la delimitació del sistema de repartiment de competències coadjuva a constitucionalitzar⁴¹³ el mateix model. Malgrat l'aparent redundància, una afirmació d'aquest tipus gaudeix d'un ple sentit lògic i tècnic. En altres paraules, que correspongui als estatuts, com a normes estatals però alhora integrants de la concurrència de voluntats entre poder central i poder autonòmic —amb la posterior ratificació ciutadana—, la missió de completar i modular les previsions del text obert de la Constitució comportaria una major legitimació constitucional —fins i tot per la pertinença a l'àmbit formal del bloc de constitucionalitat— que si aquesta precisió acabés recaient únicament sobre el legislador estatal. Així, es podria arribar a afirmar que la presència d'elements constituents

411 Albertí, «El blindaje», *op. cit.*, pp. 149-186.

412 El magistrat, com es recordarà, advertia del risc d'afectació del valor constitucional i del conjunt del sistema de fonts com a conseqüència d'avaluar per part de la majoria del TC l'àmplia i oberta capacitat del legislador estatal per precisar, cas per cas, l'abast de les matèries constitucionals, com és en aquesta resolució la seguretat pública, *vid. supra*, pp. 163-171.

413 En sentit oposat s'expressa T. de la Quadra Salcedo, el qual considera que atribuir aquesta funció als Estatuts és un acte de desconstitucionalització de la norma fonamental. Quadra Salcedo Janini, T., «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72 (2004), pp. 135-162.

esdevindria més intensa en la tesi suportada pels juristes catalans que en el supòsit contrari.

La capacitat, per tant, d'incidència de l'Estatut en el sistema constitucional amb la finalitat de completar-lo i fer-lo efectiu prové —i ahora contribueix— a la mateixa funció de la Constitució, que es remet a aquest tipus de norma per completar el model, projectant també sobre ell, segons Albertí: «una continuación del proceso constituyente: la estructuración territorial del Estado no queda determinada hasta su aprobación. Esta función constitucional de los estatutos les confiere una naturaleza especial, y es la circunstancia que en realidad explica su rigidez también especial y la posición igualmente singular que ocupan dentro del ordenamiento».⁴¹⁴

En tot cas, recuperant el fil principal, no es pot ignorar que acompanyant la crítica més estrictament jurídica a la potencialitat dels estatuts (la interrogació plàstica *¿Qué puede hacer el Estatuto?* de Marc Carrillo),⁴¹⁵ s'observa la presència d'un debat latent i persistent, probablement més centrat en les conseqüències polítiques que en la mateixa valoració doctrinal de la funció estatutària controvertida. És el que anteriorment ja s'ha apuntat amb motiu de la valoració de la seva posició constitucional, és a dir, la qüestió d'un possible model d'Estat de base asimètrica assentat sobre un bloc de constitucionalitat tan divers, potencialment en la seva manifestació més extrema, com combinacions serien imaginables entre la Constitució i els diferents Estatuts: fins a disset, com comunitats autònomes existeixen.

Aquest resultat, poc probable, de complexitat tècnica en la seva configuració i gestió però sobretot de profund calat polític, sembla influir decisivament en els raonaments dels juristes espanyols que es manifesten contraris a l'opció recollida en la proposta catalana, fins al punt de poder-se concloure que esdevindrà decisiu a l'hora d'argumentar la seva possible contaminació d'inconstitucionalitat.⁴¹⁶ Joaquim Ferret insisteix precisament en la dimensió política com a motivació principal de la doctrina jurídica que descarta aquest model:

414 Albertí, Enoch, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), *op. cit.*, pp. 149-185.

415 Carrillo, M., «La delimitación de competencias entre la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?», *Actas*, *op. cit.*, pp. 417-436.

416 Un panorama bibliogràfic sobre els debats doctrinals sobre la funció i processos de reforma dels estatuts, contemporani a la tramitació catalana, es pot trobar a Domínguez García, F., «Los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 1-30.

L'atribució de competències en el cas de la creació de les comunitats autònomes es remet als estatuts d'autonomia respectius. La Constitució preveu comunitats de dos rangs distints (les de l'article 143 i les de l'article 151), sense perjudici que després s'igualin, com ha succeït a la pràctica. La uniformitat no tindria sentit si s'hagués adoptat un altre model d'Estat autònic, que també fos possible en el marc de la Constitució. Però fins i tot en la situació actual, la ruptura de la uniformitat presenta problemes polítics, però no jurídics. Certament seria difícil de gestionar un Estat amb 17 normatives bàsiques distintes. Però la dificultat és política, no jurídica. Probablement, el poder polític es veuria obligat a decidir que hi haguessin poques excepcions o a tendir novament a igualar en el nou nivell totes les comunitats autònomes, o a adoptar la solució de dos nivells d'autonomia, dividint les comunitats en dos grups. En qualsevol cas, seria un encert o un desencert polític, sense cap taxa d'inconstitucionalitat.

La petrificació de l'ordenament és, sens dubte, un perill perquè pot comportar rigideses que dificultin greument l'adaptació de la normativa a noves circumstàncies que sobrevinguin. Però també en aquest cas l'objecte és polític i no jurídic. És la prudència del legislador la que ha de limitar la petrificació, i sobre aquest punt no hi ha cap mandat constitucional. Cal tenir en compte que especialment les normes que es caracteritzen per la seva rigidesa, com les constitucions o els estatuts d'autonomia, requereixen una interpretació que, superant la literalitat, les adapti a les noves circumstàncies. Això és possible, com ho demostren alguns exemples de la nostra experiència politicolegislativa, com ara l'abolició del servei militar o la regulació del matrimoni entre persones del mateix sexe.⁴¹⁷

La posició doctrinal controposada es pot exemplificar en les paraules de Tomás de la Quadra-Salcedo evocant García de Enterría:

417 Sobre autonomies territorials i l'encaix estatal es pot acudir a diverses obres de García de Enterría en les quals se sustenta la seva tesi partidària d'un significatiu nivell d'homogeneïtat entre territoris a través d'un model de tall presumptament proper al federal. Així, es pot consultar: García de Enterría, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, complementada amb el recull dels tres treballs: García de Enterría, E., *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de los estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid 1988, o la seva visió més recent a: «El sistema autonómico español: formación y balance», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 39/40 (2003), p. 98.

Hace algún tiempo recordaba García de Enterría⁴¹⁸ que el Estado tiene una posición común en todo el territorio nacional lo cual hace imposible que dicha posición se defina en los Estatutos o a partir de los Estatutos (...). Si nuestro estimado persa retornase de nuevo a nuestro país una vez se hubiese realizada la reforma estatutaria propuesta se encontraría que, frente a lo que ocurrió en su primera visita allá por 1981, ahora al tratar de indagar cuál es el alcance de las competencias del Estado; ya no les bastaría con acudir, como entonces hizo, a la Constitución que es donde aparentemente se establece el alcance de las competencias que retiene el Estado; sino que ahora, de acuerdo con la concepción que sustenta la propuesta de reforma estatutaria analizada, debería acudir a los 17 estatutos de autonomía que es donde se determinaría el alcance de las competencias del Estado. (...) El jurista persa seguramente se plantearía con cierta perplejidad las razones para desconstitucionalizar aquello que hasta ahora había considerado que, en buena medida, era prácticamente lo único constitucionalizado, el alcance de lo retenido por el Estado. Probablemente nuestro jurista persa se preguntaría: ¿Podría un Estado compuesto funcionar así? Parece que no.⁴¹⁹

La referència orientalista a Cruz Villalón⁴²⁰ ens permet incorporar, de manera pertinent, la seva anàlisi prospectiva sobre el moment i l'impacte constitucional dels procediments de reforma, el que ell qualifica com a «segundo proceso autonómico». Una reflexió com es veurà de signe divers, sobretot en les possibles propostes o vies d'encaix del model territorial

418 En al·lusió a: García de Enterría, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985 i García de Enterría, E., *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de los estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid 1988. De manera contemporània, però en sentit més matisat i favorable al reconeixement d'una concepció del bloc de constitucionalitat més complexa i plural, susceptible de tantes variants com models singulars de relacions entre estatuts i Constitució, Rubio Llorente, F., «El bloque de constitucionalidad» a: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993; Castellà Andreu, J. M., *La función constitucional del Estatuto de autonomía*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, p. 186. També partidari d'una concepció del bloc de constitucionalitat «inacabada» o «incompleta», en el sentit d'oberta: Aragón Reyes, M., «El Estado autonómico: model indefinido o model inacabado?», *Autonomies*, 20 (1995), pp. 187-195.

419 Quadra Salcedo Janini, T., a: *La Reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, op. cit., p. 465.

420 La coneguda referència al jurista de l'Orient té el seu origen en el text de l'any 1981 «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa». Es pot consultar a: Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

d'Estat. La seva diagnosi, a diferència de Quadra Salcedo, parteix d'una posició més temperada. El qui va ser president del Tribunal Constitucional també identifica la dimensió política de la qüestió, que transcendeix el constitucionalisme de factura jurídica per aproximar-se a la *política constitucional*:

Si cabe simplificar, el actual es mucho mas un momento de política constitucional que no de jurisdicción constitucional. Ello no supone que no haya lugar a buscar claves interpretativas en la Constitución en el sentido estricto del término. Lo que sí ocurre es que esa pauta es decididamente insuficiente para interpretar en clave constitucional lo que se produce a nuestro alrededor.

El jurista no escatima crítiques al contingut i a la tècnica, en el resultat i el mètode, de la proposta catalana de nou Estatut aprovada pel Parlament: «En el caso de Catalunya asistimos a una *relectura unilateral* del texto constitucional de 1978, planteado como reacción y negación de buena parte de la experiencia anterior, relegada al pasado (Estatuto de 1979)». Tot i així, amb independència de la posterior referència a la qüestió en el present treball, en aquest punt del relat esdevé necessari fer referència al nus polític i doctrinal en el qual també coincidiran els juristes implicats en la reforma.

Tal com indica Viver Pi-Sunyer, recuperant el fil del controvertit debat sobre la presumpta ingovernabilitat de l'Estat compost, existirien mecanismes d'igualació dels Estatuts —al menys d'un nombre significatiu d'ells— i tècniques de governança que farien possible l'articulació d'un mapa d'autonomies raonable. I és en el marc d'aquesta reflexió que apareix una de les motivacions probablement més profundes, alhora que menys explicitada com a tal, de la literatura jurídica: el debat sobre l'acceptació normalitzada d'un model constitucional asimètric amb conseqüències jurídiques perceptibles pel que fa al tractament singular i diferenciat entre determinades nacionalitats històriques, com Catalunya, i la resta de comunitats autònomes. La traducció en el terreny jurídic d'una realitat política pactada, és a dir, l'estructuració de dos tipus o règims de blocs de constitucionalitat: l'un basat en el principi de la bilateralitat entre la nacionalitat singular i l'Estat i l'altre, consistent en el règim general —amb variants, però a la vegada comú— aplicable a la resta de comunitats autònomes a través dels seus respectius estatuts.

Una discussió i un debat que abandona la pretesa i habitualment enaltida asèpsia tècnica, desconstitucionalitzant-se en la lectura més ortodoxa de la doctrina, per endinsar-se en l'escenari més fàctic però més obertament confrontat de la política:

Algunos autores sostienen —normalmente sin más precisiones— que el alcance atribuido a las competencias autonómicas en la propuesta de reforma estatutaria supone una reducción tan drástica de las competencias estatales que puede crear al Estado un grave problema de funcionamiento. No es ésta mi apreciación y mientras no se aporten datos más concretos por parte de los críticos, tan sólo puedo avanzar que es evidente que el Estado debe ostentar suficientes competencias para poder funcionar de forma eficaz y para poder garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, como proclama la Constitución. Es más, en la determinación de la distribución de competencias es preciso tener en cuenta las aspiraciones legítimas de mejora del autogobierno de las comunidades autónomas, pero también la consecución de un mayor bienestar y una mayor prosperidad por los ciudadanos. Sin embargo éstas son ponderaciones que sobrepasan el ámbito jurídico para entrar de lleno en la esfera de la política, sin duda, mucho más relevante.⁴²¹

Com és sabut, Viver Pi-Sunyer, però, esgrimirà per justificar el model i les característiques de la proposta estatutària catalana la improbabilitat, fins i tot inviabilitat es podria afirmar, de l'abordatge d'una reforma del

421 Paràgraf final de la ponència presentada per Viver Pi-Sunyer al *Congrés Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España* (publicat també sota el mateix títol: «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicostatutària», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 1 (2005), pp. 97-130). En l'esmentat text el jurista català té per objectiu rebatre les diferents crítiques acadèmiques formulades a la proposta de reforma estatutària catalana: a) «El sistema de distribució de competències ja està constitucionalment tancat. Qualsevol modificació suposa una reforma constitucional; b) «El sistema constitucional de distribució de competències no admet precisions ni definicions estatutàries. Els estatuts no poden actuar com a Loapas invertides ni poden existir disset concrecions diferents de les competències estatals»; c) «Els estatuts no poden imposar a l'Estat el contingut que han de tenir les bases ni aquestes poden deixar de ser *comuns denominadors normatius* aplicables per igual en tot el territori estatal»; d) «La reforma estatutària no respecta la doctrina del Tribunal Constitucional»; e) «La reforma estatutària introdueix mutacions constitucionals i permet que majories parlamentàries menys qualificades que les necessàries per reformar el text constitucional puguin alterar el que estableix la Constitució»; f) «El detall en la delimitació de les competències: reglamentisme, petrificació, intervencionisme i limitacions a la llibertat de configuració dels òrgans de govern autonòmics».

Títol VIII de la Constitució. Per contra, Cruz Villalón remarca la conveniència del procediment rígid per donar vida i fer possible, per tant, un nou model territorial d'Estat. Una proposta federal que, per cert, no semblaria manifestar inconvenient en preveure elements asimètrics, ans al contrari, els considera gairebé imprescindibles per donar una resposta adequada i duradora a casos com el català o el basc:

En primer lugar digo Constitución federal con todas sus consecuencias, en sus *dos sentidos*, o sea: no sólo en el material (la articulación federal del Estado) sino también en el *procesal* de la palabra (momento de federación). Conviene señalar esto porque con frecuencia se han puesto los ojos sólo en el aspecto sustantivo de la Constitución federal. En segundo lugar, este paradigma federal tiene que incorporar un *elemento de asimetría* de nuestro Estado, como lo he creído inexcusable en el caso del paradigma autonómico. También esto conviene decirlo, porque con frecuencia se ha propuesto una comprensión federal de nuestro Estado de las autonomías como forma de eludir la dimensión asimétrica.

Les dues darreres frases de l'expresident del Tribunal Constitucional, probablement, sintetitzen i condensen, com poques, una de les principals motivacions constructives i, es podria dir també, destructives de les posicions doctrinals contraposades sobre la reforma de l'Estatut, la confrontació política que l'envoltà⁴²² i de la mateixa història contemporània d'Espanya, com a mínim de la constitucionalment més recent.

5.6. La proposta dels materials en seguretat pública

La proposta de l'Institut d'Estudis Autonòmics en matèria de seguretat pública, integrada en el títol cinquè relatiu a les competències, presenta

⁴²² Rubio Llorente sostingué, en la sessió de clausura de les *XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 21 de setembre 2007, Parlament, Barcelona, que la història constitucional espanyola dels dos darrers segles havia vingut determinada en bona mesura per l'encaix polític i territorial de Catalunya a l'Estat. Les veus més matisades dels *iustpublicistes* espanyols tendeixen a acceptar el rol de lideratge de la reforma catalana però a minimitzar les diferències singulars amb la resta d'estatuts reformats, especialment amb l'andalús. En aquest sentit, F. Caamaño y F. Balaguer. Així es pronunciaren a les seves respectives ponències recollides a: Pau i Valls, F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, *XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008.

algunes novetats i diferències destacables si es comparen amb els anterior documents redactats amb motiu dels treballs per a la millora de l'autogovern, bàsicament els corresponents a la VI legislatura (1999-2003).

La primera que cal assenyalar, per la seva posició inicial i seu valor doctrinal que marcarà perfil al conjunt de la iniciativa, és la mateixa denominació adoptada per identificar bona part de la matèria. Per primer cop, s'incorpora en un dels materials jurídics subministrats per al procés de millora o reforma de l'autogovern el concepte de la *seguretat pública*. Tal com s'ha vist en els capítols anteriors, la seva previsió constitucional a l'article 149.1.29 CE l'havia consolidat, en la legislació i en la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional, com un àmbit restringit formalment a l'exclusivitat estatal. Així, l'evolució de les actuacions i intervencions de les institucions centrals, bàsicament de tipus normatiu, havia anat provocant una progressiva reducció de l'espai de l'autogovern català al vessant més pròpiament executiu i orgànic, com a mínim o si més no en l'escenari, com hem comprovat, de la justícia constitucional.

D'aquesta manera, amb independència del notable desenvolupament institucional de la competència, especialment en les funcions de seguretat ciutadana i policia propiciat pels acords de la Junta de Seguretat del 17 d'octubre de 1994, semblava necessària la modificació del marc estatutari disponible, també en la perspectiva de l'encara vigent i restrictiva Llei orgànica 2/1986 de forces i cossos de seguretat. Les prioritats, podríem concloure, residien en tres aspectes fonamentals d'actualització, fixació i millora de les capacitats en l'àmbit de la seguretat pública: a) La reforma de les previsions estatutàries, que fruit del mateix període constituent havien quedat desfasades en el decurs de les dues darreres dècades (actualització). b) La incorporació de les funcions i capacitats que s'havien anat assumit per part de la Generalitat com a resultat d'acords polítics-institucionals o transferències legislatives (fixació). c) La precisió i l'ampliació de l'autogovern en aquells sectors i funcions que el marge constitucional permetés, d'acord amb la interpretació més flexible possible de l'article 149.1.29 CE i, en menor mesura, 148.1.22 CE, i eventualment el 150.2 CE (millora).

La seguretat pública, en sentit estRICTE

La proposta d'articulat, enumerat com a art. 43, presentada al Parlament recull en la seva denominació quatre àmbits materials o sectors: «Seguretat

pública i privada, protecció civil i trànsit», malgrat que com s'indica a peu de pàgina (nota 132): «Tot i que es tracta de matèries connectades entre si, per evitar la seva excessiva extensió es podria dividir en tres articles diferents». ⁴²³ Així, ja en la mateixa enunciació o denominació del contingut de l'article —o articles, potencialment— s'observa un element que no hauria de passar inadvertit ni ignorat en una anàlisi mínimament detallada.

A diferència de la doctrina del Tribunal Constitucional elaborada i desenvolupada d'ençà de la primera resolució de l'any 1982 (STC 33/1982), que havia consolidat com a continguts de la matèria de la seguretat pública (STC 59/1985) els subsectors de la protecció civil (STC 123/1984 i STC 133/1990) i la seguretat privada (154/2005), la proposta de l'Institut els atorga un tractament diferenciat. Si bé és cert que en algun cas encara no es disposava de la jurisprudència més recent (STC 154/2005) ⁴²⁴, tampoc seria correcte negar que en les dates d'elaboració dels materials de l'Institut, durant l'any 2004, era prou coneguda la posició doctrinal majoritàriament compartida que la protecció civil, però també la seguretat privada, s'inserien materialment en l'àmbit de «la protecció de persones i béns i al manteniment de la tranquil·litat i ordre ciutadà», sobre els quals es configurava des del període de l'*impuls fundacional*, ⁴²⁵ concretament el 1982, la noció de la *seguretat pública*.

En conseqüència, davant aquesta situació, la pregunta que ve a col·lació consistiria en el perquè de l'adopció d'aquest criteri formal de fragmentació o segregació que no coincidia necessàriament amb el contingut material al qual pretenia donar nom. La tramitació posterior de l'articulat, amb les corresponents esmenes i modificacions, ens permet avançar, però, en aquest punt una resposta bastant pròxima a les motivacions reals: la raó principal residiria en la voluntat d'atreure, cap a àmbits de l'exclusivitat de

423 *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos jurídics*, p. 356. Finalment, com es veurà més endavant, l'estructura resultant del text aprovat al Parlament de Catalunya i posteriorment a les Corts serà el de tres articles: *Emergències i protecció Civil* (132), *Seguretat privada* (163) i *Seguretat pública* (164).

424 L'any 1996 Palau Marginet ja conclouïa de l'anàlisi de la jurisprudència del TC: «La seguretat privada està ubicada dins de la seguretat pública, però no forma part del seu nucli essencial», *Vid.* «La conflictivitat competencial», *op. cit.*, p. 172. La STC 154/2005 no únicament refermarà aquesta pertinença sinó que constituirà una de les resolucions més restrictives fins a la data, tal com s'ha apreciat en el capítol corresponent.

425 Cruz Villalón atorga al període 1979-1983 la condició de període de l'*impuls fundacional*, en el qual es plasma una determinada estructura territorial de l'Estat. Cruz Villalón, P., «La reforma del Estado de las Autonomías», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 2 (2006), p. 77.

l'autogovern català, la seguretat privada i la protecció civil. En altres paraules, la dificultat derivada de l'enunciació explícita de la reserva estatal sobre el concepte de la seguretat pública recollit a l'article 149.1.29 de la CE no es produïa, per contra, formalment en el tractament de les altres dues matèries o submatèries que, en sentit estricte, no són esmentades en el redactat constitucional.⁴²⁶ Així, malgrat la concepció doctrinal del Tribunal Constitucional, podia esdevenir una opció més ortodoxa, des d'un punt de vista tècnic l'articulació segregada de les esmentades matèries podia facilitar l'objectiu d'ampliar les capacitats de la Generalitat i coadjuvar a l'assoliment de majors quotes d'integritat material, especialment malmeses en el cas de la seguretat privada d'acord amb els recents pronunciaments del més alt intèrpret constitucional.

Retornant al text de la proposta de l'Institut, el primer apartat de l'article enumerat com a 43 és el de la *seguretat pública*, que en el seu apartat 1.1 és tipificat com a «competència exclusiva» amb l'avertiment següent:

L'article 149.1.29 CE sembla que remeti a una llei orgànica l'establiment del marc dins del qual la Generalitat pot assumir competències en aquesta matèria. L'Estatut actual estableix que la llei orgànica és supletòria d'ell mateix, i la Llei orgànica 2/1986 sembla que hauria consolidat aquesta interpretació en la seva disposició final segona en els termes següents: «La policia autònoma de Catalunya es regeix pel seu Estatut d'autonomia i normes que el desenvolupin, respecte de les quals aquesta llei tindrà caràcter supletori, de conformitat amb l'article 13.1 d'aquell». Per tant, es podria incloure aquest ordre de fonts en el text de l'EAC. En qualsevol cas, no caldria modificar la Llei orgànica 2/1986.

Que es traduirà en el redactat següent:

1.1 La competència exclusiva sobre:

- a. La definició i regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya.
- b. La creació, organització i comandament de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
- c. La coordinació de les policies locals.

⁴²⁶ Aquesta mateixa hipòtesi també és predicable de la funció relativa a la videovigilànica, no prevista ni esmentada en el text de la norma fonamental.

En relació amb la primera cita, l'Institut, encara que de manera prudent, assenyalava un dels aspectes més complexos del model de distribució de competències en la matèria, construït, com hem vist, al voltant d'un ambigü i complex entramat de remissions entre el text constitucional (art. 149.1.29 CE), l'Estatut de 1979 (art. 13 i 14 EAC) i la Llei Orgànica 2/1986 (LOFCS). Efectivament, tal com s'ha assenyalat en el capítol corresponent, la Constitució preveia la interposició d'una llei orgànica, corresponent al bloc de constitucionalitat, en el procés de delimitació de competències, que en lògica temporal semblava necessàriament prèvia a l'aprovació de l'Estatut. La peculiaritat del supòsit va consistir, però, en el fet que les normes estatutàries, tant en el cas català com en el basc, van entrar en vigor abans que el legislador estatal abordés el corresponent mandat constitucional. Muñoz Machado s'hi refereix de la manera següent:

Regulaciones *per saltum* respecto del contenido de leyes estatales a las que la Constitución confía precisar el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas remitiéndose al Estatuto para que, una vez aprobadas dichas leyes estatales atribuyan a las comunidades autónomas las competencias que, en el marco constitucional y legal, pudiera corresponderles (tal construcción escalonada del reparto de competencias está prevista, por ejemplo, en materia de policías autonómicas —art. 13 y 14 EC y 17 EPV, en relación con lo que establece el artículo 149.1.29 CE; lo mismo ocurre en materia de Administración de Justicia en virtud de lo establecido en el artículo 152.1 CE). Estas anticipaciones estatutarias al agotamiento de la regulación del reparto competencial por leyes estatales, que fue imprescindible cuando se aprobaron los primeros estatutos porque las leyes estatales a las que la Constitución se remitía específicamente no habían sido aún aprobadas, se consideraron legítimas por la jurisprudencia constitucional, que aprobó la existencia en los estatutos de «cláusulas subrogatorias» /STC 108/1986, 56/1990, 61/1990 y 105/2000) que asumían para la Comunidad Autónoma las competencias que las leyes específicas reguladoras de cada institución concernida no atribuyeran exclusivamente al Estado.⁴²⁷

Així, l'Estatut català s'avançà a la Llei orgànica 2/1986, tot i que en el seu mateix articulat, a diferència del supòsit basc, acabaria incorporant la

427 Muñoz Machado, «El mito Estatuto-Constitución», *op. cit.*, p. 735.

referència a ella. Malgrat aquestes circumstàncies i el caràcter restrictiu de la legislació orgànica estatal finalment aprovada, val a dir, com també s'ha pogut observar, que l'autogovern català s'obriria espai per desplegar-se de manera progressiva. No tant per la disposició final segona⁴²⁸ sinó especialment com a resultat, alhora que punt de partida, dels acords polítics i institucionals de la Junta de Seguretat de Catalunya (1994), que varen actuar com a veritable mecanisme de concreció competencial entre la Generalitat i l'Estat en el camp de la seguretat ciutadana i les funcions policials. En aquest sentit, els materials de l'Institut proposen adequar el referent normatiu a la realitat fàctica/institucional que s'havia anat imposant pel propi esdevenir dels fets durant la darrera dècada, la de 1994 a 2004, sense la necessitat de modificar una legislació que a la pràctica no havia estat un llast insalvable, malgrat la potencial reserva material que hauria pogut constituir atesa la seva previsió-remissió constitucional.

En tot cas, cal remarcar que la incorporació del concepte de *seguretat pública* en els textos aportats a la Ponència del Parlament implica un salt qualitatiu en la voluntat de consolidar un marc jurídic de l'autogovern que reconegués a la Generalitat la capacitat per dotar-se i executar polítiques pròpies en la matèria, superant la formulació d'una regulació acotada formalment a la dimensió més orgànica i instrumental que no pas substantiva. En aquesta direcció s'ha d'interpretar la configuració com a competència exclusiva sobre «la definició i regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya». A favor, es comptava ja en aquelles dates amb el precedent de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya,⁴²⁹ que incorporava en el seu mateix enunciat i articulat la noció de *seguretat pública*, sense que hagués estat recorreguda davant la justícia constitucional per part de l'Estat.⁴³⁰ En direcció contrària, es

428 Com es recordarà, la disposició final segona, malgrat afirmar la supletorietat de la llei orgànica al cas català, establia el règim d'aplicació directa de l'article 38 (competències comunitats autònomes), 43 (comandaments policials) i 46 (autoritat governativa i policies estatals), condicions que no es produïen en el cas basc (disposició final primera) ni en el de Navarra (a diferència de Catalunya restava excepció de l'art. 39, disposició final tercera).

429 Sobre la crònica legislativa de la Llei es pot consultar: Bas Vilafranca, A., «La Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya», *Revista Autonomies*, 30 (2005), pp. 173-176; i Gómez, A., «La llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 123-155. L'avantprojecte de llei va ser elaborat pel Departament d'Interior (Gabinet d'Estudis de la Seguretat amb l'assessorament extern d'Enoch Albertí).

430 Tot i així, l'Estat, en el moment de la valoració de l'avantprojecte, va manifestar els seus recels a la iniciativa de la Generalitat. En relació amb la proposta del redactat de l'article 1.1 i 2 va

podia computar precisament la utilització d'un aparell conceptual teòricament reservat a la titularitat estatal (149.1.29 CE) segons el text de la norma fonamental i la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional. En tot cas, l'Institut apostava per una formulació atrevida en el pla teòric però ajustada a la realitat institucional que s'havia vingut desplegant en els darrers anys.

Les dues següents funcions enumerades, en el mateix epígraf, com a exclusives no plantejaven majors problemes competencials. En el cas de les capacitats orgàniques, corresponents a la creació i l'organització de la policia pròpia, ja havien estat reiteradament reconegudes per la justícia constitucional (STC 104/1989 i 175/1999),⁴³¹ de la mateixa manera que en el cas de la coordinació de les policies locals (STC 85/1993),⁴³² emparada en l'article 148.1.22 CE. No obstant això, en el cas de la potestat d'autoorganització caldria tenir present que l'Institut semblava tenir interès a clarificar una competència que l'any 2004 havia estat qüestionada, com es recordarà, pel Tribunal Suprem, en recurs de cassació procedent del Tribunal Superior de Justícia, com a conseqüència de la interpretació i aplicació estricta de l'article 13.7 de l'Estatut de 1979.⁴³³

arribar a sostenir: «En la definición del sistema se seguridad de Cataluña se contempla una participación del Estado («otras Administraciones») en aquel sistema de la Comunidad Autónoma, del que forman parte las autoridades con competencias en la materia y los servicios dependientes de las respectivas Administraciones. En el Anteproyecto de ley se altera este modelo constitucional de relación de coordinación entre ambas Administraciones al contrario de como lo configura la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, conforme a los cuales son las comunidades autónomas las que participan en el mantenimiento de la seguridad pública, que es competencia exclusiva del Estado bajo la responsabilidad del Gobierno de la Nación (artículo 149.1.29 de la Constitución y art. 1.1 de la Ley orgánica) y no a la inversa, colocando además al mismo nivel a las competencias estatales y las competencias municipales». «Nota sobre el anteproyecto de Ley de ordenación del sistema de seguridad de Cataluña», lliurat a la reunió entre el Departament d'Interior de la Generalitat i la Vicepresidència primera i Ministeri de l'Interior de l'Estat, al Palau de la Moncloa, Madrid, octubre de 2002.

431 Per esmentar dues resolucions emblemàtiques en aquest aspecte, la primera de signe més restrictiu i la segona d'orientació més clarament autonomista, tot i esdevenir una excepció en la tendència de la doctrina del TC. *Vid. supra*, pp. 104-109 i 149-158.

432 *Vid. supra*, pp. 118-122. La proposta de l'Institut incorpora la nota següent: «(134) Article 148.1.22 de la Constitució. La competència de la Generalitat en matèria de coordinació de les Polícies Locals a Catalunya es recull a l'article 13.3 de l'Estatut d'autonomia vigent».

433 La STS 7390/2004, del 14 de maig, Sala del Contenciós, sec. 5, com es recordarà, havia confirmat en recurs de cassació la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 25 de gener de 2000, en recurs contenciós adm., núm. 380/1996, per la qual es decretava la nul·litat de ple dret de l'Ordre de 17 de gener de 1996, per la qual es crea la Divisió d'Inspecció General de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i se'n determinen les funcions,

A continuació, es detalla la relació de competències executives vinculades a la seguretat ciutadana i la funció policial, amb un tractament sistemàtic desigual. La prioritat, així, sembla situar-se més en l'ànim exhaustiu de la relació que en una proposta de tècnica legislativa depurada. Algunes de les capacitats enunciades ja s'inclouen en les previsions estatutàries de 1979 (1.4. a, b, c, d, e, f, g); d'altres havien estat assumides en virtut de l'aplicació de la legislació estatal (1.3, 1.4.h), els acords institucionals o bé mitjançant la transferència de funcions (1.4.i); i finalment s'incorporaven aquelles que es podien derivar d'una nova ampliació o interpretació del bloc de constitucionalitat (1.2, 1.4. j, k, m):

1.2 La competència executiva del règim de tinença i ús d'armes, municions i explosius, que en tot cas inclou la seva adquisició amb destí als cossos policials de Catalunya així com l'atorgament de les corresponents autoritzacions.⁴³⁴

1.3 La competència executiva en relació amb les funcions governatives en matèria d'exercici dels drets de reunió i manifestació i legislació sobre seguretat ciutadana.⁴³⁵

1.4 La policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, com a policia ordinària, integral i de seguretat a Catalunya, té en tot cas les funcions següents:⁴³⁶

DOGC núm. 2157, 22 de gener de 1996. El fonament esgrimit, tal com s'ha detallat en el corresponent epígraf d'aquest treball, residia en la manca de l'acord preceptiu previ de la Junta de Seguretat, d'acord amb l'art. 13.7 EAC 1979.

434 Segons la proposta, una nova interpretació de l'article 13 de l'Estatut permetria l'assumpció d'aquestes facultats: «(nota 135) L'Estat únicament té atribuïda la competència sobre el «règim», és a dir, la regulació, no l'execució en aquesta matèria», p. 357.

435 Aquestes facultats es venien assumint de manera progressiva d'ençà l'any 1994, com a conseqüència de l'inici del desplegament territorial de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. L'exercici de l'autoritat governativa es realitzarà en virtut de la disposició addicional de la Llei orgànica 9/1983, del 15 de juliol, reguladora del dret de reunió i la disposició addicional de la Llei orgànica 1/1992, del 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, que preveïen el reconeixement de les autoritats autonòmiques de règim singular (amb policia pròpia). *Vid.* capítol quart, epígraf: *Propostes en seguretat pública*. Així mateix, la proposta de l'Institut incorporava la nota següent: «(136). Aquestes funcions s'exerceixen en l'actualitat per la Generalitat. La determinació de les funcions que corresponen al cos de Mossos d'Esquadra es fa actualment a l'article 12 de la Llei /1994, de l'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra».

436 En aquest enunciat s'explicita el caràcter de policia territorial ordinària del cos de Mossos d'Esquadra, apuntat a l'article 13 de l'Estatut, concretat a la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i consolidat a partir dels Acords de la Junta de Seguretat de Catalunya del 17 d'octubre de 1994.

- a. La protecció de les persones i els béns i el manteniment de l'ordre públic i la seguretat ciutadana.⁴³⁷
- b. La protecció del lliure exercici dels drets i de les llibertats.⁴³⁸
- c. La vigilància dels espais públics.
- d. La vigilància i la protecció dels edificis i les instal·lacions de la Generalitat.⁴³⁹
- e. La protecció de les autoritats i del personal al servei de la Generalitat.
- f. El manteniment de l'ordre i la protecció de les manifestacions i grans concentracions de persones.⁴⁴⁰
- g. Les funcions de policia administrativa.⁴⁴¹
- h. Les funcions de policia judicial en els termes de l'article 126 de la Constitució, (que inclou en tot cas prevenir la comissió d'actes delictius i investigar-los per al descobriment i detenció dels presumptes culpables, així com assegurar-ne els instruments, efectes i proves).⁴⁴²
- i. Les funcions de col·laboració amb la resta de cossos policials, en els termes establerts per la legislació vigent.

437 Redactat de l'art.13.2 de l'Estatut de 1979, amb la incorporació del terme *seguretat ciutadana*, que no implicaria una modificació del contingut material de la funció.

438 Aquesta funció no constitueix una novetat substantiva en relació amb l'article 13 de l'Estatut de 1979, però sí la seva formulació literal que acull l'expressió recollida a l'article 104 CE per a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat: «tindran per missió protegir el lliure exercici dels drets i de les llibertats (...)».

439 Art. 148.1.22 CE i 13.2.b, Estatut de 1979.

440 Àmbit material propi del concepte d'ordre públic, com en el cas de «la vigilància dels espais públics», en la formulació pròpia del règim constitucional.

441 La proposta enuncia de manera genèrica la funció de policia administrativa, que, com s'ha comprovat, és d'ampli abast i havia constituït un dels àmbits destacats de la conflictivitat competencial amb l'Estat. En tot cas, sembla deduir-se que el redactat abastaria també el compliment de la normativa estatal.

442 La proposta de redactat s'ajusta a la realitat ja consolidada de l'any 2003, en el qual el cos de Mossos d'Esquadra venia assumint de manera progressiva al seu desplegament la funció de policia judicial en aquells territoris en els quals actuava com a policia ordinària. L'Institut, però, en la fórmula proposada es manifesta prudent, d'acord amb la Llei orgànica 2/1986 (art. 29), i no arriba a incorporar un enunciat categòric d'atribució amb caràcter general de la funció de policia judicial a la Policia de la Generalitat en territori català. Nota del text del material jurídic: «Article 13.5 de l'actual Estatut d'autonomia; article 547 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial; articles 282-284 de la Llei d'Enjudiciament Criminal; Reial Decret 769/1987, de 19 de juny, de regulació de la Policia Judicial, i articles 13-15 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. L'esmentat Reial Decret 769/1987 fou modificat pel Reial Decret 54/2002, de 18 de gener, per tal d'incloure a la Comissió Nacional de Coordinació de la Policia Judicial representants de les comunitats autònomes amb competència estatutària per a la protecció de les persones i béns i per al manteniment de l'ordre públic.».

- j. La vigilància de ports i aeroports que no siguin de trànsit internacional.
- k. La vigilància, investigació i persecució de delictes comesos per internet o mitjançant altres formes de comunicació electrònica.
- l. Les funcions de vigilància del compliment de la normativa en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària, així com l'ordenació del trànsit, les facultats d'inspecció i denúncia d'infraccions i la protecció i auxili en vies públiques o d'ús públic, sens perjudici de les competències municipals.⁴⁴³
- m. Les funcions executives de tramitació i expedició del document nacional d'identitat i del passaport a Catalunya.⁴⁴⁴

A continuació, la proposta aborda un dels aspectes més controvertits i emblemàtics dels arguments i continguts favorables a una possible reforma del text estatutari de 1979 pel que fa a la matèria de la seguretat pública. És a dir, el relatiu als mecanismes de col·laboració i coordinació entre la Generalitat i l'Estat, específicament en allò referent a la Junta de Seguretat de Catalunya. Tal com s'ha argumentat en els capítols precedents, l'esmentat òrgan va ser concebut originàriament, en bona part, com un instrument de tutela i control del poder central sobre les acabades de néixer competències de la Generalitat, més que com un autèntic òrgan de coordinació i cooperació mútua. Així, la proposta de l'Institut intenta esmenar la concepció indicada per avançar cap a un model que no únicament abandonaria el format del 1979 sinó que fins i tot aspiraria a esdevenir espai d'intercanvi d'informació i col·laboració en l'escenari europeu i internacional de seguretat⁴⁴⁵. D'aquesta manera s'incorpora el principi de bilateralitat, la noció de polítiques de seguretat, la cooperació en delictes de natura supraterritorial

443 Es tracta de les competències executives assolides per la via de la transferència legislativa del 150.2 CE mitjançant 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.

444 Aquest supòsit, com indica el mateix Institut, probablement requerria l'aplicació del mecanisme de l'article 150.2 CE. De fet, el text final de l'Estatut no l'acabarà incorporant. La proposta afegia: «(143) Es podria considerar que aquesta facultat ultrapassa l'àmbit estricte de la seguretat ciutadana i, si fos així, caldria utilitzar la via de l'article 150.2 CE per al traspàs d'aquesta competència executiva. (144) Entre les competències atribuïdes a la policia no s'especifica l'aplicació i execució de la legislació d'estrangeria i immigració ja que està inclosa a la competència sobre immigració mitjançant l'aplicació de l'article 150.2 CE.»

445 Sobre la dimensió europea i internacional de les polítiques de seguretat es pot acudir a la recent monografia: Recasens, A., *La seguridad y sus políticas*, Atelier, Barcelona, 2007.

(crim organitzat i terrorisme)⁴⁴⁶ i l'eventual traspàs mitjançant el 150.2 CE de l'execució de les funcions de control i vigilància fronterera:

1.5 La Generalitat participa, a través d'una comissió bilateral establerta d'acord amb l'Estat, en l'intercanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policials d'altres països, així com en la investigació i persecució de les activitats terroristes, dels delictes d'àmbit supraautonòmic i de la delinqüència organitzada internacional, i en la vigilància de costes, fronteres, ports i aeroports de trànsit internacional.

1.6 Mitjançant una comissió bilateral Estat-Generalitat es porta a terme la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policials de l'Estat i de Catalunya.⁴⁴⁷

La seguretat privada

La seguretat privada,⁴⁴⁸ tal com ja s'ha indicat, esdevindrà una de les submatèries en relació a les quals l'Institut d'Estudis Autonòmics intentarà projectar la competència exclusiva de la Generalitat. L'esmentat àmbit o subsector no era regulat, ni tan sols esmentat, en el text constitucional ni tampoc a l'Estatut i, en conseqüència, era susceptible d'esdevenir una de les matèries que contribuís a l'ampliació de l'autogovern català. Tot i així, en la línia exposada en els capítols anteriors, la seguretat privada havia estat objecte d'una minuciosa regulació, legislativa i reglamentària, estatal. Les Corts, com ja hem vist, varen aprovar la Llei de seguretat privada, l'any 1992, que la situava al bell mig de l'article 149.1.29 CE i,

446 Per acord de Junta de Seguretat de Catalunya, d'ençà del desembre de 1998 la Policia de la Generalitat tenia un enllaç permanent a l'Oficina Nacional Central d'Europol/Interpol a Madrid. El primer acord de la Junta de Seguretat que facilitava la col·laboració de la Generalitat en assumptes de terrorisme data de la sessió del 24/10/1997, el qual s'ampliarà en la convocatòria del 4/12/2000.

447 Nota de l'Institut: «145. En l'actualitat, aquest òrgan és la Junta de Seguretat, prevista a l'article 13.6 i 7 de l'Estatut d'autonomia i article 50 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat».

448 L'Institut advertirà mitjançant una nota: «Potser és més precís parlar "d'activitats de seguretat privada" enlloc de seguretat privada, però aquesta expressió actualment s'interpreta en sentit residual, com les matèries excloses de l'àmbit de la Llei estatal 23/1992 de seguretat privada. En conseqüència, s'ha optat per l'expressió «seguretat privada» per tal d'evitar interpretacions reduccionistes d'aquesta matèria».

per tant, en una concepció restrictiva de les capacitats de l'autogovern català, fins i tot en la dimensió executiva. L'exposició de motius n'era prou eloqüent:

La proyección de la Administración del Estado sobre la prestación de servicios de seguridad por empresas privadas y sobre su personal se basa en el hecho de que los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el artículo 149.1.29 de la Constitución, y en la misión que, según el artículo 104 del propio texto fundamental, incumbe a las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Ello significa que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado han de estar permanentemente presentes en el desarrollo de las actividades privadas de seguridad, conociendo la información trascendente para la seguridad pública que en las mismas se genera y actuando con protagonismo indiscutible, siempre que tales actividades detectan el acaecimiento de hechos delictivos graves, perseguibles de oficio.⁴⁴⁹

En aquest context normatiu, les funcions de la Generalitat esdevindrien de naturalesa més aviat residual circumscrites a les previsions de la disposició addicional quarta:

1. Las comunidades autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y, en su caso, con lo previsto en la Ley de fuerzas y cuerpos de seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma.
2. A efectos de información, el ejercicio de tales atribuciones será comunicado a la Junta de Seguridad.
3. También les corresponderá la denuncia, y puesta en conocimiento de las autoridades competentes, de las infracciones cometidas por las empre-

449 Llei 23/1992, del 30 de juliol, de seguretat privada, modificada pel Reial Decret-Llei 2/1999 de 29 de gener i la Llei 14/2000, de 29 de desembre (article 85).

sas de seguridad que no se encuentren incluidas en el párrafo primero de esta disposición.⁴⁵⁰

Així mateix, la jurisprudència constitucional avalaria la seva inserció en el si de la seguretat pública en ple procés de reforma de l'Estatut mitjançant l'esperada i dilatada resolució (STC 154/2005) al conflicte de competències entre la Generalitat i l'Estat.⁴⁵¹

La Generalitat, condicionada per aquestes circumstàncies, havia desplegat una regulació de mínims en espera del pronunciament de l'alt òrgan constitucional, tot centrant la seva activitat de manera exclusiva en la dimensió estrictament executiva i en relació amb les activitats i les empreses que presentaven un criteri de connexió territorial consistent en la radicació del domicili social i l'àmbit d'actuació a Catalunya.⁴⁵² D'aquesta manera, no era estrany que la proposta tramesa per l'Institut intentés cercar una solució tècnica que articulés una sortida a un cinturó competencial que constrenyia clarament les capacitats de l'autogovern català. Així, el redactat, emprant un criteri comú seguit també en d'altres matèries i submatèries, optarà per afirmar el caràcter exclusiu a favor de la Generalitat, emparant-se en l'absència d'enunciació expressa a l'article 149.1 CE i en el bloc de constitucionalitat vigent; alhora que formularà un principi general de competència territorial, amb determinats i importants matisos en el cas de la potestat legislativa. La Generalitat tindria atribuïdes la capacitat de regulació sobre el sector que desenvolupés «majoritariament» la seva actuació a Catalunya, facultat que òbviament derivava de l'atribució del

450 La STC 154/2005 es pronuncia sobre el Reglament de seguretat privada, aprovat per Reial Decret 2364/1994, del 9 de desembre, segons redacció donada per la modificació realitzada pel Reial Decret 1123/2001, del 19 d'octubre.

451 Sobre la inserció en l'àmbit de la seguretat pública, així, com les primeres reflexions sobre l'abast competencial de la reforma en l'àmbit de la seguretat privada: Casino, M., «L'anomenada seguretat privada és realment privada?», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 79-89; Izquierdo Carrasco, M., «La noció i el servei de seguretat privada», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 89-123; Aguado Cudolà, V., «La seguretat com a sistema al servei de la ciutadania», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 11-39.

452 La Generalitat per regular les seves minses competències en la matèria va aprovar dos normes amb rang de reglament: el Decret 272/1995, de 28 de setembre, de regulació de l'exercici de competències en matèria de seguretat privada (l'art. 2 estableix l'àmbit d'aplicació, acotat a les empreses del sector amb seu social a Catalunya i actuació limitada al territori català), DOGC 18/10/1995, i el Decret 233/1998, de 30 de juliol, pel qual es crea el Consell de Coordinació de la Seguretat Privada, òrgan consultiu limitat a l'àmbit d'actuació establert als operadors previstos al Decret 272/1995. DOGC, 4/09/1998.

caràcter exclusiu però que, malgrat eixamplar l'autogovern, portava aparellada la dificultat de dotar de límits i abast a un concepte certament indeterminat i amb manca de tradició consolidada en la doctrina de la distribució competencial. En sentit més nítid, es recollia l'exclusivitat executiva en totes les activitats de seguretat privada que tinguessin lloc a Catalunya, fonamentalment, l'autorització, la inspecció i la sanció d'empreses i llur personal:

2 Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la seguretat privada llevat del règim sobre tinença i ús d'armes,⁴⁵³ municions i explosius. Aquesta competència inclou en tot cas:

a. La regulació de la seguretat privada, així com el règim d'intervenció administrativa de les empreses de seguretat que actuïn majoritàriament a Catalunya o bé que hi tinguin domicili social i no desenvolupin majoritàriament les seves activitats en una altra comunitat autònoma i del seu personal.

b. La regulació i el règim d'intervenció administrativa de les persones físiques que realitzin funcions de seguretat i investigació privada⁴⁵⁴ en el territori de Catalunya.

c. La regulació dels requisits i les condicions dels establiments, de les persones físiques o jurídiques obligades a adoptar mesures de seguretat.

d. La formació del personal que realitza funcions de seguretat i investigació privada.

e. La inspecció i el control de les activitats de seguretat privada que es realitzin a Catalunya.

La protecció civil

La proposta d'atribució competencial en matèria de protecció civil segueix el mateix criteri formal que va ser adoptat en el cas de la seguretat privada i, en general, pel conjunt de matèries no enunciades de manera ex-

⁴⁵³ L'excepció del règim d'exclusivitat del règim de tinença i ús d'armes ve indicat pel mateix text de l'Institut que assenyala la seva inserció en les competències estatals del 149.1.26 CE.

⁴⁵⁴ Sobre els detectius privats, el material recordava que «l'actual legislació de seguretat privada exclou en tot cas a les comunitats autònomes de les funcions executives en relació amb el personal de seguretat privada», incloses —es podria afegir— les que gaudien del règim específic de la disposició addicional quarta de la Llei 23/1992 de seguretat privada.

plícita en l'article 149.1 CE, que, en conseqüència, es va considerar que podien ser atretes vers l'esfera competencial de la Generalitat, ampliant-se per aquesta via l'abast material de l'autogovern —en quantitat però sobretot en qualitat—. Així, tot i tenint present la jurisprudència constitucional disponible fins a la data (STC 123/1984 i 133/1990) que havia servit com a marc bàsic sobre el qual s'articulava el sistema català de protecció civil en la Llei 4/1997, del 20 de maig, de protecció civil de Catalunya,⁴⁵⁵ l'Institut optarà per un tractament segregat i singularitzat de la matèria. Segons els mateixos materials:

Tot i que la protecció civil es pot considerar una matèria relacionada amb la seguretat pública (STC 123/1984, entre altres), també es pot sos-

455 La llei catalana s'edifica sobre els fonaments i els límits doctrinals elaborats pel Tribunal Constitucional en les sentències citades. Partint de la seva definició: «La protecció civil definida pel Tribunal Constitucional com un 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», el legislador català té per objectiu articular un sistema català de protecció civil que s'emmarqui en el model estatal, tenint en compte l'avantatge de la declaració «de la concurrència», i l'absència explícita en la norma fonamental: «És una matèria que no figura com a títol competencial ni en la Constitució espanyola ni en l'Estatut d'autonomia de Catalunya. 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. El Tribunal Constitucional ha resolt el buit competencial integrant la protecció civil com un vessant de la seguretat pública, matèria sobre la qual es donen competències concurrents entre les diverses administracions públiques». I continua: «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'interès 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 «de interès nacional», segons la legislació de l'Estat.». Malgrat el raonament del legislador català, comprensible d'acord amb el moment cronològic de l'elaboració de la llei, amb posterioritat s'ha pogut comprovar com el Tribunal Constitucional no repetia ni estenia la concurrència més enllà de la submatèria de la protecció civil, i, per contra, consolidava els criteris interpretatius més restrictius de l'autogovern en la matèria de la seguretat pública, *vid. supra* pp. 75-81 i 110-118.

tenir que és una matèria independent, ja que la seguretat pública afecta la protecció de persones i béns davant de la delinqüència i la protecció civil es refereix a la protecció de persones i béns en supòsits d'emergència. El cert és que la Constitució no conté cap reserva estatal en aquesta matèria i, per tant, seria possible assumir aquesta matèria com a exclusiva en l'àmbit territorial de Catalunya. La definició legal de «protecció civil» es troba a l'art. 1.1 de la Llei estatal 2/1985, de 21 de gener, de protecció civil, i a l'art. 1.1 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya. Es considera convenient no incloure cap definició al text de l'Estatut per tal d'evitar la possibilitat d'interpretacions restrictives.

Tal com es recordarà, i s'ha pogut analitzar anteriorment en els capítols de la primera part, malgrat el desplegament institucional i executiu de l'autogovern en matèria d'emergències i protecció civil va ser més aviat pacífic, en el sentit d'absència de conflictivitat competencial després de la sentència de l'any 1990, no es pot ignorar que l'evolució doctrinal en l'àmbit més ampli de la seguretat pública, en el qual s'insereix la protecció civil, segons la doctrina del Tribunal Constitucional, manifestarà una tendència interpretativa de factura restrictiva, amb el seu punt més àlgid en els tres darrers pronunciaments disponibles: la STC 148/2000, la STC 235/2001 i la STC 154/2005.

En conseqüència, els materials aportats a la Ponència de l'Estatut s'havien de sustentar en dos factors que permetien acollir la tipificació d'exclusivitat amb unes expectatives raonables de prosperar: per una banda, l'esmentada absència formal en el text constitucional (1491.1 CE) i, d'altra banda i principalment, l'excepcional i única referència al caràcter de concurrent de la submatèria de la protecció civil a la doctrina del Tribunal Constitucional. L'Institut, essent conscient de la potencial intervenció estatal mitjançant conceptes susceptibles de ser interpretats en un sentit ampli i sotmesos a la voluntat del legislador i l'executiu estatals com els d'«interès nacional», supòsits d'alarma, excepció i setge o «caràcter supreterritorial», regulats a la Llei 2/985, de protecció civil de l'Estat, redactarà la proposta d'articulat estatutari en els termes següents:

5. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil en el territori de Catalunya llevat de les previsions establertes a l'article 116 CE, que inclou en tot cas:

- a. La regulació, planificació i execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil.
 - b. La direcció i coordinació dels serveis de protecció civil, inclosos els serveis de prevenció i extinció d'incendis.
 - c. La previsió i prevenció dels riscos.
 - d. L'establiment i regulació de cossos de funcionaris (i del personal col·laborador) en aquestes matèries, llevat dels drets i deures bàsics d'aquest personal.
 - e. L'adopció de mesures d'intervenció en situacions d'emergència.
 - f. L'adopció de mesures de rehabilitació, restauració, retorn a la normalitat i reparació.
 - g. La preparació dels grups d'intervenció i la informació i formació de la població.⁴⁵⁶
6. Els plans de protecció civil aprovats per la Generalitat es comunicaran a l'Estat.
7. En el supòsit d'emergències que sobrepassin el territori de Catalunya, la Generalitat promourà mecanismes de col·laboració amb les altres Comunitats Autònomes afectades i, quan aquests mecanismes siguin insuficients per fer front a l'emergència, participarà en l'adopció de mesures d'intervenció sota la coordinació estatal.

La principal innovació en relació amb l'Estatut vigent de 1979 consistia, per tant, en la inclusió per primer cop en una norma de rang estatutari la matèria o submatèria de la protecció civil i la seva qualificació d'exclusiva. Aquesta darrera tipificació, més enllà del seu valor formal, en el tractament singular i la concreció de les capacitats, i la seva possible influència en la interpretació doctrinal de futur, incorporaria l'objectiu d'una millora específica pel que fa al principi de competència territorial. Sens dubte, es podria afirmar sense gaire marge d'error, que el text cerca reforçar el perfil material de la competència alhora que el caràcter d'autoritat ordinària i general de la Generalitat, entesa com a sistema institucional que integra Generalitat i els ens locals, tot intentant acotar amb major precisió els supòsits d'intervenció estatal en el règim d'excepció. Això sí, optant, en el darrer apartat, pel mecanisme més agosarat de traslladar la intervenció estatal des d'un

456 Els apartats a, b, c, d, e, f i g recullen funcions ja previstes a la Llei 4/1997 de protecció civil de Catalunya. La lletra b, així mateix, incorpora continguts regulats a Llei 5/1994, de 4 de maig, de regulació del serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya.

punt de vista subsidiari, posterior a la coordinació prèvia entre comunitats autònomes, malgrat tractar-se d'un cas d'àmbit supraterritorial, d'acord amb l'apartat 7 de la proposta.⁴⁵⁷ En tot cas, s'observa que l'evolució de l'autonomia política, inclosa la legislativa,⁴⁵⁸ no havia estat un àmbit de conflicte entre l'Estat i la Generalitat —d'ençà de l'establiment de la doctrina del Tribunal Constitucional en el període 1984-1990— i per tant la prioritat en la reforma, a diferència d'altres submatèries de la seguretat pública més disputades, consistia bàsicament en la fixació de la competència i llur perfil material i funcional, així com la precisió dels mecanismes de cooperació i coordinació amb l'Estat.

Les matèries connexes

L'Institut d'Estudis Autònomic incorporarà en la seva proposta d'atribució competencial determinades funcions o activitats que, tot i no constituir submatèries en sentit estricte de la seguretat pública, d'acord amb els criteris de la justícia constitucional disponible fins a la data, presentaran connexions, d'un tipus o altre, amb ella. Així, s'aborda la matèria del trànsit, espectacles i activitats recreatives i la videovigilància.

En el cas del trànsit la proposta parteix, en primer lloc, d'incorporar a la norma estatutària les funcions transferides mitjançant el mecanisme de l'article 150.2 CE a la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre. Les funcions assumides per la Generalitat consistien en la capacitat corresponents a l'execució de la legislació estatal en matèria de trànsit, fonamentalment les connectades a la funció policial de control i disciplina de la seguretat viària, amb l'excepció de les relatives a llicències i permisos de conduir, circulació i matriculació previstes a l'esmentada

457 El mateix text de la proposta deixa constància d'altres opcions més conservadores en la interpretació de l'abast de la capacitat de direcció i coordinació de l'Estat prevista a la Llei 2/1985: «Hi ha altres alternatives de configuració d'aquest apartat: exercici coordinat de les seves competències per les comunitats autònomes, però amb atribució subsidiària a l'Estat; atribució a la Generalitat només de la competència executiva; i garantia genèrica de participació de la Generalitat en l'exercici de la competència estatal.»

458 El Consell Consultiu en el Dictamen 270 sobre el Reial Decret Llei 11/2005, del 22 de juliol, pel qual s'aproven mesures urgents en matèria d'incendis forestals (BOE núm. 175, del 23 de juliol), malgrat apreciar afectacions a les competències de la Generalitat en d'altres matèries, va considerar que no es produïa cap vulneració en l'àmbit de la protecció civil, BOPC, núm. 227, del 19 d'octubre de 2005, p. 49.

legislació.⁴⁵⁹ En conseqüència, l'Institut indica la necessitat de fixar amb rang estatutari les ja disponibles i, alhora, afegir-hi aquelles que restaven fins a la data excloses. Per assolir aquest darrer aspecte, proposa l'adopció de la via de l'Estatut com a instrument de transferència, en virtut de la seva natura de llei orgànica i atributiva de competències i, per tant, apta per actuar com a instrument del 150.2CE. Com es recordarà, aquesta opció serà objecte d'una forta oposició doctrinal⁴⁶⁰ i finalment, el text de la reforma aprovat la desestimarà a favor d'una remissió al legislador estatal per a la seva escomesa quan s'escaigui.

D'aquesta manera, el redactat dels materials, a banda de la consolidació de la funció directament connectada a l'exercici de les funcions policials (integrants de la submatèria de la seguretat ciutadana i recollides en la proposta d'article de la seguretat pública en sentit estricte) se centra majoritàriament en funcions executives de naturalesa administrativa que havien estat excloses de la legislació de transferència, amb especial esment a les facultats sobre els permisos i llicències de conducció (expedició i sanció):

9. Es transfereix a la Generalitat de Catalunya la competència executiva de la legislació estatal en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària a Catalunya.⁴⁶¹ Aquesta competència inclou, a banda de les facultats ja transferides per la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, les següents:

a. La facultat d'expedir, revisar i bescanviar els permisos i llicències per conduir vehicles a motor i ciclomotors, així com la seva anul·lació, intervenció, revocació i, si s'escau, suspensió, derivada d'expedients de sanció o en via cautelar.

b. La matriculació i l'expedició dels permisos o llicències de circulació, així com l'anul·lació, intervenció i revocació dels esmentats permisos o llicències, i en conseqüència, l'autorització de transferències, duplicats i

459 Sobre el contingut i l'abast de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor, inclòs el concepte de seguretat viària, es pot acudir a la STC 181/1992, de 16 de novembre; i en relació amb el transport terrestre per carretera, STC 118/1996, de 27 de juny.

460 *Vid. supra*, pp. 268 i ss.

461 Segons l'Institut, tot i que amb una incidència molt residual: «Article 149.1.21 de la Constitució. En rigor, aquest precepte constitucional reserva a l'Estat —amb el caràcter de competència exclusiva— només els vehicles *a motor* i no la totalitat dels vehicles».

baixes de vehicles a motor i ciclomotors, així com l'expedició de permisos temporals.

c. Les facultats sancionadores per les infraccions comeses contra la normativa de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària.

d. La realització de proves tendents a verificar que es reuneixen els requisits, aptituds i coneixements per obtenir el permís de conduir i la llicència de conducció de ciclomotors.

e. (Les autoritzacions de transports especials, urgents i d'altres autoritzacions especials que tinguin origen o destí a Catalunya).⁴⁶²

10. Aquestes facultats es transfereixen en els termes establerts a la disposició addicional (n) d'aquest Estatut.

A banda del trànsit, s'incorpora també la referència a una altra matèria, la d'espectacles i activitats recreatives. Pròpiament no forma part de la seguretat pública, però atesa la coincidència en direcció i gestió per part de les autoritats i òrgans administratius, i específicament per l'antecedent del pronunciament restrictiu per a la Generalitat del Tribunal Constitucional en la STC 148/2000 sobre violència esportiva, els materials opten per atorgar-li un tractament sistemàtic conjuntament amb la seguretat pública. Així, seguint el criteri del text de 1979 s'atorga el caràcter exclusiu a la matèria a favor de la Generalitat, incorporant la precisió enunciativa sobre la dimensió de la seguretat i el control i la prevenció de la violència esportiva:

4. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'espectacles i activitats recreatives, que inclou, en tot cas, el règim d'intervenció administrativa com també la seguretat, el control i la prevenció de la violència esportiva (i l'ordenació dels espectacles amb animals).⁴⁶³

Finalment, s'enumera l'execució de la legislació estatal en matèria de salvament marítim⁴⁶⁴ —ja prevista a l'Estatut vigent en aquell moment— i

462 Segons l'Institut: «Aquesta matèria es pot entendre inclosa dins del transport, però atès que actualment aquestes autoritzacions les atorga el departament d'Interior, tot i que l'Estatut no distribueix competències entre els departaments de la Generalitat, es podrien incloure en aquesta matèria.».

463 Segons els materials: «Aquesta matèria està ja inclosa en el punt 1.f) de la matèria esports i lleure, però té una connexió molt directa amb aquesta matèria, com ja va posar en relleu la STC 148/2000».

464 «8. Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en matèria de salvament marítim (inclosos els plans de salvament marítim a les aigües territorials de l'Estat que corres-

una novetat sobrevinguda al text de feia més de vint-i-cinc anys per òbvies raons de desenvolupament tecnològic: la videovigilància. En aquest cas, l'Institut opta per la tipificació exclusiva, probablement també guiat per la seva absència de previsió formal en el text constitucional. Ara bé, malgrat els antecedents de participació en la matèria de la Generalitat, mitjançant el control de l'ús per part dels cossos policials d'institucions catalanes (Policia de la Generalitat-Mossos i les policies locals) i la corresponent pertinença, conjuntament amb l'Estat, a la Comissió de Control de Dispositius de Videovigilància de Catalunya,⁴⁶⁵ des de 1999, la funció presentarà la complexitat intrínseca d'una matèria connectada a l'àmbit dels drets fonamentals. En aquest sentit, el redactat intenta salvar la reserva de l'exclusivitat estatal⁴⁶⁶ i, al mateix temps, incorporar les capacitats sobre l'àmbit privat, la d'establiments privats i empreses, que fins a la data s'havia demostrat que patia d'una llacuna legislativa, tant a nivell de la Llei orgànica 4/1997 com de normativa administrativa.⁴⁶⁷ Situació, aquesta darrera, que havia revertit en una manca d'intervenció executiva per part de les administracions afectades:

ponen al litoral català») amb la següent advertència dels redactors: «Disposició addicional primera de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya. Cal tenir present la incidència en aquest àmbit d'altres títols competencials i molt especialment l'art. 149.1.20 de la Constitució».

- 465** La Comissió, única per al conjunt de Catalunya a diferència del cas basc, va ser constituïda per conveni entre el Ministeri de l'Interior i la Generalitat (BOE núm. 172, de 20 de juliol) i integra un representació paritària d'ambdues administracions (quatre vocals i dos secretaris en total), dos representants de les dues principals associacions de municipis catalanes, un representant del ministeri fiscal i és presidida pel president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Els seus treballs varen iniciar-se el 20 d'octubre de 1999 i sobre la seva activitat es poden consultar les corresponents memòries de l'organisme. Sobre la comissió i el contingut de les seves actuacions es pot consultar Garrós Font, I., *La videovigilància i el control de les garanties constitucionals*, Tesi doctoral, 2005, inèdita, UAB; i més recentment: Etxeberria Guridi, J. F., «Videovigilancia y el derecho a la protección de los datos de carácter personal», *Revista Vasca de Administración Pública*, 76 (2006), pp. 125-202.
- 466** Sobre la capacitat d'incidència de la legislació autonòmica en l'àmbit dels drets fonamentals de previsió constitucional, esdevé de clar interès la reflexió doctrinal de Agirreazkuenaga, I., *La coacción administrativa directa*, Civitas, Madrid, 1990, p. 259, que així mateix es remet a Martín Retortillo, L., «Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las comunidades autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 10 (1984).
- 467** Llei orgànica 4/1997, del 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les Forces i Cossos de Seguretat en llocs públics; en seu catalana: Decret 134/1999, del 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la Policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya. La memòria de la Comissió de Control ja indicava l'any 1999-2000 la dificultat d'incidir en el sector privat per manca de normativa disponible.

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre ús de la video-vigilància i de control de so i gravacions o qualsevol mitjà anàleg a Catalunya, en l'àmbit públic i per qualsevol cos policial així com per empreses i establiments privats, tot respectant el contingut essencial dels drets fonamentals. Aquesta competència inclou en tot cas la regulació i el règim d'intervenció administrativa.

6 · El Dictamen: els juristes hi prenen part

6.1 · Un pronunciament no vinculant però decisiu

Una cop aprovat el Dictamen a la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local⁴⁶⁸ la Proposta de reforma de l'Estatut conclouia la primera fase de la tramitació parlamentària i era sotmesa, per acord conjunt dels grups,⁴⁶⁹ al pronunciament del Consell Consultiu. La sol·licitud formalment tenia per objecte l'avaluació, en seu institucional catalana, de l'adequació al text constitucional del conjunt dels preceptes de la Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya i es deroga la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

La iniciativa parlamentària, a la pràctica i en realitat, no únicament responia a la conveniència i precaució de verificar jurídicament el text del nou Estatut amb caràcter previ a l'aprovació en el Ple, sinó que les forces polítiques dipositaven en aquest Dictamen una part de la validació de les seves posicions i, fins i tot estratègies, polítiques sobre el contingut del procés de reforma de la norma bàsica de l'autogovern.

L'aprovació de l'Informe de la Ponència i del posterior Dictamen de la Comissió durant el mes de juliol, com es recordarà, no havien estat exempts de confrontacions polítiques i jurídiques que dificultaven el futur i alhora immediat desenllaç de la iniciativa de reforma. D'aquesta manera, es tras-

468 El Dictamen va ser aprovat el 29 de juliol de 2005.

469 El mateix dia 3 d'agost de 2005 va tenir entrada en el registre del Consell (Reg. 12760) un escrit del Parlament de Catalunya, en el qual es feia constar que en la documentació adjunta a la sol·licitud de dictamen «hi figura també una correcció d'errades que es publicarà al BOPC, núm. 214, de 4 d'agost de 2005, data a partir de la qual inicia el termini d'emissió de dictamen establert a l'article 9 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, del Consell Consultiu de la Generalitat».

lladava al Consell Consultiu una part important del debat i l'arbitratge de les qüestions, amb l'articulació dels corresponents arguments, que mantenien encallada l'aprovació final en el Ple del Parlament de la proposta catalana de nou Estatut. Així, se li encomanava la seva valoració sobre la constitucionalitat sobre tres aspectes decisius: a) Les tècniques legislatives d'atribució i delimitació de competències a la Generalitat (el blindatge competencial, expressat en la formulació més popularitzada), b) El reconeixement i projecció de la institució dels drets històrics sobre determinades matèries competencials i c) La previsió d'un model de finançament singular i, per tant, al marge del marc general de la LOFCA prevista a la Constitució. El debat públic se'n faria clar i insistent ressò i l'opinió publicada, en els mitjans de comunicació, en deixaria un testimoni prou revelador del protagonisme adquirit pel Consell Consultiu i de les circumstàncies que marcaven l'actualitat.⁴⁷⁰

El Consell Consultiu, una institució de previsió estatutària que havia tingut en les dues darreres dècades un rol i una activitat més aviat discretes, des del punt de vista de producció quantitativa⁴⁷¹ o, fins i tot, de visibilitat

470 Els principals mitjans de premsa escrita: «El PSC i CiU s'acusen de pressionar al Consell Consultiu per l'Estatut», *El Periódico*, 3/08/2005, p. 12; «El Consell Consultiu pide respeto a los partidos para no interferir en el Dictamen sobre el Estatut», *La Vanguardia*, 4/08/2005, p. 12; «Set juristes en el punt de mira», *L'Avui*, p. 12. Les editorials també es pronunciaran, «Misión del Consultiu», *La Vanguardia*: «La opinión del Consell Consultiu es importante; incluso puede calificarse como la más trascendental, de acuerdo con su presidente, de la historia de este organismo», 05/08/2005, p. 16; «Estatut en espera», *El Periódico*: «El Consell Consultiu haurà de salvar la cara a uns partits que no han sabut aplanar les seves diferències», 30/07/2005, p. 8. I algunes d'elles —fins i tot semblaria— que contribuïen a augmentar la pressió: «Sólo una exigente modulación del Consejo Consultivo y la recuperación de la sensatez —el famoso *seny*— por parte de todos podrían salvar ya las dos condiciones de viabilidad de este Estatuto, consenso y constitucionalidad, antes de su llegada al Congreso de los Diputados. Pero el importante trámite del viernes [la votació del Dictamen en comissió] no afianza esa expectativa, sino la contraria. En el actual estado de cosas, no puede ni debe tener entrada en las Cortes», «El Estatuto, a peor», *El País*, 31/07/2005, p. 12.

471 Concretament dos-cents catorze dictàmens, segons consta a l'Informe lliurat a la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (gener 2002): *Anàlisi sistematitzada dels dictàmens del Consell Consultiu sobre els projectes i proposicions de Llei del Parlament de Catalunya*, Barcelona, 2001. L'estudi té un perfil de naturalesa bàsicament descriptiva de l'activitat dictaminadora del Consell, d'ençà de la seva creació, acompanyat d'una relació de dades estadístiques de tipus quantitatiu. Entre elles es pot destacar (sobre una mostra de 42 dictàmens): el 78,52% dels pronunciaments van indicar la conformitat amb l'ordre constitucional i estatutari (més un 5,56% de conformitat de tipus interpretatiu); i un 15,92% varen ser de disconformitat amb l'ordre constitucional i estatutari. En el 45,24% dels casos, el Parlament va esmenar totalment l'articulat d'acord amb el pronunciament de disconformitat del Consultiu i en un 14,29% ho va fer de manera parcial. En relació amb l'àmbit de la justícia constitucional,

institucional, esdevenia àrbitre imprevist i decisiu del procés de reforma de l'Estatut. L'inesperat rol decisor, poc previst per part de la comunitat jurídica, pot deduir-se d'alguns esments sobre la funció i possible conveniència de reforma de la mateixa institució, recollits en els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, tot just en la legislatura anterior (1999-2003). Eliseo Aja en el seu treball aportat a l'òrgan parlamentari afirmarà:

En el nostre cas, sembla que hi a una diferència desproporcionada entre les tasques del Consell Consultiu i les de la Comissió Jurídica Assessora, però també la multiplicitat d'òrgans de participació i consulta de les Conselleries podria ésser objecte de millora, reforçant els que han mostrat la seva eficàcia i substituint els menys eficients. En general, seria bo intentar superar el sistema de quotes de partit per la composició dels diferents òrgans de consulta i control, introduint-hi criteris més tècnics.⁴⁷²

Manuel Gerpe, en els mateixos estudis, sostindrà:

Les propostes en aquest àmbit, en relació amb les institucions de la Generalitat, han de sanejar els criteris de representació dels ciutadans al Parlament, reforçar-ne la centralitat i els instruments de participació social en l'activitat parlamentària, millorar els mecanismes de control i d'exigència de responsabilitat parlamentària dels consellers, replantejar-se la funcionalitat actual del Consell Consultiu o corregir disfuncions de la Sindicatura de Comptes, o establir, en fi, una intervenció més intensa del Parlament en la designació dels càrrecs institucionals.⁴⁷³

el 40,48% de les lleis apreciades com a susceptibles de ser impugnades varen ser recorregudes i, així mateix, s'assenyala que el Tribunal Constitucional va coincidir en un 64,52% dels casos amb el pronunciament del Consell i en un 35,48% va manifestar-se discrepant.

472 Aja, E., *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament, Barcelona, 2003, p. 34.

473 *Ibidem*, *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament, Barcelona, 2003, p. 176. Isidre Molas, amb motiu del desè aniversari de la institució: «Aunque no sea preciso subrayar el interés de sus dictámenes, ampliamente reconocido, es de justicia recordar que la vida jurídica catalana en esta década debe una parte de sus enfoques a la doctrina elaborada por el Consejo Consultivo, que ha contribuido al desarrollo del Derecho Público catalán». Molas, I., «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 4 (1992), p. 62. Sobre la funció consultiva de la Generalitat i dels poders autonòmics en general es pot acudir a la detallada i actualitzada bibliografia a: Tornos, J.; «El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con

En el context que s'acaba de descriure, de considerable expectació pública i política, el Consell Consultiu haurà de treballar i pronunciar-se, en un llarg i estiuenc mes d'agost de 2005.⁴⁷⁴

El Dictamen del Consell Consultiu⁴⁷⁵ serà un text extens que es pronunciarà sobre la constitucionalitat del conjunt dels articles de la proposta de reforma i sobre les esmenes i els vots particulars susceptibles d'ésser inconstitucionals.⁴⁷⁶ D'acord amb el nostre interès, l'anàlisi se centrarà en l'avaluació de la tècnica d'atribució de competències i, sobretot, en el re-

fuerza de ley», *Revista española de la función consultiva*, 4 (2005), pp. 105-136. Dues aportacions de cita habitual: Font Llovet, T., «Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas», a: *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, p. 1219 i Trujillo, G., «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *Documentación Administrativa*, 226 (1991), pp. 153-197.

474 El Consell Consultiu era integrat pels membres següents: Joaquim Tornos, president, catedràtic de Dret Administratiu de la UB, nomenat a proposta del Grup SOC-CpC; Marc Carrillo, catedràtic de Dret Constitucional de la UPF, a proposta del Govern de coalició PSC-ERC-ICV; Agustí Bassols, exconseller de Justícia del Govern de Jordi Pujol, a proposta del Grup de CiU; Jaume Camps, exdiputat, a proposta del Grup de CiU; Pere Jover, exdiputat, a proposta del Grup SOC-CpC; Jaume Vernet, catedràtic de Dret Constitucional de la URV, a proposta del Grup d'ERC i Joaquim Borrell, magistrat en excedència del TSJC, a proposta del Grup del PPC. Segons *La Vanguardia*, 4/08/2005: «El Consell Consultiu no reproduce la mayoría absoluta que CiU i ERC suman en el Parlament y pueden adoptar sus decisiones por mayorías diversas, incluida la ajustada de cuatro-tres, y los miembros que disientan de la opinión mayoritaria pueden formular votos particulares», p. 12.

475 Dictamen número 269, de 29 de juliol de 2005. En relació amb els processos de reforma estatutària i la funció consultiva es poden consultar els números monogràfics de la *Revista española de la función consultiva*: Número 4 (2005): «dedicado a la Reforma de los estatutos de autonomía y Reforma de la Constitución» (amb aportacions de Tornos, J; «El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley, pp. 105-136 i Borrell Mestre, J., «Justicia y Comunidades Autónomas: Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reforma del Estatuto de autonomía», pp. 137-160, García Mengual, F. «La constitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña: consideraciones del Consell Consultiu de la Generalitat», pp. 275-307 i Rubio Llorente, F., «La función consultiva en el Estado de las Autonomías», pp. 96-112; i el número 7 (2007) que incorpora els dictàmens a les propostes de reforma de Catalunya, Galícia, Andalusia, Canàries, Astúries i Castella i Lleó.

476 El Consell Consultiu iniciarà el Dictamen amb la qüestió prèvia de la seva legitimitació per entendre de la constitucionalitat de la proposta de reforma, tenint en compte que la llei que regula les seves funcions es refereix en sentit estret a «l'adequació a l'Estatut», d'acord amb l'article 8, i no a la Constitució. La decisió serà favorable a l'emissió del dictamen, en ponència conjunta, llevat dels consellers Vernet i Camps, que emetran el seu parer contrari. A favor de la capacitat del Consultiu d'avaluar la constitucionalitat dels projectes i proposicions de llei: Tomás Font, «Los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.

coneixement i aplicació del règim jurídic dels drets històrics, atesa la seva connexió i transcendència amb el tractament de la seguretat pública en la proposta de regulació estatutària.

6.2 · La validació de les tècniques d'atribució competencial

La qüestió de la tècnica d'atribució de competències adoptada per la proposta de reforma, tal com s'ha indicat en les pàgines precedents, va ser un dels aspectes centrals i més controvertit del debat entre juristes, especialment qüestionat per aquells que partien d'una concepció restrictiva de la seva funció constitucional. El pronunciament del Consell Consultiu sobre aquest aspecte, i a diferència dels casos dels drets històrics i el finançament, assolirà un ampli i majoritari grau de consens, a excepció del vot particular de Borrell i Mestre en el qual es manifestarà la seva discrepància en relació amb la decisió final emesa.

El Consell Consultiu iniciava el Dictamen amb la reflexió general sobre l'abast de la funció constitucional de l'Estatut en la concreció i tancament del sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. En aquest sentit, la posició doctrinal prevalent de la institució consultiva partia de reconèixer a la norma autonòmica la capacitat dispositiva de coadjuvar activament a la configuració del model constitucional, precisant i concretant les previsions recollides a l'article 149.1 CE; en bona mesura, també com a resultat de la consciència sobre el balanç de més de vint-i-cinc anys d'autogovern marcats per l'activitat expansiva de l'Estat en el desenvolupament dels títols competencials de les diferents matèries.

L'òrgan consultiu valorarà en els termes següents la tècnica proposada:

La Proposta de Reforma que ens ha estat sotmesa a dictamen pel Parlament de Catalunya ha pres l'opció de dur a terme una tasca de definició i concreció funcional i material de les competències. I la pregunta immediata, a la qual hem de donar una necessària i imprescindible resposta en aquesta seu consultiva, és si l'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica, pot realitzar aquesta funció. Doncs bé, d'acord amb les previsions establertes a l'ordenament jurídic, no existeix una reserva de llei estatal —llevat de les excepcions relatives, per exemple, a la policia autònoma o radiotelevisió— que obligui a concretar els criteris funcionals i

materials establerts a la Constitució per delimitar les competències. Tampoc no existeix una reserva de Constitució segons la qual hagi de ser aquesta l'única norma en la qual calgui definir les competències. És a dir, no existeix un mandat constitucional explícit que obligui a deixar oberts els preceptes constitucionals que atribueixen competències.⁴⁷⁷

En aquest sentit, es pronunciava de manera favorable al possible ús de les tècniques de concreció material i funcional; i en conseqüència declarava plenament constitucional el redactat dels articles 105, sobre les competències exclusives, 106, relatiu a les competències compartides, i el 107, referent a les competències executives. El precepte relatiu a les competències compartides és el que comptarà amb una referència més extensa, atès que la seva configuració implicava el tractament i identificació de les bases estatals amb el corresponent risc d'extralimitació per part del legislador estatutari a l'hora d'afectar la titularitat de les competències del poder central:

Per tant, en defecte d'una definició de les bases estatals continguda a la mateixa Constitució vigent, la qual cosa segurament hauria estat més coherent amb la lògica jurídica d'un Estat políticament descentralitzat; en defecte, també, d'una reforma constitucional en el mateix sentit, cal concloure que no hi ha impediment constitucional explícit perquè aquesta tasca de concreció l'acompleixi l'Estatut d'autonomia. Òbviament, la funció de concreció material i funcional no és lliure perquè, si bé no hi ha dubte que l'Estatut pot tancar les opcions que la Constitució ha deixat obertes, és del tot preceptiu que no pot contradir allò que clarament ha quedat establert per la *norma normarum*. Quan aquesta dóna marge per a més d'una solució, l'Estatut disposa d'un cert camp d'elecció. Però quan la Constitució no admet cap concreció, és evident que la mateixa funció resta vedada.⁴⁷⁸

En base a aquesta darrera apreciació s'abordarà l'anàlisi cas per cas de les diferents matèries, no sense abans considerar ajustades a la Constitució

⁴⁷⁷ Com es pot comprovar, l'òrgan consultiu en el seu raonament esmenta la singularitat del model constitucional de distribució competencial en l'àmbit de la seguretat pública com a conseqüència de la Llei orgànica interposada, Dictamen, p. 221.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, p. 222.

les tècniques de concreció material i funcional de les competències, fins i tot en els aspectes més controvertits com en l'ús del concepte «excloent»⁴⁷⁹ en les exclusives, la inclusió de la capacitat reglamentària del desenvolupament en les executives o el límit dels «principis, els objectius o els estàndards»⁴⁸⁰ en la configuració de les bases estatals. L'ampli consens compartit i assolit pel Consell Consultiu sobre l'opció de la tècnica legislativa estatutària, va ser tal que no s'aprecià cap motiu d'inconstitucionalitat ni tampoc la necessitat de formular indicacions interpretatives dels articles en qüestió. Aquesta unitat no es reproduirà en la resta d'aspectes sotmesos a la seva consideració, ans al contrari, la polarització es manifestarà activament com s'intentarà demostrar tot seguit.

6.3 · La denegació dels drets històrics

L'avaluació de la constitucionalitat de la invocació de la institució dels drets històrics en la proposta de reforma de l'Estatut serà sens dubte una de les qüestions més transcendents i controvertides del Dictamen i, fins i tot, del conjunt del procés de tramitació institucional. El Consell Consultiu es pronunciarà sobre l'adequació dels preceptes que abordaven el seu tractament: l'article 5 i la disposició addicional primera.⁴⁸¹ L'article del títol pre-

479 «D'acord amb els criteris hermenèutics que han estat exposats en aquest fonament, cal considerar que els mots «íntegre» —és a dir, complert— i «excloent» —és a dir, exclusiu— són conceptes complementaris, que permeten definir una competència en un àmbit material determinat, la qual cosa no impedeix la incidència d'altres títols competencials», Ibidem, p. 226.

480 «En conclusió, l'opció presa per la Proposta de Reforma de dur a terme una concreció o determinació material i funcional de les competències és constitucional. En conseqüència, idèntica ha de ser la conclusió a què cal arribar, en relació amb la previsió del seu article 106, sobre la concepció de la potestat legislativa de la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, en el marc dels principis, els objectius o els estàndards mínims que aquest hagi fixat», p. 222. Així mateix, el Consell també considerava constitucional el requisit del rang de llei en la seva fixació.

481 Tanmateix, també l'esmena número 400. del G. SOC-CpC, de modificació en el marc de l'article 103.2 del Reglament o com a esmena transaccional entre la disposició addicional primera i l'esmena núm. 399: «Mitjançant el present Estatut, i tal com s'estableix a l'article 5 es reconeixen i actualitzen els drets històrics de Catalunya, d'acord amb el que preveu la disposició addicional primera de la Constitució 2. Aquest reconeixement i actualització empara, de manera especial, en Dret civil i en llengua pròpia». A tall de recordatori, l'article 5 estableix que: «L'autogovern de Catalunya es fonamenta en els drets històrics del poble català, que aquest Estatut incorpora i actualitza». Per la seva banda, la disposició addicional primera establia que: «1. Es reconeixen i s'actualitzen, per mitjà d'aquest Estatut, tal com estableix l'article 5, els drets històrics de Catalunya, d'acord amb el que estableix la disposició addicional primera de

liminar, l'article 5, tal com s'ha esmentat anteriorment, recollia la clàusula general del reconeixement i atribució de la seva titularitat a Catalunya i la voluntat del legislador estatuent d'actualitzar-los mitjançant la norma institucional bàsica, i la disposició addicional primera identificava i enuncitava les matèries sobre les quals es projectaven.

Tal com s'ha relatat, la qüestió de la incorporació efectiva dels drets històrics, és a dir, projectada sobre matèries degudament precisades i concretades en el text com a mecanisme de reforçament de les competències de la Generalitat, sorgirà sobtadament i amb gran impacte polític en la darrera fase de la tramitació parlamentària, abans de l'aprovació del Dictamen per part de la Comissió com a pas previ a ser sotmès al Ple. El mes de juliol de 2005 veurà néixer i créixer el debat, i per primer cop l'esquema de les aliances i suports parlamentaris no coincidirà amb la lògica d'alineació govern-oposició. Així, els grups de CiU i ERC donarien suport a les tesis de la incorporació dels drets històrics i, per contra, el grup del PSC abandonaria el rebuig frontal a la invocació de la institució jurídica, més enllà del seu esment amb conseqüències estrictament simbòliques o de referència al ja reconegut fet diferencial del dret civil català, concretament en l'article 149.1.8 CE.⁴⁸²

la Constitució. 2. El reconeixement i l'actualització dels drets històrics empara, especialment, els àmbits següents: a) El règim de finançament (títol VI), b) L'organització de les administracions públiques catalanes; el règim jurídic, el procediment, la contractació, l'expropiació i la responsabilitat en les administracions públiques catalanes, i la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes (articles 112, 113, i 114); c) L'organització territorial de Catalunya i el règim local (articles 154 i 155); d) El dret civil (article 123); e) El règim lingüístic a Catalunya (article 128); f) L'educació (article 125); g) La cultura (article 145); h) La seguretat pública (article 163). 3. Els drets històrics, en la Constitució, emparen i garanteixen el règim singular de les competències i les atribucions de la Generalitat en els termes que estableix aquest Estatut».

482 Per aproximar-se a una visió fidedigna del moment i la intensitat del debat esdevé d'innegable utilitat acudir a l'hemeroteca. Així el 29 de juliol de 2005 es poden llegir dos extensos articles d'opinió als dos principals diaris catalans de José Montilla, primer secretari del PSC i ministre d'Indústria, i Manuela de Madre, presidenta del Grup Parlamentari Socialista-Ciutadans pel canvi al Parlament. L'article de Montilla publicat a *La Vanguardia*, «Constitución y derechos históricos» és un text de marcat estil i contingut jurídic que sustenta la inconstitucionalitat de pretendre aplicar el règim dels drets històrics previst a la disposició addicional de la CE com a títol mecanisme d'adquisició o reforç de títols competencials al cas de Catalunya. Segons l'article signat per Montilla la jurisprudència del Tribunal Constitucional ho impediria (STC 179/1989, STC 121/1992, STC 88/1993), atès que, segons el seu doctrinal parer, Catalunya no hauria disposat d'institucions d'autogovern i de dret públic, inclòs un règim econòmic singular, duradores fins al mateix moment constituent. Finalment conclou: «Así pues, invocar los derechos históricos para ampliar o *blindar* competencias, lejos de fortalecer el autogobierno de

La decisió del Dictamen sobre el present àmbit no serà unànime, ans al contrari, generarà una important divisió o, fins i tot, fractura —es podria arribar a qualificar— atès que comptarà amb la dissidència de tres dels set consellers. Els consellers Bassols, Vernet i Camps⁴⁸³ signaran el corresponent vot particular. Aquesta situació es pot intuir ja des de l'inici del raonament de la decisió de la majoria, en la mesura que el Consell Consultiu té especial cura a explicitar que el seu pronunciament té una naturalesa estrictament jurídica, que en cap cas pot ser traslladada al camp històric o polític:

Catalunya, lo debilita, y lejos de demostrar ambición, denota incompetencia y falta de rigor. Los derechos históricos sí pueden, en cambio, invocarse para afirmar que la voluntad de autogobierno de Catalunya viene de lejos y para recabar la competencia exclusiva de la Generalitat de derecho civil propio. Pretender utilizarlos con otra finalidad no es sino desvirtuar gravemente la Constitución y, por ende, dañar la mejora del autogobierno de Catalunya. Los socialistas catalanes no cometeremos esa temeridad ni permitiremos que otros pretendan cometerla en nombre de todos», p. 17. En termes molt similars, gairebé idèntics, es manifestarà a «Drets i confusió», *El Periódico*, Manuela de Madre: «la incorporació dels drets històrics com a base argumental política i jurídica de blindatge competencial tindrà com a conseqüència que la redacció de l'Estatut sigui inconstitucional». Pocs dies abans havia encetat el camí del posicionament socialista el portaveu del Grup Parlamentari, Miquel Iceta: «Se dice que ésa es la técnica utilizada por el proyecto de nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana (al que por otro lado se califica de poco ambicioso), olvidando que éste lo hace en el sentido estricto de recuperar el Derecho Foral del antiguo Reino de Valencia y derogar el Decreto de Nueva Planta. Se omite explicar que en los estatutos vasco y navarro aprobados respectivamente en 1979 y 1982 se mencionan de forma explícita las competencias que deben ser interpretadas a la luz de los derechos históricos y se trata, precisamente, de materias e instituciones que han acreditado su continuidad a lo largo de la historia (territorios históricos, diputaciones forales, sistema foral de concierto económico y convenio, el derecho foral, o los cuerpos policiales formados por miñones y miqueletes). El artículo 5 del texto de nuevo Estatuto catalán aprobado en potencia ya recoge los derechos históricos. Además, podemos ponerlos en relación con el Derecho Civil catalán e incluso derogar (si no lo estuviese ya) el Decreto de Nueva Planta. Pero el Parlament de Catalunya no debería proporcionar una fácil descalificación a quienes se oponen a la reforma del Estatut si ahora se decidiese instrumentalizar el concepto de derechos históricos para desbordar las previsiones constitucionales en materia de competencias. No por correr e improvisar mucho, se llega más lejos. Se corre, en cambio, el riesgo de hacer el ridículo. Y eso sí que los catalanes no iban a perdonárnoslo.», *La Vanguardia*, p. 18. Finalment, es pot llegir el 31 de juliol a l'editorial d'*El País*, «El Estatuto, a peor»: «En contra de lo que cabía desear la comisión ha empeorado el trabajo de la ponencia. No ha simplificado un texto que ya era prolijo y detallista, sino que lo ha recargado todavía más. No ha aumentado el acuerdo, sino que ha multiplicado la fractura entre los partidos, incluso entre los tres que gobiernan la Generalitat. Y aunque ha reducido unas pocas apelaciones de dudosa constitucionalidad, ha introducido otras nuevas, y todavía de mayor fuste, como la fundamentación de las competencias propias en unos polémicos «derechos históricos» de matriz foral y preconstitucional, ajenos a la tradición catalanista moderna y a la lógica de la constitución», p. 12.

483 Vot particular IV, Dictamen 269, pp. 340-373.

En conseqüència, la interrelació jurídica que pugui existir entre el present i el passat i l'anàlisi jurídica dels drets històrics com a títol atributiu de competències, que és l'únic objecte d'aquest Dictamen, en cap cas pot qüestionar l'existència mil·lenària d'identitats col·lectives prèvies a la Constitució, històricament contrastades, com és la de Catalunya, definida a l'article 1.1 de la Proposta de Reforma. Es tracta de dos àmbits diferents: el primer pertany al domini del dret i és l'únic sobre el qual es pronuncia el Dictamen, mentre que el segon és part integrant de la història.⁴⁸⁴

Malgrat la cura observada, com es veurà més endavant, aquesta difícilment es mostrarà eficaç o suficient per foragitar les reaccions, més o menys enceses, sobre la decisió al voltant d'una matèria carregada no únicament d'elements jurídics sinó també simbòlics, polítics i fins i tot, segons l'enfocament de la mirada, identitaris.

La revisió del text estatutari s'inicia amb la reflexió jurídica general sobre quines són les condicions jurídiques que fan viable i asseguren l'adequació constitucional de la figura dels drets històrics. Segons el Consell Consultiu la disposició addicional regula una institució d'origen preconstitucional, d'arrels remotes en el temps o en tot cas de lògica estranya al règim vigent, que empara un determinat règim singular aplicable a determinats territoris. La interpretació que es realitza parteix d'una concepció que equipara, en bona mesura, singularitat o particularisme en relació amb el marc general constitucional amb privilegi. En aquest sentit, s'insisteix d'entrada en la necessitat ineludible de configurar la invocació dels drets històrics de manera respectuosa amb els valors i principis constitucionals i, alhora, en clau restrictiva:

En aquest sentit, quan la disposició addicional primera de la Constitució estableix que l'actualització general del règim foral es durà a terme en el marc de la mateixa Constitució i dels estatuts d'autonomia, està afirmant que la remissió a la història en cap cas pot violentar aquells principis. La Constitució, i també l'Estatut, són l'instrument jurídic que ha de permetre l'assumpció de drets històrics, sempre que aquests no contradiguin els principis de l'Estat social i democràtic de dret. En conseqüència, la remissió a clàusules històriques fetes per la norma constitucional i, en el seu

484 Ibidem, p. 179.

cas, per la norma estatutària, no poden crear una doble legitimitat o una legitimitat alternativa al principi democràtic: és a dir, una basada en el principi democràtic i una altra d'arrel historicista. La remissió a la història no pot suposar la institucionalització d'un sistema jurídic i d'un sistema normatiu que resulti contrari a aquell que deriva del sufragi universal i, per tant, del principi de la sobirania popular.⁴⁸⁵

El Consell Consultiu afirma que l'Estat social i democràtic i de dret establert per la Constitució en base al principi democràtic s'excepciona, encara que sigui de manera parcial i justificada, en els drets històrics d'arrel historicista. Així, aquests són observats més com un vestigi d'institucions històriques d'autogovern i dret públic de règims extingits i preservats de manera molt acotada per la Constitució, d'acord amb els condicionats de consens polític del període constituent, que no pas com un títol habilitant i de legitimitació dels territoris amb identitat nacional pròpia que actualitzarien, empararien i reforçarien mitjançant aquesta figura el seu autogovern amb perfil propi.

Aquesta clau interpretativa ens permet explicar la insistència de l'òrgan consultiu en els condicionants jurídics de l'invocació dels drets històrics i la restricció en la seva configuració a aquelles matèries que de manera precisa i concreta es detallin en els corresponents estatuts, única norma apte per a la seva concreta actualització:

Però perquè aquesta previsió sigui constitucional és necessari que prèviament que sigui la norma democràtica la que hagi decidit, amb caràcter previ, explicitar materialment la remissió a normes històriques. En aquest sentit, la prèvia concreció duta a terme per un Estatut de Comunitat Autònoma, d'acord amb el principi general contemplat a la disposició addicional primera de la Constitució, és la garantia de la interconnexió entre el passat i el futur. Sempre que l'Estatut, cal reiterar-ho, introdueixi una certa concreció de la norma històrica a la qual es remet, aquesta concreció esdevé una garantia de previsibilitat jurídica i, per tant, de seguretat jurídica, element essencial del sistema jurídic en un Estat de dret. Per contra, si aquesta concreció no existís, si la invocació fos genèrica, la remissió a drets històrics romandria varada en una nebulosa indeterminada i abstracta, mancada de seguretat jurídica i, en conseqüència, aliena

485 Dictamen 269, p. 180.

als principis de l'Estat democràtic. Més encara, quan la invocació a drets històrics estigui prevista per dur a terme un nou procés de distribució de competències, és a dir, d'atribució de poder normatiu, caldrà que la connexió entre la norma constitucional que habilita per fer-ho i la identificació del destinatari o beneficiari d'aquesta atribució, així com també de l'objecte de les competències, sigui previsible i, en tot cas, no ofereixi dubtes.⁴⁸⁶

Així s'esmenten els estatuts del País Basc i Navarra,⁴⁸⁷ en l'articulat dels quals, s'identifiquen de manera expressa i precisa les competències i sectors susceptibles de ser sotmesos a la seva invocació. En sentit contrari, s'al·ludeix a la norma bàsica d'Aragó, en què la referència genèrica als drets històrics, mancada de precisió aplicativa, no li confereix un valor més enllà de l'estrictament simbòlic o, com a molt, interpretatiu.

Un cop analitzats els elements que conformen el règim jurídic dels drets històrics, en el marc de la Constitució, el Dictamen s'endinsa en la sensible i complexa qüestió de la titularitat i, en conseqüència, dels territoris habilitats per invocar la disposició addicional primera en la configuració dels seus respectius autogovernos.

El Consell Consultiu es manifesta de manera contundent, alhora que restrictivament, sobre els territoris titulars de drets històrics. Segons el seu criteri i d'acord amb la interpretació de la intenció del legislador constituent i els principis de fons de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, únicament els territoris del País Basc i Navarra gaudeixen de la natura de foralitat pública i, en conseqüència, només a ells els correspon la legitimitat per invocar i acollir-se a la disposició addicional de la CE. El Consell acudeix al debat constituent i a la doctrina de l'alt tribunal per sustentar la seva decisió de dictaminar l'exclusió de l'autogovern català dels avantat-

486 Dictamen 269, p. 180.

487 En el cas de la norma institucional bàsica del País Basc, la invocació dels drets històrics que se cita és la dels articles: 3 (restabliment i actualització de l'organització de llurs institucions), 10.1 i 34 (demarkacions territorials municipals i règim jurídic de carreteres i camins), 16 (ensenyament), 17.1 (policia autònoma). I en el cas de Navarra els articles 2.1 (referència específica a la Llei de 25 d'octubre de 1839 i a la Llei Paccionada de 16 d'agost de 1841), 3 (integració en el règim foral de totes aquelles facultats i competències compatibles amb la unitat constitucional, ordenació democràtica de les institucions representatives forals) i 39.1 (atribució de competències que continuava exercint a l'empara de la Llei Paccionada de 16 d'agost de 1841). Des de la perspectiva de la historiografia jurídica: Clavero, B., *Fueros Vascos. Historia en tiempo de constitución*, Ariel, Madrid, 1985.

ges que podria reportar-li l'opció triada pel Parlament en la primera fase de la tramitació del nou text estatutari:

En conseqüència, de la interpretació de la Constitució fonamentada en els antecedents parlamentaris del debat constituent i en la interpretació de caràcter sistemàtic dels preceptes relatius als drets històrics dels territoris forals, a més de la posició adoptada per la jurisprudència constitucional respecte d'aquesta qüestió, es deriva que els titulars dels règims forals, l'actualització dels quals és habilitada per la Constitució a través del respecte Estatut d'autonomia, són els basconavarresos.⁴⁸⁸

D'aquesta manera, el Consell Consultiu dictaminarà que la disposició addicional primera de la proposta de reforma és inconstitucional perquè Catalunya, segons la seva interpretació de l'ordenament constitucional, no seria susceptible d'esdevenir titular de drets històrics i, per tant, no podria projectar aquesta institució històrica per reforçar i garantir el seu autogovern en determinades matèries i competències. La denegació d'aquest dret va implicar buidar de contingut l'aspiració de la proposta catalana, esdevenint quasi irrellevant la consideració de la constitucionalitat de l'article 5, el qual romandria, així, com a mer precepte interpretatiu mancat d'efectiu valor jurídic per la falta de connexió amb matèries o competències precises:

Per tant, i ja amb relació a la Proposta de Reforma, segons els criteris que hem exposat en aquest Fonament i atenent al fet que: primer, la interpretació de la disposició addicional primera de la Constitució no permet incloure Catalunya com a integrant dels territoris forals que disposen d'un règim foral de dret públic, als quals es refereix aquest precepte constitucional; segon, la dita disposició addicional primera de la Proposta de Reforma es configura com un títol autònom d'atribució de competències, cal concloure que la dita disposició addicional primera de la Proposta de Reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, relativa al reconeixement i actualització dels drets històrics, és inconstitucional.⁴⁸⁹

Per la seva banda, l'article 5 de la Proposta de Reforma és un precepte que no constitueix un títol autònom d'atribució de competències. Perquè, en efecte, quan estableix que «l'autogovern de Catalunya es fonamenta en

488 Dictamen 269, p. 186.

489 *Ibidem*, p. 187.

els drets històrics del poble català que aquest Estatut incorpora i actualitza», no hi ha cap obstacle constitucional per ubicar aquesta prescripció general continguda en el títol preliminar de la Proposta de Reforma, en un context de referència interpretativa per als poders públics, sense que, en aquest sentit, es pugui fer cap rebuig d'inconstitucionalitat.⁴⁹⁰

La seguretat pública, en conseqüència, juntament amb la resta de matèries concretades en la disposició addicional, restava expulsada de l'empara del règim de la institució jurídica històrica, i es mantenia la diferència, que semblava manifestar-se com a insalvable, amb la regulació de l'Estatut base, en l'article 17, que —com es recordarà— la situava al bell mig del nucli de l'autogovern garantit i reforçat pels drets històrics.⁴⁹¹

La controvèrsia per la decisió de l'alt òrgan consultiu català restava d'aquesta manera servida. El qüestionament per part de significats sectors jurídics i polítics no residirà tant, o principalment, en els arguments emprats sinó sobretot en la conclusió finalment adoptada per la majoria integrada pels consellers Tornos, Carrillo, Borrell i Jover. La denegació de la titularitat dels drets històrics, a banda de l'afebliment de l'objectiu de reforçament de l'autogovern català, implicava un important revés a l'amplia majoria parlamentària que impulsava la reforma. La perplexitat provenia del fet que en una qüestió que permetia diverses interpretacions, algunes d'elles clarament favorables a la invocació catalana dels drets històrics, era precisament la màxima institució consultiva de la Generalitat qui negava aquesta opció al legislador estatutari.

El pronunciament restrictiu del Consell Consultiu contrastava amb una part significativa de la doctrina dels iuspublictes catalans consultats o implicats en la proposta de reforma de l'Estatut. En aquest punt, es pot recordar els estudis elaborats per l'Institut d'Estudis Autònoms senyalant l'esmentada opció com a constitucional; o dels informes realitzats pels juristes Ferret i Ballbé,⁴⁹² per encàrrec de la Comissió d'Estudi per a l'Apro-

490 Ibidem, p. 188.

491 Vegeu les intervencions del ponent del Partit Nacionalista Basc, Vizcaya Retana, en el debat al congrés amb motiu de l'aprovació de la Llei orgànica 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat, que evidencien la importància de les funcions de la policia, juntament, amb el règim del concert econòmic, en l'epicentre de l'autogovern base, i tot amb el corresponent reforçament mitjançant la disposició addicional primera de la Constitució.

492 Ferret, J., a: «Estudis sobre l'autogovern», *op. cit.*, pp. 146-152; Ballbé, Ibidem, p. 107; i, en el treball d'autoria col·lectiva: *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2003, pp. 60-63.

fundiment de l'Autogovern. El mateix Herrero de Miñón, com ja hem recordat, sempre havia defensat també la tesi de l'aplicabilitat a Catalunya del contingut de la Disposició addicional primera de la Constitució com a via de materialització del model asimètric d'organització de les autonomies polítiques.

Herrero de Miñón, també com a lletrat major del Consell d'Estat, ha vingut sostenint la necessitat d'interpretar els drets històrics com a instrument de reconeixement i reforçament dels territoris amb dret històric propi, eixamplant d'aquesta manera la interpretació restrictiva que els limitaria als territoris estrictament forals de Navarra i el País Basc. D'aquesta manera, seria possible transcendir la intenció inicial i estàtica del legislador constituent per evolucionar cap una concepció més àmplia i contextualitzada que podria afavorir una interpretació útil per a la resolució dels principals conflictes de l'articulació política i territorial de l'Estat.

Per fer-ho possible, qui va ser ponent de la Constitució, recorda el valor limitat de la voluntat inicial del constituent,⁴⁹³ així com la incompleta jurisprudència del Tribunal Constitucional, que, malgrat residenciar fonamentalment els drets històrics en seu foral, no exclou expressament a Catalunya, com a possible subjecte titular, en cap resolució. Així, s'esgrimeixen determinats esdeveniments històrics favorables a la invocació catalana, com per exemple haver plebiscitat l'any 1932 l'autogovern, però sobretot el fet de gaudir d'institucions jurídiques pròpies. Per Herrero de Miñón Catalunya ha estat un territori amb Dret històric propi i —amb independència que hagi perviscut especialment en l'esfera del dret privat més que en l'àmbit de les institucions públiques— l'absència d'una continuïtat ininterrompuda de determinat tipus de furs no pot justificar la denegació d'un instrument jurídic concebut per a la garantia i reforçament dels autogovernos amb perfil nacional diferenciat, com ho és també i clarament el cas català.

L'àmplia minoria del vot particular

El vot particular dels consellers Bassols, Camps i Vernet —d'una àmplia minoria de tres de set— conscient de la importància de la decisió de la

493 El mateix Dictamen del Consultiu, coincidint amb Ferret en el seu estudi lliurat a la Comissió de la cambra catalana, recorda la STC 5/1981 en el sentit que els treballs parlamentaris, tot i constituir un important criteri interpretatiu, no determinen el sentit de les normes.

majoria prevalent i, per tant, de les conseqüències: «Amb relació als drets històrics, el nostre parer divergeix de la majoria del Consell en la mesura que, d'una banda, es reconeix la constitucionalitat de l'article 5 de la Proposta de Reforma, però, de l'altra, se li nega qualsevol virtualitat pràctica en considerar la majoria inconstitucional la disposició addicional primera», articula un text considerablement extens que, ja des de la mateixa premissa de partida, evidencia una concepció sensiblement diferent.

Els autors enceten la defensa de les seves tesis manifestant la seva disconformitat en relació amb el principi sobre el qual la majoria vestia el seu pronunciament: la necessària lectura restrictiva i acotació constitucional d'una institució, d'arrel historicista, que presumptament implicaria privilegis i, per tant, certa discriminació de determinats territoris en relació amb el règim general de la resta. Vernet, Bassols i Camps, per contra, des d'una lectura més oberta discorren per camins interpretatius que compatibilitzen els règims singulars amb l'ordre i els valors constitucionals contemporanis i democràtics:

D'aquesta manera, pot succeir que la pretesa contradicció entre la Constitució i els furs desaparegui perquè no hi ha una contraposició entre les institucions tradicionals i les liberaldemocràtiques, en tant que les primeres només conserven el nom per dotar-se del contingut de les segones. De manera que les institucions tradicionals reben una nova legitimitat de la Constitució a la qual se subordinen, precisament perquè aquesta les reconeix. D'aquesta manera, el nostre punt de partida és el d'un constitucionalisme que incorpora la foralitat, com a sentit històric, però no es tracta, per contra, d'un foralisme que accepta, perquè no té més remei, la Constitució, com a forma jurídicopolítica d'organització estatal moderna. En aquest sentit, doncs, coincidim amb la majoria, ja que situem els drets històrics en la Constitució i no com a producte d'una legitimació aliena a aquesta. La base de la idea de constitucionalisme que tenim és radicalment democràtica i fidel a la història i a la voluntat del nostre poble.⁴⁹⁴

Així, el vot particular nega la premissa major que comportava ineludiblement, a banda de la mateixa i implícita disconformitat vers els models asimètrics, una visió restrictiva dels mecanismes potencialment assumibles per part de l'autogovern català a l'hora de reforçar i garantir les competèn-

494 Dictamen, p. 342.

cies més singulars de la seva autonomia política. La dissidència sobre la decisió de la majoria pivotarà sobre la refutació dels tres pilars que havien sustentat la justificació de la denegació a Catalunya de la legitimitat per projectar i aplicar els drets històrics: a) La voluntat de legislador constituent, b) El contingut del text de la Constitució, específicament la disposició addicional primera i c) La doctrina del Tribunal Constitucional:

En relació amb tots tres àmbits, el vot particular defensarà el caràcter obert i genèric del model constitucional, que, tot i atorgar certament un caràcter preferent, com a mínim en origen i en el mateix decurs del desenvolupament del règim constitucional a les autonomies basca i navarresa, no havia exclòs en cap cas l'aplicabilitat a d'altres territoris i, concretament, al cas de Catalunya.

Sobre el contingut material del text constitucional en vigor, la disposició addicional primera:

La majoria tampoc no justifica adequadament, al nostre parer, perquè no és aplicable l'esmentada disposició constitucional a Catalunya, quan justament aquesta disposició addicional primera CE és, com diuen, la fonamentació dels drets històrics. D'entrada cal destacar dues indeterminacions essencials: no es diu quins són els drets històrics que s'emparen i es respecten ni tampoc a quins subjectes es refereix, ja que es fa una referència vaga a uns indefinits territoris forals. No hi ha, doncs, una referència precisa ni a l'objecte protegit ni al subjecte que n'és el titular.⁴⁹⁵

La remissió a la voluntat o, fins i tot, l'esperit del legislador constituent tampoc sembla aportar arguments de conseqüències necessàriament restrictives. En relació amb el procés de debat i aprovació de la disposició que els empara a les Corts, es recorda:

De tal forma que es va votar unànimement —aquesta és una dada molt rellevant— a favor de la redacció que no singularitza les províncies basques ni navarresa.⁴⁹⁶

495 *Ibidem*, p. 344.

496 En el text del Dictamen també s'evoca l'origen del mecanisme de transferència de l'article 150.2 CE, previst inicialment per aproximar acords amb el Grup Parlamentari basc, el qual

I finalment, pel que fa a la jurisprudència del més alt intèrpret constitucional, els criteris no serien explícitament excloents:

El Tribunal Constitucional ha avalat aquesta idea, en la mesura que considera que els drets històrics no són un títol autònom, sinó que els estatuts són el marc idoni i decisiu per a l'actualització dels drets històrics (STC 123/1984, FJ 4, i 94/1985, FJ 6; reblat a les STC 11/1984; 76/1988, FJ 4; 140/1990, FJ 3, i 159/1993, FJ 6). Naturalment, aquestes Sentències només es refereixen a Euskadi i Navarra perquè els seus estatuts d'autonomia són els únics que han desenvolupat l'actualització del règim foral i que han estat tractats pel Tribunal. A més, aquest tampoc no ha negat que hi hagi altres territoris històrics susceptibles de ser reconeguts i actualitzats en virtut de la disposició addicional primera CE.⁴⁹⁷

D'aquesta manera, es pretén refutar la lògica del vot majoritari i dels arguments sustentats pels juristes i polítics que restringien la foralitat, habilitant dels drets històrics, a Navarra i el País Basc, com a resultat de la tinença continuada d'institucions juridicopúbliques⁴⁹⁸ d'autogovern i concert econòmic que s'haurien mantingut vigents, amb solució de continuïtat, durant els dos darrers segles.

Els consellers Vernet, Bassols i Camps reivindiquen el dret col·lectiu de Catalunya, com a subjecte polític i territorial amb identitat nacional i històrica pròpies, a aplicar en la seva norma bàsica del seu autogovern els drets històrics. Així, es recorda la legitimació arrelada en el temps, consistent en un entramat institucional d'autogovern d'origen medieval (la Generalitat), un sistema juridicoprivat propi (el dret civil català) i una voluntat

amb posterioritat ha estat emprat per a d'altres supòsits: en la reforma del règim competencial de determinades autonomies de l'art. 143 CE, així com en el cas de Catalunya per a la transferència de competències, precisament, en un àmbit vinculat a la seguretat pública (trànsit), p. 348.

497 Ibidem, p. 344.

498 La restricció de la foralitat a les institucions de vigència ininterrompudes de dret públic, segons el criteri dels autors del vot particular, constitueix una interpretació reductiva de la lletra constitucional que pot i ha de ser rebatuda a favor d'una visió més àmplia, que inclouria les institucions de dret Privat i la dimensió històrica apreciada en una perspectiva més global. Sobre la relació de la disposició addicional primera i el dret privat s'esmenten pronunciaments favorables a aquesta lectura del Consell d'Estat (Dictamen 5042, del 7 de maig de 1987 o el núm. 1537/92, del 13 de juliol de 1993), p. 345. Així mateix, en clau històrica s'evocuen les referències a l'excepció al règim comú en dret privat recollides a les constitucions liberals de 1812 i del 1869 (art. 258 i 91 respectivament) com a precedents del art. 149.1.8 CE, p. 349.

contemporània d'autogovernar-se (l'Estatut plebiscitat i aprovat l'any 1932 i la recuperació provisional de les institucions pròpies l'any 1977),⁴⁹⁹ que en cap cas serien contradictòries ni incompatibles amb les previsions constitucionals de 1978:

Catalunya ha basat la seva singularitat nacional en uns trets característics que ha manifestat al llarg de la seva història. Fonamentalment, una voluntat de decidir el propi futur i d'autogovernar-se a través d'unes institucions centenàries, i el manteniment d'una llengua i d'un dret propis i d'una cultura transmesa de generació en generació, així com d'una cultura donada a les migracions de persones que han fet de Catalunya la seva llar al llarg dels segles.⁵⁰⁰

Les arrels tradicionals i històriques es troben en relació amb la denominació complexa de les institucions catalanes, aplegades sota el nom medieval de Generalitat. El nom històric ha permès dotar la institució d'una estructura moderna, plenament vigent i ensems recorda que l'estructura moderna existeix gràcies a l'existència prèvia i secular d'unes institucions anteriors i no només gràcies a la Constitució, que ara les incorpora. En aquest sentit, cal recordar que els textos referendats pels catalans democràticament han ratificat el restabliment de la Generalitat de Catalunya el 1931 i el 1979, cosa que torna a unir la història i la democràcia sota el constitucionalisme modern.⁵⁰¹

Ans al contrari, el vot particular recorda els pronunciaments recents del Parlament (Resolució 1489/VI),⁵⁰² tot reiterant la seva manifesta sorpresa i sobretot dissidència amb el fet que la majoria fonamenti la seva decisió en una interpretació restrictiva i denegatòria que no es desprèn ineludiblement o inexcusablement de la interpretació constitucional. És a dir, no se'n deriva expressament ni de la voluntat constituent, ni del text literal, ni tampoc de cap pronunciament explícit del Tribunal Constitucional.

Finalment, el vot dels consellers disconformes indica la contradicció que, segons el seu parer, comporta la decisió prevalent que fa decaure qual-

499 El vot recorda el fet diferencial català en base també a la disposició transitòria segona de la CE, sobre territoris que van plebiscitar la seva autonomia en el període de la II República i que ja gaudien l'any 1978 d'una autonomia restituïda provisionalment.

500 *Ibidem*, p. 341.

501 *Ibidem*, p. 342.

502 Resolució 1489/VI del Parlament de Catalunya, Ple del 3 d'octubre de 2002.

sevol efectivitat de la projecció material de la institució, fora del reconeixement, paradoxalment més ampli, de la clàusula genèrica:

Per això, no entenem que la majoria accepti, com a constitucional, que l'autogovern es fonamenti en uns drets històrics del poble català «que l'estatut incorpora i actualitza» i, en canvi, no accepti la seva concreció, quan reiteradament en el Dictamen es diu que això mateix pot provocar inseguretat jurídica. Justament la decisió d'aquest Consell pot comportar-la, en negar efectes aplicatius a un precepte estatutari (Fonament II, punt 5). Igualment, tampoc no deixa de sorprendre que s'accepti sense cap taxa d'inconstitucionalitat l'article 5 de la Proposta, que pren paraules directament de la disposició adicional primera de la Constitució, però, en canvi, es considera per la majoria que aquesta disposició no té aplicació a Catalunya, quan la relació entre les dues normes és més que evident i coherent amb els debats parlamentaris a Catalunya.⁵⁰³

En relació amb la valoració de les matèries incorporades a la disposició adicional primera de la Proposta de Reforma d'Estatut, cal destacar-ne la referència a la matèria de la seguretat pública, concretament a la funció policial, que és considerada com un àmbit especialment legitimat per ser objecte material de la projecció dels drets històrics:

a) Entre les primeres, les competències en llengua, cultura i ensenyament són primordials, així com, en un àmbit diferent i més concret, l'actualització de les funcions policials desenvolupades de bell antuvi pels Mossos d'Esquadra i que poden aixoplugar-se sota la matèria de «seguretat».⁵⁰⁴

Efectivament, al llarg del text del vot particular, la seguretat pública emergeix com a matèria de referència atesa la seva connexió amb els drets històrics, tant en el debat més genèric sobre la seva configuració com en el de l'atribució en el cas de l'autogovern català. Així, s'indica el seu acolliment

503 Ibidem, pp. 353-354.

504 En la segona categoria: «b) Entre les segones, l'establiment d'institucions i l'organització territorial hodiernes són també molt rellevants, cosa que implica dotar-nos dels ens i òrgans vigents en el nostre entorn, així com de l'organització territorial que més ens convé d'acord amb la nostra història i les necessitats vigents. Així com també, d'un sistema de finançament propi.» p. 355.

ment en el cas basc com a instrument de reforçament competencial a l'article 17 de l'Estatut d'Autonomia⁵⁰⁵ i s'estableix el paral·lelisme amb l'autonomia catalana, que a partir de l'article 13 de l'Estatut de 1979 i el posterior desplegament legislatiu i institucional hauria assolit un nivell d'autogovern equivalent. En aquest procés, dels darrers vint anys, tal com s'ha indicat i també s'esmenta en el Dictamen del Consultiu, l'ús de l'article 150.2 de la CE l'any 1997 per a la transferència de les facultats excutives de control i vigilància del trànsit⁵⁰⁶ hauria estat un episodi destacadíssim i vinculat, com en el cas dels drets històrics, en el període constituent al supòsit basc. En tot cas, la doctrina del Tribunal Constitucional, malgrat fer-ho de manera desigual i fins i tot contradictòria —com s'ha apuntat en el tractament de les STC 123/1984 i 175/1999—, també ha establert la vinculació entre la institució històrica, com a instrument efectiu de modulació de les competències del poder central i els poders territorials, i la matèria de la seguretat pública. Un camp, per tant, privilegiat per a l'observació del diàleg entre l'Estat i les nacionalitats històriques:

En aquest sentit, malgrat que la Constitució no determina directament el contingut de l'actualització dels drets històrics, el Tribunal Constitucional ha reconegut, en les sentències en les quals ho ha tractat, que l'actualització ha de tenir importants repercussions sobre el sistema competencial i institucional. Com ha assenyalat la doctrina, la utilització dels drets històrics en l'Estatut d'autonomia implicaria un «plus» competencial que podria articular-se directament com a matèria estatutària amb major garantia que les competències transferides o delegades a través de l'article 150.2 CE. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional «ha assumit les conseqüèn-

505 Article 17.1 de l'Estatut: «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 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».

506 La transferència més significativa i simbòlica que incorpora la llei és la funció policial de vigilància i disciplina del trànsit que seria assumida pels Mossos d'Esquadra i que amb caràcter previ (art. 13 AEC 1979) corresponia a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat (cos de la Guàrdia Civil).

cies moduladores que els drets històrics poden tenir sobre les competències estatals de l'article 149.1 CE, les quals han justificat la seva aplicació per establir bases asimètriques i fins i tot l'existència d'un mandat constitucional d'interpretar les competències estatals d'acord amb els drets històrics (STC 214/1989)», tal com ha posat en relleu la doctrina. A més, el Tribunal Constitucional, a parer de la doctrina, ha donat una visió dinàmica i flexible dels drets històrics, tot considerant que la seva funció és avui equiparable a la d'una garantia institucional de la foralitat (STC 214/1989, de 21 de desembre) o d'un emparament i respecte per part de la constitució dels drets històrics (STC 76/1988, de 26 d'abril). Així, ha considerat que el reconeixement de la foralitat no és el de tots i cadascun dels drets concrets que històricament l'hagin caracteritzat, però protegeix un règim d'autogovern en el qual sigui factible reconèixer el règim tradicional (STC 159/1993, de 6 de maig, FJ 6). Com a àmbits en els quals es podria relacionar la reclamació estatutària de drets històrics, la doctrina ha posat com a exemple l'organització territorial, el dret civil o el finançament. En aquests camps, es donaria un major fonament als règims singulars que es podrien establir a través del nou Estatut, cosa que implicaria el reconeixement d'un tractament diferencial per a Catalunya que excepcionalment la concurrència de títols estatals o limitaria les bases estatals (STC 214/1989, FJ 26; i 140/1990, de 20 de setembre, FJ 4 i 5.a, on el Tribunal matisa la projecció d'algunes normes bàsiques per fer-les compatibles amb competències que eren expressió de drets històrics actualitzats estatutàriament), de forma que es garantiria i reforçaria l'autogovern de Catalunya, que és precisament el que es proposa amb la Proposta per a la Reforma que hem dictaminat. La concreció dels àmbits i els efectes s'haurà de fer a l'Estatut d'autonomia. Per això, sorprèn la decisió de la majoria que deixa en la major ambigüitat l'aplicació de l'article 5 de la Proposta de Reforma, com una mera declaració retòrica o formal, més propi d'un preàmbul amb efectes interpretatius, que no pas d'un precepte inserit en una norma jurídica. Al llarg d'aquestes consideracions, han anat apareixent un seguit de matèries que són precisament les que es recullen a la disposició addicional primera de la Proposta de Reforma. Concretament s'afirma que «El reconeixement i l'actualització dels drets històrics empara, especialment, els àmbits següents: a) El règim de finançament (títol VI); b) l'organització de les administracions públiques catalanes; el règim jurídic, el procediment, la contractació, l'expropiació i la responsabilitat en les administracions públiques catalanes, i la funció pública i el personal al servei de les

administracions públiques catalanes (articles 112, 113 i 114); c) l'organització territorial de Catalunya i el règim local (articles 154 i 155); d) el dret civil (article 123); e) el règim lingüístic a Catalunya (article 128); f) l'educació (article 125); g) la cultura (article 145); h) la seguretat pública (article 163)». Aquests temes han estat presents en la construcció teòrica i tradicional del fet diferencial català al llarg de la història, amb formulacions distintes, fins a l'actualitat. El Tribunal Constitucional, per la seva banda, ha tractat les competències dels territoris forals que tenen reconeguts drets històrics en distints àmbits, com ara el de les carreteres (STC 132/1998, de 18 de juny, FJ 4), policia (STC 159/1993, de 6 de maig, FJ 6), funció pública (STC 140/1990, de 20 de setembre, FJ 3), règim local (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 26), i transport públic discrecional de mercaderies i viatgers (STC 86/1988, de 3 de maig, FJ 5). En conclusió, considerem constitucional la disposició addicional primera del Projecte de reforma en tant que relaciona i concreta l'objecte sobre el qual es projecten i s'actualitzen els drets històrics. Igualment, per tot el que s'ha dit abans, entenem que l'esmena 400, que té un abast menor respecte de l'actualització dels drets històrics, és també constitucional, atès que aquesta esmena es refereix només a dos dels àmbits materials ja assenyalats en la disposició addicional primera.

En conclusió, el vot particular evidencia, en el contingut i la forma, la divisió profunda del Consultiu en l'avaluació d'una de les qüestions més controvertides i sensibles de la Proposta de Reforma. El Consell, podríem afirmar, que reproduïx i trasllada en el seu si la confrontació política i doctrinal que embolcallava el tram final del procediment parlamentari i, en conseqüència, l'assoliment d'un acord suficient per aprovar el text al Ple del Parlament.

El contingut del Dictamen serà donat a conèixer el 5 de setembre i el principal focus de la controvèrsia se situarà en el pronunciament del model de finançament i els drets històrics, dues matèries com és ben sabut connectades. En el cas dels drets històrics, que és la que ocupa aquestes pàgines, amb independència dels arguments sostinguts a favor i en contra,⁵⁰⁷ no

507 Enoch Albertí sobre la qüestió: «La posible apelación a los derechos históricos se ha planteado en el ámbito académico [«en la que se plantea por vez primera, al menos hasta donde yo sé, la posibilidad de la aplicación a Cataluña de la disposición adicional primera de la Constitución, y la consiguiente apelación a los derechos históricos para justificar determinadas mejoras en el autogobierno, entre las que figuran algunas de carácter competencial», en relació amb: Ferret,

exempts en tos dos casos de possibles refutacions o matisacions tecnicojurídiques, sorgeix però la pregunta clau que explicaria l'aspecte més polèmic de la discussió i, fins i tot, el malestar amb motiu de la decisió de la majoria de la màxima institució consultiva: ¿Per què essent possible més d'una interpretació, a banda de l'estrictament denegatòria sobre la invocació del drets històrics, per contra, no es respecta l'opció aprovada pel legislador català, el Dictamen de la Comissió, i s'aprecia la inconstitucionalitat de la Proposta de Reforma de l'Estatut per part del Consell Consultiu?

En relació amb la funció del Consell Consultiu com a òrgan amb una activitat «a mig camí entre la fiscalització i l'assessorament»⁵⁰⁸ —que segons Isidre Molas gaudeix d'un espai propi i autònom basat en el control preventiu intern per «garantir el caràcter fundat de les decisions dels òrgans polítics»—, semblaria que el pronunciament hauria pogut preveure un escenari més obert i menys condicionant a priori del resultat final de la tramitació de l'Estatut:

Por tanto su doctrina es un diálogo permanente con los poderes políticos de la Generalidad y el Tribunal Constitucional. Tomar una posición de parte significaría perder las condiciones necesarias para realizar su función, que se desarrolla siempre en un equilibrio permanente entre la proximidad y la no-identificación.

J., *Catalunya i els drets històrics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001] y también en el terreno político durante el proceso de elaboración de la propuesta de reforma del Estatuto como estrategia complementaria a la de la concreción de los títulos competenciales, y así llegó a figurar en el texto del Dictamen de la Comisión del Parlamento de Cataluña. La apelación a los derechos históricos presenta, sin duda, algunas dificultades considerables si lo que se pretende es atribuirles un sentido jurídico (y no sólo político legitimador) y extraer, por lo tanto, consecuencias prácticas directas en materia de competencias u otras (como la financiación, el régimen lingüístico o la organización local). Y esas dificultades versan, en primer lugar, sobre la concreta identificación de tales derechos en la actualidad (porque, naturalmente, lo que no pueden significar es una pretensión de recuperar las mismas instituciones de autogobierno anteriores a 1716); en segundo lugar, las dificultades aparecen en la determinación de sus efectos jurídicos (por ceñirlo sólo al ámbito competencial, ¿podrían servir para ampliar las competencias de la Generalidad a ámbitos que la Constitución sitúa bajo la competencia exclusiva del Estado?, o ¿podrían justificar que el contenido funcional de las competencias de la Generalidad fuese distinto del de las demás comunidades autónomas para el mismo tipo de competencia como, por ejemplo, las *bases*?); y, finalmente, existen dificultades también para su propia aplicación constitucional a Cataluña, puesto que la disposición adicional primera de la Constitución los refiere especialmente a los «territorios forales», que en los debates constituyentes se identificaron con el País Vasco y Navarra». *Op. cit.*, «El blindaje», pp. 149-185.

508 Molas citant G. Trujillo, Molas, I., «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 4 (1992), p. 75.

Los efectos distinguen sus dictámenes de algunos otros tipos de dictamen. No se basan en la *potestas*, sino en la *auctoritas*. Su fuerza deriva de su capacidad de razonamiento y convencimiento; y por tanto del mantenimiento de aquella clase de equilibrio en que se gana la autoridad: no sólo con la competencia y la solvencia técnicas sino también con la autoridad política de formular el razonamiento más adecuado para la mejor aplicación del Estatuto de Cataluña en *diálogo* con los actores políticos institucionales de la Generalidad, con el fin de hacer posible el desarrollo (es decir, la vida) de una doctrina interpretativa. Sin aceptar el asentamiento de una interpretación definitiva, sin aceptar la interpretación actual «como la verdadera», pero abierto a un diálogo con ella, que resulta indispensable para desarrollarla.⁵⁰⁹

D'aquesta manera, el repte de vèncer la doble temptació «de voler ser l'ínterpret de l'Estatut i el recordatori respectuós de la interpretació vigent», no hauria obtingut el desenllaç més reeixit, atès que d'una banda la mateixa fragmentació en la conformació de la majoria decisòria (quatre a tres, en dos aspectes tan nuclears com el del finançament i els drets històrics), així com la constricció prematura d'un futur diàleg polític i legislatiu sobre ells, al Parlament i a les Corts, trencaven l'apel·lada *auctoritas* com a fonament de la seva funció i, potser, de la seva mateixa raó de ser.

En tot cas, tenint en compte que la disposició addicional de la Constitució no recollia explícitament els territoris susceptibles del seu reconeixement i que la doctrina del Tribunal Constitucional no s'havia pronunciat de manera expressa, com s'ha vist, sobre l'exclusió de la seva aplicabilitat al cas de l'autogovern català, i que el Parlament havia aprovat el Dictamen de la Comissió amb la majoria suficient per prosseguir la tramitació cap a la darrera fase de substanciació en el Ple, el pronunciament del Consell Consultiu operava a mode de substitut o, com a mínim, condició determinant de la voluntat política. Així, arran de la presa de posició del més alt òrgan consultiu català, la qüestió del reconeixement i projecció dels drets històrics sobre una relació de matèries concretes semblava tenir poques perspectives de prosperar, deixant de banda la dimensió simbòlica o l'empara del dret civil i la llengua catalana.⁵¹⁰

509 Ibidem, pp. 76-77.

510 L'articulat aprovat el 30 de setembre regulava els drets històrics a l'article 5: «Els drets històrics: L'autogovern de Catalunya com a nació es fonamenta també en els drets històrics del

D'acord amb tot això, Enoch Albertí es pronunciava amb la següent claredat sobre les conseqüències del Dictamen que presumiblement tanca-va i cancel·lava per un llarg període de temps el debat sobre els drets històrics com a instrument de garantia i reforçament de l'autogovern català, inclosa la matèria de la seguretat pública:

Sobre todas estas cuestiones podría debatirse. Pero tras el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de 5 de septiembre de 2005, sobre la propuesta de Estatuto cabe preguntarse si, por lo menos durante un buen tiempo, vale la pena hacer esfuerzos para intentar averiguar si la apelación a los derechos históricos puede tener una proyección algo más amplia que la meramente legitimadora en términos políticos. El Consejo Consultivo, en efecto, considera que la disposición adicional primera de la Constitución únicamente es aplicable a los territorios del País Vasco y de Navarra (Fundamento II, pág. 13) y que, en todo caso, de la posible mención de los derechos históricos en el texto del Estatuto no puede derivarse ninguna consecuencia inmediata y concreta, más allá de su valor simbólico y, a lo sumo, interpretativo, como sucede, según el propio Consejo, con la mención a los derechos históricos contenida en el Estatuto de Aragón (Fundamento II, pág. 13 y 14).⁵¹¹

Con esta posición por parte de la más alta institución consultiva de la Generalidad parece difícil, en efecto, que pueda defenderse con eficacia y tener éxito, al menos en un futuro previsible, una estrategia que pretenda extender la aplicación de la disposición adicional primera de la Constitución a Cataluña y derivar de los derechos históricos consecuencias jurídicas concretas en el ámbito de las competencias, la financiación o cualquier otro.

poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres disposicions de la Constitució, preceptes dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat en relació amb el dret civil, la llengua, l'educació, la cultura i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat». Així, la incidència del Dictamen limitava la seva projecció al dret civil, la llengua i la cultura (matèries tradicionalment assimilades al règim àmpliament acceptat del *fet diferencial*, vegeu: Carreras, F. de, «Los hechos diferenciales en la Constitución», a: *La Constitución a examen: un estudio académico veinticinco años después*, Ramiro Avilés, M. A., Peces-Barba, G. (coord.), Madrid, 2004, pp. 451-476) i l'educació. En l'aprovació a les Corts, la projecció sobre la matèria de l'educació i del sistema institucional restaria acotada a la dimensió derivada de l'aplicació dels esmentats fets diferenciales sobre elles.

511 Albertí, E., «El blindaje», *op. cit.*, pp. 180-182.

6.4 · Els articles de seguretat pública: apreciacions puntuals

El Dictamen del Consultiu, a banda de les qüestions de tipus més general, com les tècniques d'atribució competencial i els drets històrics, que s'acaben d'abordar, també es pronunciarà de manera expressa en relació amb dos dels tres articles que regulaven la seguretat pública: l'article 163 *seguretat pública* i l'article 164 *seguretat privada*. En el maneig global de la matèria es remetrà al criteri adoptat pels articles relatius al Poder Judicial, en la mesura que es tractava d'un àmbit configurat per la Constitució d'exclusivitat estatal, amb la corresponent incorporació de l'excepció del 149.1.29 CE, per part de determinades Comunitats de règim singular, així com la remissió a la corresponent Llei orgànica de previsió constitucional.

El Consell Consultiu, malgrat recordar la significació de la Llei orgànica 2/1986 en la configuració del bloc de constitucionalitat en l'àmbit de la seguretat pública i la seva aplicació en el cas català, considerarà pertinent i adequat al marc constitucional que la reforma estatutària innovi en la matèria en el sentit de fixar i acréixer l'autogovern:

Encara que aquesta Llei orgànica ja fou promulgada i continua vigent (Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat de l'Estat, en endavant LO 2/1986) sembla acceptable, d'acord amb l'argumentació que havíem expressat en tractar el títol III relatiu al Poder Judicial, que el nou Estatut pugui innovar en aquesta matèria i, fins i tot, introduir una regulació que en certs aspectes contradigui l'establerta per aquesta Llei orgànica, sempre que es respectin els requisits que havíem indicat llavors i que explicitem novament en examinar la disposició addicional novena.⁵¹²

D'aquesta manera, tot i la teòrica aplicació d'alguns articles de la Llei orgànica, com del 5 al 8 i especialment el 38, el 43 i el 46, la realitat del desenvolupament institucional de les competències en seguretat pública per part de la Generalitat d'ençà l'any 1994, s'imposen, en un exercici de raonable pragmatisme jurídic, a la interpretació més estricta i formal. Aquesta circumstància facilitava l'adequació del marc vigent de 1979 a la nova realitat, sobretot en l'actualització i la fixació de les capacitats que

512 Dictamen, p. 258.

s'havien concretat en el desplegament de l'autogovern català en seguretat ciutadana i en la reforma de la Junta de Seguretat de Catalunya, ara ja com a veritable òrgan bilateral de coordinació.

El model, per tant, proposat per la reforma estatutària en sentit global no és qüestionat, però sí, en canvi, l'assumpció d'aquelles competències considerades com a extracomunitàries o supracomunitàries reservades a la titularitat de l'Estat, segons el circuit de remissions establert entre la Llei orgànica 2/1986 i l'actual Estatut, en l'article 13.4 EAC. Tot i aquesta consideració de tipus general, segons la qual el Consultiu es mostra reticent a l'atribució a la Generalitat de funcions —encara que siguin de tipus executiu— que continguin afectació extra o supraterritorial, el pronunciament distingeix entre les capacitats següents:

a) El supòsit de 163.2.b: *L'expedició de documentació, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat*, el considera inconstitucional per ser contrari a la disposició final segona de la Llei orgànica 2/1986, que es remet a l'article 13.4 de l'EAC. Precisament aquest reenviament a la norma estatutària provoca que la reforma de l'Estatut no possibiliti la incorporació d'aquesta funció si no es produeix la corresponent reforma per part de les Corts de la Llei orgànica o la transferència mitjançant el mecanisme del 150.2 CE.⁵¹³

b) 163.2.c: *La protecció i lluita contra el frau fiscal*. La consideració d'aquesta funció segons el Consultiu mereix ser considerada com a constitucional, perquè s'entendria que es refereix «al frau fiscal comès en relació amb les competències fiscals i tributàries de la Generalitat», «quedant reservada a l'Estat la repressió del frau respecte als impostos la gestió i recaptació dels quals conservi». D'aquesta manera, seguint el criteri anteriorment expressat, restaria salvada la possible afectació a l'article 13.4 de l'Estatut al qual es remet la Llei orgànica («protecció fiscal de l'Estat»).

c) 163.2.d: *El 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*. El Consultiu aprecia la inconstitucionalitat en relació amb el 149.1.26 CE pel que fa a la primera frase de l'apartat, *El*

513 Curiosament aquesta funció es mantindrà en el text aprovat el 30 de setembre pel Parlament (art. 164.2.b), i la *disposició addicional novena de modificació de lleis per a l'efectivitat plena de l'Estatut* únicament farà referència a la modificació de la Llei orgànica 2/1986 en relació amb l'article 164.3 de la proposta de reforma estatutària que fa referència a la Junta de Seguretat de Catalunya i no la capacitat d'expedició de documents oficials.

règim de tinença i ús d'armes, municions i explosius, mentre que la resta la considera ajustada a les capacitats de la Generalitat.⁵¹⁴

d) 163.4: En relació amb l'expressió: *la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes le funcions pròpies d'un cos de policia general i integral*. El Consultiu valorarà com a constitucional el literal del redactat en la mesura que s'interpreti que el seu contingut no altera les competències reservades a l'Estat, d'acord amb el conegut model de remissions Llei orgànica-Estatut.

Com s'ha pogut comprovar, el singular sistema de remissions de la Constitució (149.1.29) a la Llei orgànica 2/1986, i d'aquesta (disposició final segona) a l'Estatut (art. 13.4 funcions reservades a l'Estat), juntament amb la qüestió de la idoneïtat de l'Estatut com a llei de transferència de competències (150.2 CE)⁵¹⁵ és la qüestió que desperta l'atenció i en alguns casos el pronunciament contrari del Consell Consultiu en la regulació de la seguretat pública en la Proposta de Reforma. En tot cas, la tradicional i històrica reserva de les funcions extra i supracomunitàries a l'Estat es mostra com un sòlid argument que coadjuva a restringir les capacitats de la norma bàsica institucional a l'hora d'atreure les esmentades competències.

Seguretat privada

Finalment, en relació amb la matèria de la seguretat pública, el Consultiu aborda el sector de la seguretat privada, i ho realitza certament des d'una perspectiva poc habitual. Així, considera constitucional l'opció derivada de l'ús de les tècniques de concreció material i funcional de tipificar la submatèria com a exclusiva de la Generalitat, atès que l'article 149.1.29 CE no el preveu explícitament de titularitat estatal.⁵¹⁶

514 El redactat del 30 de setembre limitarà l'abast del contingut de la funció a la dimensió executiva: «l'execució del règim...», interpretant que la regulació constitucional del règim no impedeix que la Generalitat assumeixi les capacitats executives.

515 Sobre les consideracions contràries a la capacitat de l'Estatut per modificar la legislació orgànica o ordinària/sectorial de l'Estat o esdevenir instrument de transferència (150.2 CE) *vid.* pp. 174-175 i 286-290 (sobre les disposicions addicionals tercera i novena).

516 Dictamen, p. 260.

El que resulta insòlit, però, tenint en compte la doctrina disponible inclosa la del Tribunal Constitucional, és la distinció que formula entre seguretat pública i seguretat privada:

Aquesta afirmació requereix precisar l'abast de les dues matèries, seguretat pública i seguretat privada. En aquest sentit s'ha d'admetre que el criteri de distribució no es troba en la naturalesa de la institució o entitat que presta el servei, sinó en el contingut de la funció. Així, si una entitat privada exerceix funcions pròpies de la seguretat pública estarem dintre d'aquest àmbit material. En aquest sentit, i a tall d'exemple, si es vol que el personal d'una entitat privada exerceixi funcions pròpies de la seguretat pública, els requisits d'habilitació, de formació i d'acreditació s'hauran d'establir en la norma estatal. Altrament, si una entitat privada només pretén exercir funcions pròpies de seguretat privada estarà regulada per la legislació catalana.⁵¹⁷

Efectivament, es pot sostenir que el contingut de la seguretat privada no es diferencia de la seguretat pública en base al criteri de la naturalesa pública o privada —això ho preveu també la STC 154/2005— sinó que és la funció la que determina la seva connexió amb la seguretat pública, però la dificultat de la seva caracterització resideix precisament en l'intent de delimitar un tipus de funció de l'altra. En aquest sentit, el Consultiu no sembla assolir un resultat satisfactori:

Cal concloure, doncs, que en la determinació de l'abast respectiu de les competències estatal i autonòmica l'element essencial és la distinció del contingut funcional de les matèries seguretat pública i seguretat privada. En l'actualitat, un criteri de distinció es pot trobar en l'article 1 de la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada, la qual el defineix com: «La prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicios de vigilancia y seguridad de personas o de bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública».

Aquesta valoració crítica provindria del fet que l'òrgan consultiu acudeix per a la seva configuració, certament complexa des d'un punt de vista

517 Ibidem.

tècnic, a uns continguts formulats i establerts pel legislador estatal en una norma que, en tot cas, perfila clarament la seguretat privada com un subsector de la seguretat pública. La seva definició —de marcat caràcter obert i quasi indeterminat, tenint en compte l'abast de l'expressió «la prestació por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicios de vigilancia y seguridad de personas o de bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública»— difícilment contribuïa a facilitar la seva segregació i configuració com un títol competencial exclusiu de la Generalitat.

7 · L'Estatut: textos aprovats, textos provisionals

El Parlament de Catalunya, després de quasi divuit mesos de tramitació, des del gener de 2004 fins al mes de setembre de 2005, aprovava el 30 de setembre la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.⁵¹⁸

7.1 · La proposta del Parlament: l'articulat en seguretat pública

El text que integra la Proposta de Reforma de l'Estatut en l'àmbit de la seguretat pública s'articulà principalment en tres articles: seguretat privada (art. 163), seguretat pública (art. 164) i emergències i protecció civil (art. 132).⁵¹⁹ La sistemàtica acollida, que ja no variarà durant el seu procés d'aprovació definitiva a les Corts, va acabar adoptant un format certament poc freqüent en termes de tècnica legislativa, com a mínim en relació amb

518 El text fou aprovat pel Ple del Parlament, que comptà amb l'assistència dels 135 diputats membres de la cambra, en la sessió celebrada el 30 de setembre de 2005. El resultat que es va registrar fou de: 120 vots a favor, corresponents als diputats dels grups parlamentaris de CiU, SOC-CpC, ERC i IC-V, i 15 en contra, corresponents als diputats del PP (Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. 54, de 30 de setembre de 2005, sessió núm. 66.3). Per als debats parlamentaris vegeu els Diaris de Sessions a www.parlament.cat. Text de la Proposta de reforma: BOPC, núm. 224, de 3 d'octubre de 2005.

519 També es podria afegir l'article relatiu a la *Videovigilància i control de so i enregistraments* (art. 173), tot i que tradicionalment la doctrina no l'ha considerat com un subsector amb entitat pròpia de la seguretat pública. Així mateix, la Proposta recollia a l'article 134 sobre Esport i lleure l'apartat següent: [Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'esport, que inclou en tot cas] «k) La regulació en matèria de prevenció i control de la violència en els espectacles públics esportius».

el títol competencial que ens ocupa. El criteri alfabètic d'ordenació, que separava els tres articles i situava en primer lloc les emergències i, fins i tot, la seguretat privada per davant de la seguretat pública, juntament amb la partició de la matèria —segregant la seguretat privada i les emergències i la protecció civil, amb la finalitat de poder tipificar-les com a exclusives—, donava un resultat inèdit fins aquell moment.

D'aquesta manera, el criteri jurisprudencial del Tribunal Constitucional, seguit des de l'any 1982 fins a l'any 2005, consistent a perfilar la seguretat pública com una matèria integrada per les submatèries de la seguretat ciutadana (STC 59/1985 i 104/1989), la seguretat privada (STC 154/2005) i la protecció civil (STC 123/1984 i 133/1990), era modificat per part del legislador estatutari. L'objectiu d'acudir a aquesta opció tècnica era obtenir una millora en quantitat i qualitat de l'autogovern en l'esmentada matèria, circumstància que s'assolirà en els termes que s'exposen a continuació.

El redactat aprovat pel Ple del Parlament, a la tardor de 2005, assumirà una part important de les propostes incorporades en els materials subministrats per l'Institut d'Estudis Autònomic i, alhora, també presentarà coincidències significatives amb les referències sectorials del document *Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya*, de Convergència i Unió. De fet el contingut de l'Informe de la Ponència i el Dictamen de la Comissió parlamentària que constituirà la matriu del text aprovat serà impulsat pels vots favorables del Grup de CiU, juntament amb els d'ERC i d'IC-V.⁵²⁰

La regulació de la seguretat pública en la proposta de nou Estatut de Catalunya del 30 de setembre,⁵²¹ un cop descartada la projecció dels drets

520 La proposta aportada pel Grup de CiU a la ponència és l'única que incorporava un redactat en el qual es precisen i detallen les competències que haurien d'integrar el nou règim de l'autogovern català en seguretat pública, incloses la seguretat ciutadana, la seguretat privada i la protecció civil. En ella es parteix també de la capacitat de Catalunya de dotar-se d'un sistema propi de seguretat pública i del principi general d'atribució de les competències executives a la Generalitat. El Dictamen de la Comissió, pel que fa als articles sobre seguretat pública, privada i emergències, serà aprovat pels Grups de CiU, ERC i ICV, sense esmenes reservades per al Ple. Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, BOPC, núm. 213, d'1 d'agost de 2005, correcció d'errades BOPC núm. 214, 4 d'agost de 2005.

521 Text aprovat pel Ple del Parlament en sessió plenària del 30/09/2005:

Article 164. Seguretat Pública:

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, la competència exclusiva sobre:

a) La definició i la regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya.

b) La creació, l'organització i el comandament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

històrics sobre la matèria com a conseqüència del Dictamen del Consell Consultiu,⁵²² es caracteritzarà pels trets següents:

— Incorpora la tipificació competencial de la matèria, a diferència de l'articulat de l'Estatut de 1979,⁵²³ d'acord amb la tècnica legislativa de

c) L'ordenació general i la coordinació de les policies locals.

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de seguretat ciutadana i ordre públic i la protecció dels drets fonamentals relacionats amb aquesta matèria que deriva de l'exercici de l'autoritat governativa, que inclou en tot cas:

a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació.

b) L'expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat.

c) La protecció i la lluita contra el frau fiscal.

d) 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.

e) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.

3. La Generalitat participa, per mitjà d'una junta de seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida per la Generalitat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policíacs de l'Estat i de Catalunya, en el bescanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policíques d'altres països. La Generalitat ha d'incorporar representants en totes les delegacions i tots els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat.

4. 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 pròpies d'un cos de policia general i integral, en els àmbits següents:

a) La seguretat ciutadana i l'ordre públic.

b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal.

c) La policia judicial i la investigació criminal, que inclou la investigació de les diverses formes de crim organitzat i terrorisme.

d) El control i la vigilància del trànsit.

522 Les esmenes d'addició 643 i 661 dels grups de CiU i ERC, com es recordarà, projectaven el règim dels drets històrics sobre la seguretat pública (inclosa la seguretat privada i el trànsit en la de CiU). BOPC, núm. 211, 28 de juliol de 2005, pp. 150-151. Per contra, en la línia ja coneguda d'oposició a ells, es pronunciaran el Grup SOC-CpC i el PPC.

523 Sobre la tipificació competencial del nou Estatut en relació amb l'anterior text: «La clasificación de las competencias de la Generalidad en el Estatuto en tres categorías básicas (competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas), en las que puedan encajarse los diversos tipos de actuación de la Comunidad, estableciendo al mismo tiempo la relación con los poderes del Estado en cada uno de estos regímenes, no puede sino aportar claridad y transparencia al sistema de delimitación de competencias, ajustándose perfectamente, a mi entender, a la función que constitucionalmente tiene encomendada el Estatuto, como norma de atribución de competencias a la comunidad autónoma. Lo cual, por otra parte, aunque de forma mucho más incompleta e imperfecta, ya viene haciéndolo el vigente Estatuto, que distingue entre competencias exclusivas (art. 9), competencias de desarrollo y ejecución (art. 10) y competencias ejecutivas (art. 11), tras las que añade una nutrida lista de nuevas materias en las que la asignación de funciones a la Generalitat sigue criterios a veces singulares (art. 12 a 24).», Albertí, E., «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), p. 17.

la *definició tipològica o concreció funcional*.⁵²⁴ En la proposta aprovada pel Parlament s'estableix la classificació d'exclusiva en el cas de la seguretat privada i la protecció civil i, en el supòsit tècnicament més complex de la seguretat pública, en sentit estricte (art. 164), s'afirma parcialment sobre les capacitats de la Generalitat per a l'establiment d'un sistema de seguretat públic propi, en la coordinació de les policies locals i en la dimensió orgànica de la seva policia pròpia, és a dir, el cos de Mossos d'Esquadra.⁵²⁵

Aquest aspecte, ja recollit en els mateixos termes pels materials de l'Institut, és especialment rellevant perquè, per primer cop, s'incorpora amb rang estatutari la competència de la Generalitat i, per tant, el seu reconeixement per desenvolupar polítiques públiques pròpies en la matèria, superant-se en clau jurídica finalment l'acotació formal a la dimensió merament orgànica o instrumental:

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, la competència exclusiva sobre:
 - a) La definició i la regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya.
 - b) La creació, l'organització i el comandament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
 - c) L'ordenació general i la coordinació de les policies locals.⁵²⁶

524 Vegeu els corresponents epígrafs dels capítols quart i cinquè per a la qüestió sobre les tècniques legislatives d'atribució competencial.

525 La tipificació exclusiva també s'incorpora a l'art. 134.k sobre la prevenció i regulació dels espectacles esportius i a l'art. 173 en relació amb la videovigilància. L'art. 141.4 sobre la matèria de joc i espectacles, ja prevista a l'Estatut de 1979, adoptava un redactat més precís: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'espectacles i activitats recreatives, que inclou, en tot cas, l'ordenació general del sector, el règim d'intervenció administrativa i la seguretat i el control de tota mena d'espectacles en espais i locals públics».

526 El text aprovat el 30 de setembre coincideix exactament amb el literal dels materials subministrats per l'Institut a la Ponència (*Vid.* cap. 5.6), llevat de l'apartat «c)», que no incloïa inicialment el concepte «l'ordenació». Tot i així, la incorporació de l'esmentada expressió no sembla modificar ni examplar l'abast material de les competències sobre «coordinació de les policies locals», d'acord amb la doctrina constitucional. En relació amb el punt 1 del text, el Grup Parlamentari SOC-CpC, tant a l'Informe com al Dictamen, presentaran esmena de modificació sobre la tipificació de la matèria: «En matèria de seguretat pública, en el marc de l'article 149.1.29 CE sobre (...). La motivació respondrà, segons l'esmentada força política, a la voluntat de salvar la possible inconstitucionalitat del text en relació amb les competències exclusives de l'Estat. Esmenes 534 a l'Informe (BOPC núm 211, de 28 de juliol de 2005, p. 122) i 302 al Dictamen (BOPC, núm. 213, 1 d'agost de 2005, p. 97).

En el camp de la seguretat privada i la protecció civil s'adopta el criteri previst, i ja comentat, en els materials de l'Institut, que consistiria a atreure-les cap a la titularitat de la Generalitat, amb les corresponents capacitats normatives, d'acord amb l'oportunitat que oferiria la seva absència de previsió expressa en el text constitucional:⁵²⁷

En la seguretat privada:

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la seguretat privada, que inclou en tot cas:

- a) La regulació de la seguretat privada i el règim d'intervenció administrativa de les empreses de seguretat i de llur personal que actuen a Catalunya.
- b) La regulació i el règim d'intervenció administrativa de les persones físiques que compleixen funcions de seguretat i investigació privades a Catalunya.
- c) La regulació dels requisits i de les condicions dels establiments i de les persones físiques o jurídiques que estan obligats a adoptar mesures de seguretat.

527 Article 163. Seguretat Privada

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la seguretat privada, que inclou en tot cas:

- a) La regulació de la seguretat privada i el règim d'intervenció administrativa de les empreses de seguretat i de llur personal que actuen a Catalunya.
- b) La regulació i el règim d'intervenció administrativa de les persones físiques que compleixen funcions de seguretat i investigació privades a Catalunya.
- c) La regulació dels requisits i de les condicions dels establiments i de les persones físiques o jurídiques que estan obligats a adoptar mesures de seguretat.
- d) La regulació de la formació del personal que compleix funcions de seguretat i investigació privades.
- e) La inspecció i el control de les activitats de seguretat privada que s'acompleixen a Catalunya.
-) La coordinació dels serveis de seguretat i investigació privades amb els cossos policíacs de les administracions catalanes.

Article 132. Emergències i protecció civil

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sens perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria.
2. La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat.
3. Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en matèria de seguretat nuclear i salvament marítim.

d) La regulació de la formació del personal que compleix funcions de seguretat i investigació privades.⁵²⁸

I en el cas de la protecció civil:

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sens perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria.⁵²⁹
2. La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat.⁵³⁰

528 L'exclusivitat es configura seguint el redactat aportat per l'Institut, tot i que en el text finalment aprovat pel Parlament el punt de connexió territorial és més genèric, englobant el conjunt d'empreses i el personal (també del sector de la investigació privada) que opera en territori català, amb independència de la residència del seu domicili social o la projecció territorial del conjunt de la seva activitat empresarial, contemplades en la legislació vigent o pels mateixos materials de l'Institut. En aquest sentit, el salt quantitatiu i qualitatiu era més que remarcable pel que fa a les capacitats que venia exercint/exercia la Generalitat d'acord amb el Decret 272/1995, del 28 de setembre, de regulació de l'exercici de competències en matèria de seguretat privada, DOGC, núm. 2116, de 18 d'octubre de 1995. En relació amb la tipificació de la seguretat privada, el Grup SOC-CpC presentarà esmena de modificació: «Correspon a la Generalitat la competència compartida sobre la seguretat privada», amb la motivació següent: «Es corregeixen la qualificació de la competència de la Generalitat, que en cap cas pot ésser exclusiva per respecte a l'article 149.129 CE», en contra del criteri de la proposta de l'Institut i del posterior pronunciament del Consell Consultiu que consideraven constitucional l'opció de l'exclusivitat atribuïda a la Generalitat. Esmenes 541 a l'Informe (BOPC núm 211, del 28 de juliol de 2005, p. 124) i 303 al Dictamen (BOPC, núm. 213, 1 d'agost de 2005, p. 98).

529 En el cas de la protecció civil el text del 30 de setembre suprimeix la referència dels materials de l'Institut a l'excepció de l'article 116 CE (Règim dels estats d'alarma, setge i excepció), sembla que per raons de tècnica legislativa que la faria innecessària, i incorpora el redactat literal dels epígrafs b i c, amb la novetat de l'incís a les competències locals, de la proposta inicial de l'organisme governamental (el d, e, f i g es considerarien redundants en relació amb els incorporats).

530 En relació amb els mecanismes de coordinació i cooperació en supòsits d'abast supraterritorials es manté el nucli inicial de la proposta de l'Institut però amb matisos significatius: per una banda, el redactat es converteix en imperatiu (substituint el temps de futur), responnent a un criteri de correcció lingüística més que de fons. I, també, s'elimina la natura subsidiària de la intervenció de l'Estat prevista en els materials de l'Institut. Tot i així, sembla mantenir-se la iniciativa de la Generalitat a l'hora d'identificar els supòsits en els quals és necessària la coordinació amb d'altres administracions. El Grup SOC-CpC, de la mateixa manera que en el cas de la seguretat privada, presentarà dues esmenes de modificació al text de l'Informe i

— S'estableix amb caràcter general l'atribució de la titularitat de les competències executives a la Generalitat, reservant-se a l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.29 CE, les competències legislatives de tipus bàsic, així com les connectades a l'àmbit dels drets fonamentals i les llibertats públiques, el dret penal i el processal. Així, s'atribueixen a la Generalitat les funcions governatives vinculades a l'exercici dels drets de reunió i manifestació:

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de seguretat ciutadana i ordre públic i la protecció dels drets fonamentals relacionats amb aquesta matèria que deriva de l'exercici de l'autoritat governativa, que inclou en tot cas:

a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació.⁵³¹

En aquest marc, també s'incorporen determinades capacitats executives que segons l'Estatut de 1979 i la Llei orgànica 2/1986 eren reservades a l'Estat. Així s'intenta modificar el sistema de remissions competencials vigent en el bloc de constitucionalitat, en algun supòsit en un sentit divers a les recomanacions formulades en el Dictamen del Consell Consultiu, específicament en la referida a l'expedició de documentació oficial:

b) L'expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat.

c) La protecció i la lluita contra el frau fiscal.

el Dictamen per tal de reforçar les competències de l'Estat en la funció de coordinació mitjançant l'apel·lació al règim exclusivitat estatal: «sens perjudici (...) i de la coordinació que correspongui a l'Estat per raons de seguretat pública». Així, es motiva: «Les competències de la Generalitat en aquesta matèria no poden obviar la coordinació exercida per l'Estat en virtut de l'article 149.1.29 CE». Esmenes 545 a l'informe (BOPC núm 211, de 28 de juliol de 2005, p. 125) i 309 al Dictamen (BOPC, núm. 213, 1 d'agost de 2005, p. 99).

531 Aquestes facultats es venien assumint de manera progressiva d'ençà l'any 1994, com a conseqüència de l'inici del desplegament territorial de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. L'exercici de l'autoritat governativa es realitzà en virtut de la disposició addicional de la Llei orgànica 9/1983, de 15 de juliol, reguladora del dret de reunió i la disposició addicional de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana que preveïen el reconeixement de les autoritats autonòmiques de règim singular (amb policia pròpia). Així mateix, tal com s'ha vist, l'any 1997 es modificava la Lofage, cosa que va fer possible la substitució de les potestats governatives dels governadors civils, que desapareixien, a favor de les autoritats pròpies de la Generalitat.

d) 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.⁵³²

Finalment, es preveu el reconeixement a la Generalitat amb caràcter general de les facultats relatives a l'execució de la legislació en medi ambient, que fins al moment gaudia d'una naturalesa concurrent, i per tant indistinta, per part de l'Estat i la Generalitat, especialment en l'àmbit de la funció policial:⁵³³

532 L'Estatut vigent les recollia a l'article 13 com a «reservades en tot cas» a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat. Els materials de l'Institut per a la reforma proposaven que es transferissin a la Generalitat (150.2 CE), i la proposta de l'Informe de la Ponència les preveuria a la disposició addicional segona com a «transferència de competències» a l'apartat K: «L'execució de la legislació de l'Estat sobre la vigilància i el control d'entrada i sortida del territori de l'Estat de persones i béns; la vigilància i el control de les costes, els ports i els aeroports de trànsit internacional; l'aplicació del règim general d'estrangeria, l'extradició i l'expulsió, l'emigració i la immigració; la prevenció, la investigació i la persecució dels delictes relacionats amb el crim organitzat i el terrorisme, i també la resta de delictes d'abast superior a Catalunya, que s'ha de fer de manera coordinada amb l'Estat». El Grup SOC-CpC presentà esmena de supressió de l'esmentat epígraf, amb la motivació següent: «Es pretén posar l'accent i fer evidents les prioritats, assenyalant aquelles competències en les quals l'interès i la conveniència d'exercir-les és palès. Una petició de transferència exhaustiva en la qual s'incloués fins i tot competències que podem tenir dificultats per exercir satisfactòriament podria diluir i amagar allò important enmig del que no ho és. Per aquest motiu se suprimeixen les referències a les infraestructures de telecomunicacions; activitats marítimes; convocatòria de consultes populars per via de referèndum; selecció de treballadors estrangers en origen; serveis meteorològics a Catalunya; trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària a Catalunya; permisos i llicències de conduir; vigilància i control d'entrada i sortida del territori de l'Estat i vigilància i control de costes, ports i aeroports de trànsit internacional, extradició i expulsió, emigració i immigració, prevenció i investigació de delictes de terrorisme o crim organitzat; títols acadèmics i professionals». Esmena núm 647, BPOPC núm. 211, de 28 de juliol de 2005. Al Dictamen de la Comissió l'epígraf K ja no es recollirà en la disposició addicional tercera de transferència de competències.

El Consell Consultiu en relació amb la funció «expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat» considerava que esdevenia imprescindible la reforma de la Llei orgànica 2/1986 o l'ús del 150.2 CE. Sobre l'apartat b), la interpretació del òrgan consultiu acceptaria la competència de la Generalitat sobre els impostos propis o cedits; i, finalment, les competències executives del règim d'armes i explosius atribuiria als poders catalans les capacitats executives del règim de l'art. 149.1.26 CE (*Vid.* cap. 6.4).

533 Aquesta funció recollida com a pròpia de l'Estat a l'article 12 e) de la Llei orgànica 2/1986 va ser prestada de manera indistinta, i atribuïda progressivament a la Generalitat, com a conseqüència dels acords de 17 d'octubre de 1994. Concretament la Generalitat en la sessió del 19/11/1998 de la Junta de Seguretat de Catalunya reclamava com a pròpia l'execució d'aquestes competències de policia administrativa en territori de desplegament. Qüestió, aquesta darrera, que es resoldria favorablement a la titularitat dels serveis propis de la institució catalana

e) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.

— Se suprimeixen les clàusules i els mecanismes de tutela i règim excepcional d'intervenció per part de l'Estat, previstes en els articles 13.6 i 7 i 14 de l'Estatut de 1979. La Junta de Seguretat de Catalunya és concebuda, per primer cop, com un autèntic òrgan de cooperació i coordinació bilateral entre ambdues institucions:

3. La Generalitat participa, per mitjà d'una junta de seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida per la Generalitat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policíacs de l'Estat i de Catalunya, en el bescanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policíacques d'altres països. La Generalitat ha d'incorporar representants en totes les delegacions i tots els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat.⁵³⁴

— La Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra és reconeguda en la norma estatutària com el cos de policia ordinari a Catalunya. D'aquesta manera es consolida el seu caràcter de policia territorial en seguretat ciutadana i policia administrativa, inclosa l'execució de la normativa d'origen estatal, i s'estableix un règim de reconeixement més clar per a algunes de les funcions —concretament sobre policia judicial, crim organitzat i terrorisme— que s'havien manifestat més controvertides i d'assumpció més complexa en el desplegament de l'autogovern de les dues darreres dècades.⁵³⁵

4. La Policia de la Generalitat — Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les fun-

mitjançant l'«acord d'actuació entre el cos de Mossos d'Esquadra i la Guàrdia Civil en matèria de conservació de la natura», Junta de Seguretat de data 11/07/2000.

534 g) L'article 164.3, en relació amb la Llei orgànica 2/1986, del 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat.

535 Com a exemple il·lustratiu d'aquesta afirmació es pot recordar que el conseller d'Interior, Xavier Pomés, en la sessió de la Junta de Seguretat d'11 de juliol de 2000, encara expressava a l'Estat la necessitat de modificar el Reial decret 769/1987, del 19 de juny, sobre regulació de la policia judicial, per tal de reconèixer i normalitzar les funcions de la Policia de la Generalitat en l'àmbit de la investigació de suport i auxili al poder judicial.

cions pròpies d'un cos de policia general i integral, en els àmbits següents:

- a) La seguretat ciutadana i l'ordre públic.
- b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal.
- c) La policia judicial i la investigació criminal, que inclou la investigació de les diverses formes de crim organitzat i terrorisme.
- d) El control i la vigilància del trànsit.

7.2 · L'aprovació a les Corts: l'Estatut definitiu?

El text aprovat a les Corts que finalment entraria en vigor el 9 d'agost de 2006, un cop referendat, presentava en l'àmbit de la seguretat pública diferències substancials en relació amb la proposta de reforma remesa pel Parlament de Catalunya. En el present i darrer apartat d'aquest estudi s'aborda el tractament i l'abast de les modificacions incorporades en aquesta darrera fase de la tramitació, així com el model resultant del nou Estatut en la matèria, a l'espera del pronunciament definitiu del Tribunal Constitucional, que acabarà fixant els termes de la regulació bàsica de l'autogovern català en la matèria.⁵³⁶

536 Un cop aprovada pel Parlament de Catalunya la Proposta de Reforma de l'Estatut, aquesta fou remesa a les Corts Generals per a la seva aprovació com a Llei orgànica, d'acord amb els art. 147.3 i 151.2 CE i Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats, de 16 de març de 1993 apartat II, sobre procediment a seguir per a la tramitació de la reforma dels estatuts d'autonomia, BOCG, Congrés sèrie E, núm. 255, de 16 de març de 2003. El Ple del Congrés del Diputats el va admetre a tràmit en la sessió celebrada el 2 de novembre de 2005, amb el vot favorable de tots el grups parlamentaris, llevat del PP i una abstenció (BOCG, Congrés, sèrie B, núm. 210-2, de 4/XI/2005). Un cop exhaurit el termini definitiu de presentació d'esmenes, el qual fou perllongat en tres ocasions (entre el 5 i el 21 de desembre de 2005), les esmenes dels grups parlamentaris es publicaren al BOCG, Congrés, sèrie B, núm. 210-7, de 3 de gener de 2006. La Ponència conjunta integrada per diputats de la Comissió Constitucional del Congrés i diputats del Parlament de Catalunya va elaborar un informe sobre la Proposta, el 6 de març de 2006 (BOCG, Congrés, sèrie B, núm. 210-11, de 7 de març de 2006). Vist aquest Informe, la Comissió Constitucional del Congrés i la Delegació del Parlament de Catalunya van aprovar el Dictamen sobre la Proposta de reforma de l'Estatut (BOCG, Congrés del Diputats, sèrie B, núm. 210-214, de 22 de març de 2006). El resultat de la votació fou el següent: els diputats de la Comissió Constitucional, 22 a favor i 17 en contra; els diputats de la Delegació del Parlament de Catalunya: 28 a favor i 10 en contra. El Ple del Congrés dels Diputats va aprovar el text definitiu, que fou el mateix que el del Dictamen de la Comissió, amb l'única diferència de la numeració definitiva dels articles de la Proposta, el 30 de març de 2006 (BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie B, núm. 210-215, de 31 de març de 2006). El resultat de

La seguretat pública: la fixació dels avenços de l'autogovern

L'estructuració formal i sistemàtica dels articles, inclosa la numeració i l'ordre alfabètic (132, emergències i protecció civil; 163, seguretat privada; i 164, seguretat pública)⁵³⁷ no serà modificada en relació amb l'articulat sortint de la cambra catalana el 30 de setembre de 2005, qüestió diferent

la votació superà la majoria absoluta requerida, amb 189 vots a favor, 154 en contra i 2 abstencions. Van votar a favor els diputats dels grups parlamentaris del PSOE, CiU, IU-ICV, PNB, Coalició Canària i els diputats del BNG; van votar-hi en contra els diputats dels grups parlamentaris de PP, ERC i la diputada d'EAJ (EA); i es van abstenir els diputats de Nafarroa Bai i de CHA (Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, Ple, núm. 166, de 30 de març de 2006). Per als debats parlamentaris al Congrés vegeu els diaris de sessions a www.congreso.es. Un cop remès el text de la Proposta de Reforma de l'Estatut al Senat, el període d'esmenes en aquesta cambra fou ampliat fins el 20 d'abril de 2006. El 21 d'abril, el PP, d'acord amb el que preveu l'article 90.2 de la CE i a l'empara de l'article 107 del RS, va presentar una proposta de vet, i la resta de grups van presentar les seves esmenes (BOCG, Senat, sèrie III, B, núm. 12-c i 12.d, de 24 d'abril de 2006). La Ponència va emetre el seu Informe (BOCG, Senat sèrie III, B, núm. 12-f, de 3 de maig de 2006). La setmana següent, la Comissió General de comunitats autònomes aprovà el Dictamen sobre la Proposta de reforma (BOCG, Senat sèrie III, B, núm. 12-g, de 8 de maig de 2006). I, finalment, el Ple de la Cambra Alta el va aprovar sense cap esmena en la seva sessió del 10 de maig de 2006 (BOCG, Senat, sèrie III B, núm. 12 h, de 12 de maig de 2006). El resultat de la votació fou el següent: 128 vots a favor, 125 en contra i 6 abstencions (Diari de Sessions del Senat, Ple, núm. 83, de 10 de maig de 2006). Van votar a favor els senadors dels Grups parlamentaris de PSOE, CiU, PNB, Coalició Canària, els senadors del PSC i d'ICV integrats en el Grup de l'Entesa Catalana de Progrés, així com els senadors del BNG i IU del Grup Mixt. Van votar-hi en contra els senadors del Grup Parlamentari del PP; i es van abstenir els senadors d'ERC integrats a l'Entesa Catalana de Progrés i els senadors d'EA i PAR del Grup Mixt. Després d'aquesta data, quedava obert el camí cap a la preceptiva convocatòria del referèndum, el qual se celebrà el 18 de juny de 2006. Per als debats parlamentaris al Senat vegeu els diaris de sessions a www.senado.es. Aquesta nota cronològica del procediment de tramitació a les Corts prové de: Carrillo, M., (ed.), *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos Jurídics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006, pp. 629-30. Sobre els recursos d'inconstitucionalitat pendents de resolució, els presentats pel Grup Parlamentari del Partit Popular, *Recurso de Inconstitucionalidad 8045-2006*, i el Defensor del Pueblo, *Recurso de Inconstitucionalidad 8675-2006*, tots dos recorren articles vinculats a la matèria de la seguretat pública. En el cas del PP els articles: 132.1, 163.c i el 173 i en el del Defensor del Poble: art. 132.1 «desde que incluye, en todo caso, hasta el final del apartado», 163 i 164, apartat 1, apartat 3, lletres a i b) i apartat 5, lletres a), b) i c). En el recurs del Defensor del Poble la impugnació dels articles no ve acompanyada d'al·legacions específiques per cada un dels articles sinó que respon a una impugnació general a la tècnica d'atribució de competències de l'Estatut de concreció material (expressió: *competencia que incluye* o *que incluye en todo caso*). Les al·legacions en defensa de l'Estatut presentades pel Parlament es poden consultar a BOP, núm. 386, 16/11/2006 i BOP núm. 2, 24/11/2006.

537 Connex a la matèria cal esmentar l'art. 173 sobre dispositius de videovigilància i control de so i enregistraments i l'art. 134.1.j relatiu a la prevenció i control de la violència en els espectacles públics esportius.

serà la dels continguts que acabaran configurant la regulació finalment aprovada.

L'article corresponent a la seguretat pública (art. 164) suprimia la tipificació d'exclusivitat que la proposta del Parlament preveia sobre els tres primers epígrafs: *a) La definició i la regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya, b) La creació, l'organització i el comandament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i c) L'ordenació general i la coordinació de les policies locals*, però per contra manté la referència expressa al concepte material de la «seguretat pública» que en el cas de l'Estatut de 1979 no hi constava, tot contribuint a eixamplar la concepció que sota aquella fórmula sotmetia les funcions de la Generalitat a la dimensió orgànica de l'activitat policial.⁵³⁸

El pas per les Corts incorporarà a l'apartat primer de l'article un nou incís final «de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal», que esdevindrà la modificació més polèmica i qüestionada en relació amb la proposta del Parlament, del 30 de setembre de 2005, en bona part, com a conseqüència del fet que podia interpretar-se de la seva formulació o enunciació literal que ampliava l'abast de la remissió de l'article 13 de l'Estatut de 1979 a la Llei orgànica del bloc de constitucionalitat (Llei orgànica 2/1986), obrint-la potencialment a d'altra legislació de l'Estat.⁵³⁹

538 Jaume Vernet, en el seu vot particular al Dictamen 286 del Consell Consultiu, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant del TC, en relació amb la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre complementària de la Llei per al desenvolupament rural (BOE, núm. 299, de 14 de desembre de 2007), expressarà la seva valoració negativa sobre la modificació de l'art. 164.1, que eliminava la tipificació competencial recollida en la Proposta de reforma del Parlament català. Aquesta circumstància segons el seu parer va contribuir a generar confusió sobre la qualificació competencial de les diverses funcions recollides en l'article. En tot cas, Vernet considera que la remissió a la normativa estatal ha de ser interpretada únicament com a referida a la Llei orgànica 2/1986.

539 Text de l'apartat primer del text aprovat per les Corts (Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya):

Artículo 164. Seguridad pública.

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal:

a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales.

b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

c) El control y la vigilancia del tráfico.

El Grup Socialista del Congrés, seguint la dinàmica de les emenes presentades al Dictamen del Parlament, presentarà una esmena d'addició a l'art. 164.1 consistent a proposar la incorporació de l'expressió «en los terminos que determine la legislación estatal» o «respetando la competencia del Estado», que serà la fórmula que resultarà finalment aprovada. Esmena 10, BOCG,

L'adopció d'aquest redactat modificava el sistema de remissions recollit a l'article 13 de l'EAC de 1979, que es completava amb la Llei orgànica de previsió constitucional, en el seu article 149.1.29 CE, que alhora tornava a recórrer —mitjançant la seva disposició final segona— a la norma de l'autogovern català per precisar les competències que romanien reservades a l'Estat segons l'apartat 13.4 de l'EAC.⁵⁴⁰ Conseqüentment, s'eliminava la concepció restrictiva anterior que limitava teòricament les capacitats de la Generalitat al vessant més instrumental, reconeixent el nou text una inèdita dimensió substantiva a l'autogovern, mitjançant la incorporació del concepte material de la *seguretat pública*, però al mateix temps la remissió, a mode de bucle, de 1979 a la Llei orgànica era substituïda per una fórmula més indeterminada.

Deixant a banda l'encara breu període de vigència del nou marc estatutari, es pot concloure de manera raonable que de la lectura del conjunt de l'articulat s'interpretaria que l'expressió apel·lativa a la legislació de l'Estat no necessàriament comporta un risc cert i efectiu de limitació de l'autogovern català en la matèria, sinó que la remissió en qüestió «faria referència exclusivament a la Llei orgànica 2/1986» i no a qualsevol altra normativa.⁵⁴¹ En aquest mateix sentit, fins i tot, seria possible argumentar que l'esmentada

Congreso, serie B, núm. 210-7, del 3 de gener de 2006, pp. 75-77. El Grup Parlamentari del Partit Popular al Congrés proposarà la supressió íntegra de l'article, conjuntament amb el 163, i la seva substitució pel redactat dels articles 13 i 14 de l'Estatut de 1979, al·legant: «El Art. 164 vulnera en su integridad los Arts. 104, 149.1.3 (relacions internacionals), 149.1.29, 149.1.26 (règim d'armes i explosius) y 49.1.10 (règim duaner i aranzelari)»; esmena núm. 70, BOCG, Congreso, serie B, núm. 210-7, de 3 de gener de 2006, p. 127.

540 Aguado Cudolà, en una de les encara poques interpretacions disponibles sobre el nou Estatut en matèria de seguretat pública, situa una part important de l'accent de les innovacions del Text en la supressió de les funcions reservades a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat recollides a l'art. 13.4 EAC 1979 («eliminación de las autolimitaciones estatutarias»), tot i continuar fixades a la LOFCS (1986). Aguado Cudolà, V., *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Thomson/Aranzadi, Pamplona, 2007, p. 90.

541 El dictamen núm. 286 del Consell Consultiu (29/01/2008) sol·licitat pel Parlament, a instància d'una desena part dels diputats de la cambra del Grup de CiU, sobre l'adequació constitucional de la Llei orgànica 16/2007, del 13 de desembre, complementària de la Llei per al desenvolupament sostenible del medi rural (BOE, núm. 299, de 14 de desembre de 2007), per la qual es modificava la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat, amb la finalitat de fer possible la prestació de serveis de policia local per part de dos o més municipis limítrofs de manera associada per raons de manca de recursos suficients per fer-ho separatament, en la primera interpretació del nou art. 164 EAC, sostindrà que la fórmula «d'acord amb el que disposa la legislació estatal» ha d'entendre que és una remissió acotada «exclusivament» a la Llei orgànica 2/1986 i «no a qualsevol altra normativa». En el mateix sentit, es pronuncia Jaume Vernet en el seu vot particular.

clàusula responia al requisit necessari per incorporar en seu estatutària les competències executives en matèria de trànsit (164.1.c) que havien estat transferides per part de l'Estat, l'any 1997, per la via de la legislació orgànica prevista a l'article 150.2 CE. En tot cas, tampoc s'hauria d'obviar, com a element rellevant per a l'exègesi, que la seva mateixa formulació «de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal» presenta unes connotacions més respectuoses amb l'autogovern català que la més tradicional i estricta expressió del «sin perjuicio».

En conseqüència, es pot defensar que l'enunciació precisa i detallada de les funcions que en els epígrafs següents s'adjudiquen a la titularitat de la Generalitat facilitarien la fixació i la garantia de l'autonomia política en la seguretat pública, circumstància que amb caràcter previ no es trobava explícitament establerta amb rang estatutari, ni en el bloc de constitucionalitat en el seu conjunt. Per sustentar aquesta tesi interpretativa, tot seguit, s'analitzen el conjunt de funcions que permetrien esvair les prevencions indicades.

L'article 164.1, a les lletres a), b) i c), preveu les següents funcions que s'atribueixen a la Generalitat, en una formulació innovadora en relació amb la tècnica de 1979, que, com es recordarà, consistia en un llistat de capacitats la titularitat de les quals es predicava de la policia autònoma en comptes de ser de la institució de l'autogovern català:

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, d'acord amb el que disposa la legislació estatal:
 - a) La planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals.
 - b) La creació i l'organització de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
 - c) El control i la vigilància del trànsit.

La novetat més destacada, sens dubte, la constitueix la lletra: a) *la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals*, que incorpora el concepte material de la seguretat pública amb un contingut implícit de capacitat normativa, la de la *planificació* i la de la *regulació*.⁵⁴² Així, per primer cop s'estableix en el

⁵⁴² El Text del Parlament preveia l'expressió: «la definició i la regulació d'un sistema de seguretat pública propi de Catalunya». El Grup Parlamentari dels Socialistes al Congrés presentaran

bloc de constitucionalitat la potestat legislativa de la Generalitat, amb la corresponent autonomia per desenvolupar polítiques pròpies en l'àmbit de la seguretat pública, modulant-se i matisant-se les interpretacions *exclusivistes* del 149.1.29 CE favorables a l'Estat. L'abast d'aquesta capacitat, acotada a la dimensió organitzativa del sistema que li és propi o bé oberta a la possibilitat d'incidir en àmbits no estrictament d'ordenació o instrumentals,⁵⁴³ és una incògnita encara pendent de desvetllar que dependrà del rumb que adopti el desplegament de l'autogovern en aquesta nova etapa i, per descomptat, de la interpretació que pugui acabar realitzant el Tribunal Constitucional. En tot cas, el referent i les potencialitats jurídiques hi són presents en el nou model, especialment pel que fa a les més complexes competències de tipus legislatiu i normatiu.⁵⁴⁴

El mateix epígraf «(a)» incorpora la competència de *l'ordenació de les policies locals*, que presumptament equivaldria a la capacitat de coordinació dels cossos locals recollida a l'article 148.1.22 CE. Tot i així, la tramitació a les Corts modificava aquesta submatèria i la desdoblava en dos epígrafs: l'indicat de *l'ordenació* (art.164.1.a) i *la coordinació de l'actuació de les policies locals* (art.164.2), que contribuïa a generar una certa confusió sobre l'abast de cada un d'ells i l'existència d'una possible diferència material entre ells. En tot cas, aquesta configuració sembla que no comportaria cap variació substancial en relació amb l'anterior Estatut, tot i les dificultats identificades en el recent pronunciament del Consell Consultiu.⁵⁴⁵

l'esmena consistent a substituir l'esmentada formulació per la de: «la planificación y la regulación», que serà la finalment aprovada, Esmena 10, BOCG, Congreso, serie B, núm. 210-7, del 3 de gener de 2006, pp. 75-77.

543 Sobre les tesis favorables a la capacitat legislativa de les comunitats autònomes com Catalunya i el País Basc en l'àmbit connex al desenvolupament dels drets i llibertats constitucionals *Vid.* Agirreazkuenaga, I., *La coacción administrativa directa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Editorial Civitas, S.A., 1990.

544 En aquest mateix sentit i sostenint el contingut de capacitat normativa que incorpora el concepte «sistema de seguretat pública» es pronuncia Aguado Cudolà, V., *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, p. 86.

545 El Dictamen 286 del Consell Consultiu (2008), segons l'opinió de la majoria, considera que la doctrina que estableix que els articles de la LOFC reguladors dels aspectes fonamentals de l'organització i funcions de les policies locals condicionen l'exercici de la competència de la Generalitat sobre coordinació de policies locals i, per tant, poden actuar com a paràmetre de la seva validesa (art. 39 LOFC). En conseqüència s'afirma per part del Consultiu la competència exclusiva de l'Estat per legislar l'opció que permetria associar els serveis policials dels municipis limítrofes en supòsit de manca de recursos suficients. El que és més polèmic ho constitueix el fet que, com a derivació de l'anterior principi, el Consultiu valida la constitucionalitat de la capacitat del Ministeri de l'Interior de regular mitjançant ordre ministerial les

Tot i així, no es pot ignorar que la seva incorporació a l'epígraf primer (art. 64.1.a) hauria de coadjuvar al reforçament de les capacitats de la Generalitat en la regulació del sistema de seguretat pública català en el qual s'integren les policies locals, especialment si es té en consideració que el nou Estatut configura el sistema institucional de la Generalitat en sentit ampli, és a dir, integrant tant les institucions comunes d'autogovern com els municipis i altres ens locals, especificats a l'article 2 EAC.

La lletra b) *La creació i l'organització de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* reconeix la plena capacitat d'organització de la Generalitat, eliminant definitivament els aspectes de tutela i control per part de l'Estat presents a l'article 13.7 de l'anterior Estatut, que, com es recordarà, havia generat diversos conflictes jurisdiccionals, alguns dels quals es perllongaran fins l'any 2004.⁵⁴⁶ I finalment, la lletra «c)» recull, en seu ara ja estatutària, les competències executives en l'àmbit del trànsit que varen ser objecte de la transferència l'any 1997 mitjançant el mecanisme del 150.2 CE.⁵⁴⁷ En aquest sentit, s'ha de fer notar com el legislador estatal les situa, malgrat abastar més capacitats que les estrictament policials, en l'article que agrupa les funcions de la seguretat pública.

L'apartat segon de l'article 164 vindria a completar i reforçar les competències dels epígrafs a) i b) de l'apartat primer, sota una formulació o

condicions adreçades a establir el marc de col·laboració entre els municipis, sempre que es «limiti a la definició d'aquells aspectes estrictament indispensables que hauran de respectar les competències de normació en matèria de seguretat pública, referides a les policies locals, que corresponen a la Generalitat». En sentit radicalment oposat, no únicament pel que considera un procés de raonament jurídic deductiu erroni sinó sobretot per l'afectació restrictiva al nou Estatut, es manifesta el vot particular de Jaume Vernet: «La remissió al *Ministerio*, al meu parer, ja vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya. La lesió no depèn de l'abast de la intervenció ministerial futura, sinó que es produeix pel mateix reenviament, ja que es permet una normació no orgànica desvinculada de la distribució competencial entre l'Estat central i les comunitats autònomes i que, en virtut d'aquesta connexió, sostreu competències assumides per la Generalitat de Catalunya».

546 Com es recordarà, en l'article 13.7 de l'Estatut de 1979: «La Junta de Seguretat determinarà l'Estatut, Reglament, dotacions, composició numèrica i estructura, el reclutament de la policia de la Generalitat, els comandaments de la qual seran designats entre caps i oficials de les Forces Armades i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, que, mentre prestin servei en la policia de la Generalitat, passaran a la situació administrativa que prevegi la Llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 1 del present article o a la que determini el Govern, i en aquest situació quedaran exclosos del fur militar. Les llicències d'armes correspondran, en tot cas, a l'Estat»; així mateix, *vid. supra* cap. 3.4 *in fine* (STS 7390/2004).

547 Llei orgànica 6/1997, del 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya, *vid. supra*, pp. 144-149.

redactat més tradicional: 2. *Correspon a la Generalitat el comandament suprem de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la coordinació de l'actuació de les policies locals.*

A continuació s'aborda l'apartat que en la proposta aprovada pel Parlament de Catalunya incorporava les funcions que implicaven una modificació d'algunes de les tasques reservades a l'Estat mitjançant el sistema de remissions entre l'Estatut de 1979 i la Llei orgànica 2/1986.⁵⁴⁸ La modificació en aquest àmbit a les Corts serà significativa i se suprimiran dues de les funcions de titularitat estatal que pretenien ser atribuïdes a la Generalitat: b) *L'expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat* i c) *La protecció i la lluita contra el frau fiscal* i que varen ser en el seu moment objecte del Dictamen del Consultiu i de les esmenes dels grups parlamentaris.⁵⁴⁹ D'aquesta manera, l'apartat segon de l'articulat aprovat pel Parlament, del 30 de setembre de 2005, restava suprimit, amb la corresponent eliminació del paràgraf que donava entrada a les esmentades funcions: 2. *Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de seguretat ciutadana i ordre públic i la protecció dels drets fonamentals relacionats amb aquesta matèria que deriva de l'exercici de l'autoritat governativa, que inclou en tot cas, del qual es mantenen la lletra a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació i la e) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.* Així, el redactat definitiu de l'apartat tercer situava l'èmfasi en les competències executives, de tal manera que es podria interpretar que assenyalava una possible tendència al principi general de competència territorial en seguretat pública per part de la Generalitat:

548 Articulat de la proposta aprovada pel Parlament (30/09/2005):

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de seguretat ciutadana i ordre públic i la protecció dels drets fonamentals relacionats amb aquesta matèria que deriva de l'exercici de l'autoritat governativa, que inclou en tot cas:

- a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació.
- b) L'expedició de documentació oficial, incloent-hi el passaport i els documents d'identitat.
- c) La protecció i la lluita contra el frau fiscal.
- d) 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.
- e) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.

549 Vegeu les consideracions del present treball sobre el Dictamen 269 del Consell Consultiu.

3. 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:
 - a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació.
 - b) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.⁵⁵⁰

L'apartat quart de l'article 164 regula la composició i les funcions del nou model de Junta de Seguretat de Catalunya. Aquest aspecte és un dels que presenta majors innovacions en relació amb l'articulat de 1979, que configurava una Junta de Seguretat, com s'ha analitzat anteriorment, d'orientació tutelar i de control de l'Estat sobre la Generalitat, amb incidència fins i tot en qüestions merament organitzatives, —entre d'altres l'Estatut, el reglament, les dotacions, la composició numèrica i l'estructura, el reclutament i els comandaments—. La regulació de 2006, per contra, estableix un òrgan que sota la presidència del president de la Generalitat és concebut com a instrument i espai de coordinació bilateral entre la institució catalana i l'estatal.

Així, se suprimeixen les previsions obsoletes d'una norma estatutària, concretament els articles 13.6 i 13.7 EAC, sobrepassada pel desenvolupament de l'autogovern, especialment d'ençà de l'any 1994, que en determinats moments havia arribat a l'extrem d'actuar com a llast de les capacitats d'organització de la Generalitat sobre els seus propis serveis policials. La Junta de Seguretat de Catalunya en el nou Estatut es transforma fins al punt d'incorporar la important i emblemàtica novetat de ser presidida pel president de la Generalitat. D'aquesta manera, se supera l'àmbit d'influència de la seguretat ciutadana i la funció policial per ampliar-se a la seguretat pública i a la de les polítiques en la matèria, en relació amb les quals ha d'esdevenir un marc estable de col·laboració i d'intercanvi d'informació. Pel que fa a aquest darrer punt, cal ressaltar el reconeixement a la Generalitat per ser

550 L'apartat reitera la clàusula de l'art. 164.1: «en el marc de la legislació estatal sobre seguretat», però indica alhora l'opció que l'Estat la prevegi com a administració responsable amb caràcter ordinari de l'activitat executiva. Així mateix, es garanteixen en tot cas les funcions en matèria de medi ambient i conservació dels béns naturals i hidrològics, que fins a la data presentaven formalment una natura compartida o concurrent amb l'Estat. Com es recordarà, no serà fins a l'acord assolit en la Junta de Seguretat de Catalunya d'11/07/2000 que les forces i cossos de seguretat de l'Estat s'inhibiran d'executar les funcions de policia en l'àmbit de la conservació de la natura a favor dels serveis de la Generalitat.

present en un àmbit extern i internacional de cooperació, concretament en els *grups de treball*, una demanda de llarga tradició per part de les autoritats catalanes, especialment en relació amb la Unió Europea i l'espai Schengen,⁵⁵¹ que es veu fixada per primer cop en una norma amb rang de llei orgànica:

4. La Generalitat participa, per mitjà d'una junta de seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida pel president de la Generalitat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policíacs de l'Estat i de Catalunya, i també en el bescanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policíacques 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.⁵⁵²

551 Sobre l'espai europeu de cooperació policial es pot acudir a una de les aportacions més recents: Recasens, A., *La seguridad y sus políticas*, Ateleir, Barcelona, 2007.

552 El Grup Socialista del Congrés presentarà també una esmena d'addició a l'art. 164.3 consistent a proposar la incorporació de l'expressió «en los términos que determine la legislación estatal» o «respetando la competencia del Estado», que acabarà adoptant (en relació amb la presència internacional de la Generalitat en els *grups de treball*) la fórmula: «d'acord amb l'Estat». El Text definitiu suprimirà l'expressió «a totes les delegacions» originària del Parlament. Esmena 10, BOCG, Congreso, serie B, núm. 210-7, de 3 de gener de 2006, pp. 75-77. En el futur caldrà veure com es desplega aquesta previsió i quina presència i contingut se li atorga al concepte «grups de treball», tenint en compte que el titular de les relacions internacionals és l'Estat (1491.3 CE) i que la participació oficial en organismes oficials acostuma a realitzar-se en el format de les delegacions. En tot cas, més enllà d'aquesta disquisició exegetica, la garantia del dret d'accés a la informació implica un guany jurídic significatiu. Agirreazkuenaga considera que el nou marc jurídic hauria de facilitar la millor integració de la Generalitat i el cos de Mossos d'Esquadra a l'espai europeu de seguretat, inclòs Schengen (al qual es va adherir l'Estat espanyol l'any 1991 sense preveure cap mena de participació dels poders autonòmics). Agirreazkuenaga, I., *op. cit.* supra, p. 78. Sobre la preeminència estatal en el procés de construcció europea i, per tant, sobre l'incògnita de l'eficàcia en l'aplicació del nou Estatut: «Con la formulación del tercer pilar del Tratado de la Unión Europea la coordinación judicial y policial pasa, por primera vez, a convertirse en un acuerdo formal que involucra a los miembros de la UE, y por tanto, si bien no se puede hablar todavía de derecho comunitario, sí se puede hablar de la creación de un espacio policial europeo con vocación comunitaria, pero a medio o largo plazo. Con todo, esta tendencia precisa de constantes declaraciones de principio sobre el respeto a la soberanía de los Estados miembros. De ahí, la razón de ser del artículo 33 del TUE que sigue reservándoles la competencia exclusiva en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior.», Recasens, *op. cit.* supra, p. 56. La Junta de Seguretat de Catalunya celebrada el 14/09/2006, la primera sota la presidència de la Generalitat, adoptarà l'«Acord marc sobre cooperació, coordinació i col·laboració en matèria de seguretat entre el Ministeri de l'Interior i el Departament d'Interior de la Generalitat», que preveu les actuacions que han de fer possible l'accés a determinades bases de dades a la Generalitat, com a conseqüència de l'aplicació del nou marc estatutari.

Finalment, l'article 164 es clou amb l'apartat cinquè relatiu a les funcions de la policia pròpia de la Generalitat, és a dir, el cos de Mossos d'Esquadra. La regulació incorporada fixa totes aquelles funcions que s'havien vingut consolidant, arran dels acords de la Junta de Seguretat de 17 d'octubre de 1994 i, finalment, la policia de la Generalitat veu recollides en el bloc de constitucionalitat totes les capacitats pròpies d'una policia ordinària.⁵⁵³ Consegüentment, s'incorporen des de les més consolidades, com les de la seguretat ciutadana i l'ordre públic, fins a les més controvertides, fonamentalment les de la policia judicial en els diversos àmbits i policia administrativa en aplicació de la normativa estatal:

5. 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 pròpies d'un cos de policia, en els àmbits següents:

- a) La seguretat ciutadana i l'ordre públic.
- b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal.
- c) La policia judicial i la investigació criminal, incloent-hi les diverses formes de crim organitzat i terrorisme, en els termes que estableixin les lleis.

L'Estatut amb el nou redactat estableix el caràcter general i ordinari dels Mossos d'Esquadra com a servei policial de competència territorial a Catalunya, incloent-hi les capacitats d'investigació i policia judicial en sentit ampli, també crim organitzat i el terrorisme, que en la Llei orgànica 2/1986 eren qualificades merament de col·laboració amb les forces i cossos de seguretat de l'Estat. Com es recordarà, la plasmació normativa del nou escenari s'havia fet esperar fins l'any 2002, amb la modificació del Reial Decret 769/1987, que feia possible la integració de la policia catalana a la Comissió Nacional de Coordinació de la Policia Judicial.⁵⁵⁴ L'afegit final

553 El Text del 30 de setembre preveia l'expressió «totes les funcions pròpies d'un cos de policia general i integral». Els adjectius *general* i *integral* seran finalment suprimits sense que es pugui concloure cap afectació al contingut material. En tot cas, va ser el Grup dels Socialistes al Congrés el que va proposar la seva supressió. Esmena 10, BOCG, Congreso, serie B, núm. 210-7, del 3 de gener de 2006, pp. 75-77.

554 Reial Decret 769/1987, del 19 de juny, de regulació de la Policia Judicial, que fou modificat pel Reial Decret 54/2002, del 18 de gener, per tal d'incloure en la Comissió Nacional de Coordinació de la Policia Judicial representants de les comunitats autònomes amb competència estatutària per a la protecció de les persones i béns i per al manteniment de l'ordre públic.

«en els termes que s'estableixin a les lleis», s'ha d'interpretar en la lògica del respecte i la submissió de la funció de la policia judicial a la normativa processal i penal pròpia d'aquest sector, i en tot cas no semblaria referir-se a un altre tipus de condicionament per a la Generalitat en l'exercici de les funcions que li són atribuïdes.

Abans de cloure l'anàlisi de l'article 164, cal fer esment a un dels epígrafs que ha passat més desapercebut i que des d'una perspectiva de la seguretat pública, especialment en l'àmbit de la jurisprudència constitucional, podria aportar una innovació significativa, ens estem referint a la lletra: *b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal*. Tradicionalment —tal com s'ha anat comprovant en els epígrafs corresponents a la primera part d'aquest treball— la jurisprudència del Tribunal Constitucional en cap de les seves decisions precedents ha arribat a afirmar el principi general de competència territorial en les funcions executives per part dels cossos autonòmics. És més, el criteri general que ha prevalgut ha estat considerar que corresponia als poders centrals —en la regulació de les matèries que li eren pròpies— la capacitat d'establir els serveis policials que haurien d'executar el corresponent règim administratiu derivat d'elles, tal com exemplifiquen les STC 104/1989, STC 148/2000 i STC 235/2001.

A partir de la incorporació al nou Estatut, com a norma integrant del bloc de constitucionalitat, podria modificar-se la interpretació vigent fins a la data. D'acord amb la nova formulació «que inclou la que deriva de la normativa estatal» ara ja sí es pot inferir que la Generalitat, mitjançant el cos de Mossos d'Esquadra, és l'Administració competent amb caràcter general de l'acompliment de totes les funcions de policia administrativa que s'incloguin en la legislació i la normativa estatals que s'hagin d'executar en territori català. Sens dubte, aquesta interpretació consolidaria el caràcter ordinari de la Generalitat com a principal autoritat i Administració de seguretat a Catalunya, alhora que simplificaria el mapa administratiu del país, amb els corresponents beneficis també en eficàcia i eficiència.

La seguretat privada: el reconeixement de les competències executives

La seguretat privada, tal com s'ha comprovat en els capítols anteriors, va ser una de les matèries, o més aviat submatèria, sobre les quals el legislador estatutari, incloent-hi els materials jurídics aportats per l'Institut

d'Estudis Autònomic, intentarà projectar la competència exclusiva de la Generalitat, acollint-se a la potencial capacitat de disposar sobre ella, atesa la seva manca de previsió constitucional a l'article 149.1. CE. Al mateix temps, cal també recordar que l'esmentat àmbit havia estat tradicionalment objecte de la conflictivitat competencial entre la Generalitat i l'Estat, tenint com a darrer episodi la decisió STC 154/2005 no precisament gaire favorable a les facultats de l'autogovern català.

El text remès a les Corts tipificava la seguretat privada com a competència exclusiva de la Generalitat d'acord amb la interpretació segons la qual existiria un àmbit material de la seguretat privada que en base a la seva funció no estrictament connexa a la seguretat pública ho permetria. Opció aquesta darrera que així mateix també havia estat avalada pel Consell Consultiu en el seu Dictamen.⁵⁵⁵

Malgrat la posició de partida en contra dels dos grups majoritaris de la cambra, el PSOE i el PP, que proposaven inicialment la supressió mitjançant les seves esmenes a la Proposta de reforma, finalment el redactat

555 Aquest criteri no serà compartit ni pel Grup dels Socialistes ni pel Grup del Partit Popular al Congrés. Així, en el primer cas es presentarà esmena de supressió condicionada: «Además de los anteriores preceptos de la Propuesta, hay algunos que deben ser suprimidos por contradecir el artículo 149 de la Constitución. El Grupo Socialista aceptaría en estos casos estudiar textos que la ponencia pudiera proponer sobre las materias correspondientes. Nos referimos, en concreto, a los artículos (...) 163»; en el supòsit dels populars la proposta serà de supressió del conjunt del precepte, amb la motivació següent: «El Art. 163 vulnera en su totalidad el Art. 149.1.29, y 149.1.30 CE, junto con la doctrina constitucional contenida en las SSTC 117/1984, 123/1984, 104/1989 y 148/2000». Curiosament el Grup Parlamentari Popular oblidava esmentar la darrera i única sentència específica sobre la matèria de la seguretat privada, la STC 154/2005, esmena núm. 70, BOCG, Congreso, serie B, núm. 210-7, de 3 del gener de 2006, pp. 127. Pel que fa a la doctrina, Agirreazkuenaga considera que l'opció de segregar la seguretat privada de la pública per atribuir-la a l'àmbit competencial és una opció viable constitucionalment, per contra la seva denegació respondria a un criteri d'*oportunitat política*. A favor del model aprovat pel Parlament el 30 de setembre al-lega la jurisprudència de la UE (STJCE de 26 de gener de 2006, as. Comissió contra Espanya, C 514/03) que declara que Espanya incompleix mitjançant la seva normativa en seguretat privada la lliure concurrència d'empreses estrangeres en territori espanyol imposant requisits restrictius contraris al dret comunitari, atès que no es pot subsumir automàticament l'esmentat sector i activitat empresarial en l'àmbit més protegit de la seguretat pública. Vegeu també STJCE, del 9 de març de 2000, Comissió contra Bèlgica en el mateix sentit de distingir entre seguretat pública/ordre públic de l'activitat econòmica de les empreses de seguretat privada. 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), pp. 66-67. En sentit contrari, per tant favorable a la doctrina que integra la seguretat privada en la pública: Casino, M., «L'anomenada seguretat privada és realment privada?», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, Escola de Policia de Catalunya, 17 (2006), pp. 79-87.

aprovat mantindrà la matèria en seu estatutària però amb una tipificació diversa de l'originàriament presentada. D'aquesta manera, el criteri definitivament adoptat, que comportava un avenç considerable en relació amb la regulació prèvia, serà el del principi general de competència executiva en el camp de la seguretat privada favorable a la Generalitat a Catalunya:

Article 163

Seguretat privada

Correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents:

- a) L'autorització de les empreses de seguretat privada que tenen llur domicili social a Catalunya i l'àmbit d'actuació de les quals no ultrapassa el territori de Catalunya.
- b) La inspecció i la sanció de les activitats de seguretat privada que s'acompleixen a Catalunya.
- c) L'autorització dels centres de formació del personal de seguretat privada.⁵⁵⁶
- d) La coordinació dels serveis de seguretat i investigació privades amb la Policia de la Generalitat i les policies locals de Catalunya.

Així, mentre que en l'àmbit executiu les capacitats resulten nítidament fixades, per contra en l'àmbit de la potestat legislativa sembla que restarien excloses. Ara bé, d'acord amb la tipificació competencial de l'Estatut (art. 112 competències executives) romandria una capacitat potencial reglamentària no estrictament organitzativa. En tot cas, el nucli de les competències de la Generalitat en seguretat privada es concentra en les funcions executives de caràcter general en territori català. En una llista de configuració aparentment taxada, la lletra «a)» fixa la capacitat que ja es venia desenvolupant sobre les empreses amb un punt de connexió i àmbit d'actuació limitat a Catalunya, però en canvi la lletra «b)» és la que obre l'espai competencial de la Generalitat. *La inspecció i la sanció de les activitats de seguretat privada que s'acompleixen a Catalunya* atribueix a la institució catalana la facultat d'inspeccionar i sancionar totes aquelles activitats que es duen a terme en territori català. D'aquesta manera, se substitueix el punt

556 El recurs presentat pel Grup Parlamentari del Partit Popular, *Recurso de Inconstitucionalidad 8045-2006*, ataca l'art. 163.c i el del Defensor del Poble, *Recurso de Inconstitucionalidad 8675-2006*, ho fa sobre el conjunt del precepte.

de connexió del domicili social o l'àmbit d'actuació limitat a Catalunya com a criteri d'atribució de les competències, i se supera a favor d'una concepció de responsabilitats compartides entre ambdues administracions. La Generalitat, per tant, amb el nou marc estatutari esdevé el poder responsable de les competències executives d'aplicació de la normativa en seguretat privada d'origen estatal que es perfeccionin en territori català. Aquestes, al mateix temps, d'acord amb les lletres «c) i d)» incorporen també les facultats relatives a l'autorització dels centres de formació, així com per primer cop, en una norma amb rang de llei, les relacions de coordinació dels poders catalans amb el sector de la investigació privada.

En definitiva, mitjançant el nou Estatut es crea el marc jurídic suficient per superar unes relacions de conflicte competencial en la matèria de la seguretat privada, que estaven bloquejades d'ençà de l'aprovació l'any 1992 de la Llei estatal sobre la seguretat privada i el corresponent conflicte de competències que no tindria un pronunciament del Tribunal Constitucional fins l'any 2005, aportant, per cert, uns criteris delimitadors poc precisos per a la resolució definitiva. Així, l'article 163 coadjuva a l'esclariment del repartiment de funcions en el sector, en espera de la concreció de la col·laboració interadministrativa mitjançant les transferències i els instruments de coordinació i intercanvi d'informació necessaris.⁵⁵⁷

Emergències i protecció civil: l'assoliment de l'exclusivitat

En darrer lloc i ja per cloure el tractament de la seguretat pública en el nou marc estatutari, cal abordar la matèria de les emergències i la protecció civil, que precisament en l'ordenació alfabètica dels preceptes ocupa la posició més avançada (art 132 EAC). Aquest sector, des d'un punt de vista juridicoformal, presenta una de les innovacions més rellevants de la nova regulació estatutària, atès que la tipificació que es projecta sobre ella és

⁵⁵⁷ La Junta de Seguretat de Catalunya, en sessió del 27 de desembre de 2007, va acordar la signatura del Conveni entre el Ministeri de l'Interior i el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria de seguretat privada per fer efectives les previsions del nou text estatutari. El contingut regula els mecanismes d'intercanvi d'informació (inclòs l'accés de la Generalitat al Registre General d'Empreses de Seguretat, de Personal de Seguretat Privada i al Registre de Detectius Privats), així com l'atribució de la inspecció, el control i la sanció de les activitats de seguretat privada que es realitzin a Catalunya als òrgans i serveis de la Generalitat.

l'exclusiva, mantenint-se, així, l'opció del legislador català en el procés de tramitació i aprovació a les Corts. La tècnica legislativa de la segregació material en base a l'absència de previsió constitucional (149.1 CE) per atreure una millora de l'autogovern, en aquest cas sobretot qualitativa, en el supòsit de la protecció civil semblaria que assolia un resultat que en els articles de la seguretat pública (art. 164) i seguretat privada (art. 163) no havien reeixit de la mateixa manera.⁵⁵⁸

Article 132

Emergències i protecció civil

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de protecció civil, que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució

558 Val a dir, però, que l'esmentada qualificació, de conseqüències encara pendents del pronunciament del TC, serà objecte de les esmenes del Grup Socialista: esmena d'addició «respetando la competencia del Estado», esmena núm 10, i el Grup Popular al Congrès: «1. Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 18) Emergencias y protección civil, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.29 CE y a salvo de lo dispuesto en el artículo 116 CE», esmena 70. BOCG, Congreso, serie B, núm. 210-7, de 3 de gener de 2006, pp. 75-77 i 119. Els recursos d'inconstitucionalitat també incidiran sobre el precepte: el presentat pel Grup Parlamentari del Partit Popular (*Recurso de Inconstitucionalidad 8045-2006*) recorre l'art. 132.1 i el del Defensor del Pueblo: art 132.1 «desde: *que incluye, en todo caso*, hasta el final del apartado». Les al·legacions en defensa de l'Estatut presentades pel Parlament permeten, en tot cas, observar la matisació de l'exclusivitat en sentit ampli o reforçat (art. 110 EAC) com a conseqüència de l'impacte en el precepte de la reserva estatal del 149.1.29 CE: «Por tanto, de una lectura integrada del precepto no se desprende vicio de inconstitucionalidad, pues en él no se vulneran las competencias del Estado —que se salvan expresamente— y se califican de exclusivas aquellas que corresponden a la Generalidad, en el ámbito de su territorio, algunas de las cuales se han venido ejerciendo por ésta desde principios de los años ochenta, como son las relativas a la dirección y coordinación de los servicios de protección civil y de prevención y de extinción de incendios. En este sentido, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las comunidades autónomas no deriva únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación integrativa del conjunto de la norma y de ésta con todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual la Constitución conserva su «fuerza dominante como lex superior de todo el ordenamiento». Por tanto, las atribuciones que correspondan con carácter exclusivo al Estado, de acuerdo con las normas constitucionales, continuarán teniendo este carácter, como así lo reconoce el Estatuto con el inciso «respetando lo que establezca el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública» (art. 132.1. «in fine»). Pero ello no es obstáculo para que fuera de este ámbito, la Generalidad pueda asumir también competencias exclusivas en la materia de protección civil en los aspectos no afectados por la reserva estatal, como así lo ha sido en la práctica anterior cuando el Estatuto de 1979 no mencionaba la protección civil, y ello no ha impedido la actividad normativa y de organización y dirección por parte de la Generalidad de sus propios servicios». BOP, núm. 386, 16/11/2006 i BOP núm. 2, 24/11/2006, p. 129.

de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sens perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública.

D'aquesta manera, segons l'article 110 EAC, regulador del contingut de les competències exclusives, la Generalitat esdevé la titular, de manera «íntegra», de la potestat legislativa i les facultats executives «mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies» en la matèria. Això implicaria que la legislació estatal vigent en protecció civil, la de la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, restaria desplaçada per la capacitat atribuïda a l'autogovern català, inclòs el concepte «d'interès nacional» referenciat i interpretat per la justícia constitucional a la STC 133/1990.⁵⁵⁹

L'abast d'aquesta tipificació i els termes de la seva aplicació podrien veure's afectats, però, pel contingut que s'acabi atorgant a l'expressió «respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública». Una actuació expansiva per part dels poders centrals o la persistència d'una doctrina constitucional restrictiva i de continuïtat amb la disponible fins a l'actualitat —la de la STC 123/1984 i la STC 133/1990— podrien comportar el risc d'acabar reorientant *de facto* l'exclusivitat cap al perfil concurrent declarat fins al moment.

En tot cas, malgrat la caracterització no desplaçaria el règim extraordinàriament excepcional de la Llei orgànica 4/1981, de l'1 de juny, que regula els estats d'alarma, d'excepció i de setge de previsió constitucional.⁵⁶⁰ Una interpretació i aplicació acurades i rigoroses del nou marc de distribució competencial haurien de fer prevaler el perfil exclusiu per sobre de qualsevol clàusula genèrica —i probablement innecessària com la reco-

559 En aquest sentit s'expressa l'Institut d'Estudis Autonòmics a l'Informe: *Millores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat*, Barcelona 4 de juliol de 2006, pp. 31-32. Segons aquest, el nou marc estatutari comporta: «l'eliminació del criteri de l'interès nacional, introduït per la legislació estatal, com a regla atributiva de competències a l'Estat i substitució del criteri territorial. Quan l'emergència tingui un abast supraterritorial s'introdueixen mecanismes de col·laboració i participació».

560 Estat d'Alarma article 4.1: El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo 116.2 de la Constitución podrá declarar el Estado de Alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud».

llida en aquest precepte— de salvaguarda del 149.1.29 CE, que no hem d'oblidar que ha de ser desplegat sense excloure les capacitats autonòmiques; especialment quan és el mateix Estatut la norma del bloc de constitucionalitat qui legítimament modula i completa les previsions de la norma fonamental.⁵⁶¹

Així, a favor de les facultats de la Generalitat i el seu caràcter d'administració ordinària i general hi coadjuvaria el fet que el precepte estatutari enuncia de manera detallada les funcions sobre les quals l'autogovern català es projecta: «la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis», delimitant els contorns amb d'altres títols connexos, com la seguretat ciutadana, la sanitat i el medi ambient, entre d'altres.

L'apartat segon de l'article fa referència als supòsits d'afectació supraterritorials i, per tant, al corresponent punt de connexió territorial, destacant-ne la conservació exacta del text aprovat pel Parlament de Catalunya, que a la seva vegada provenia en bona mesura de la proposta inclosa en els materials jurídics de l'Institut d'Estudis Autonòmics. Així, la fórmula adoptada aporta la novetat d'atorgar el protagonisme i la responsabilitat a la Generalitat en l'activació —a iniciativa pròpia— i l'exercici dels mecanismes i els procediments de coordinació, que inclourien la capacitat de col·laboració directa sense la intervenció de l'Estat en aquells casos en què l'abast i la natura de l'emergència afectés a territoris limítrofes de Catalunya. Així, a banda de la regulació d'estats excepcionals, recollits en la Llei orgànica 4/1981, la intervenció de l'Estat restaria en un pla de clara supletòrietat en relació amb la responsabilitat de la principal institució catalana:

2. La Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat.⁵⁶²

561 Vid. FFJJ 7-10, STC 247/2007, de 12 de desembre.

562 Sobre els punts de connexió i l'abast territorial de les competències de la Generalitat es pot consultar la recent aportació de Riu Fortuny, R., «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», a: *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, pp. 81-104. Rius indica com en el nou Estatut s'intenta superar la tendència estatal a expandir les seves competències acollint-se al desbordament territorial (supòsits extra i supracomunitaris) per desplaçar l'autonomia política de les comunitats autònomes. Així, el règim general de l'art. 115.2 EAC (2006) i l'explicitació específica d'aquest principi a l'article 132.2 (com a d'altres exemples cita els art. 128.3 i 4, denominacions geo-

Finalment, a l'apartat tercer s'incorpora la competència executiva en salvament marítim, ja prevista a l'Estatut de 1979 —encara que no va arribar a ser transferida i exercida per la Generalitat—,⁵⁶³ així com la innovació consistent en la previsió d'una possible participació en les competències executives en seguretat nuclear, en cas d'arribar-se a un acord amb l'Estat:

3. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de salvament marítim, en els termes que determini la legislació de l'Estat.
4. 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 s'escau, en les lleis.

En relació amb els articles que presentaven connexions amb la seguretat pública, es pot acabar afegint que en el cas de la videovigilància (art. 173) la modificació de la Proposta del Parlament en la seva tramitació a les Corts consistirà en la supressió de la tipificació de la competència, en passar de la qualificació d'exclusiva a la formulació més imprecisa de: «Correspon a la Generalitat la competència sobre l'ús de la videovigilància i el control de so i enregistraments o altres mitjans anàlegs». Així mateix, també se suprimiran les capacitats de control sobre les forces i cossos de seguretat de l'Estat, i l'expressió apel·lativa al límit dels drets fonamentals inicial: així, «respectant el contingut essencial dels drets fonamentals» es transformarà en la «respectant els drets fonamentals», més breu en la formulació literal però alhora més restrictiva per a les opcions regulatòries de la Generalitat.

D'aquesta manera, el balanç de la inclusió d'aquest nou precepte consistiria en la novetat de fixar unes funcions que es venien desenvolupant per part de la Generalitat sense previsió estatutària, amb el guany d'incorporar les capacitats de control sobre el sector privat que fins a la data restaven excloses de l'actuació de l'Administració per manca de regulació disponible en aquest camp. Per la resta, el règim mantindria les caracterís-

gràfiques de qualitat, i l'art. 144.3, espais naturals protegits). A favor de la col·laboració interautonòmica en matèries de la seva competència sense la necessitat de la participació estatal cita les STC 48 i 49/1988 (Caixes d'estalvi), 154/85 (Educació a distància), 329/1993 (Contaminació diòxid de sofre) i 132/1996 (Carreteres), pp. 91-92.

563 Així es recorda a l'Informe: *Millores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat*, Barcelona 4 de juliol de 2006, p. 31.

tiques competencials quantitatives i qualitatives assolides amb motiu de la signatura del conveni de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat l'any 1999.⁵⁶⁴

En darrer lloc, ara ja finalment, l'article 134.1.j), sobre la regulació en matèria de prevenció i control de la violència en espectacles públics esportius, el seu redactat definitiu incorpora la clàusula: «respectant les facultats reservades a l'Estat en matèria de seguretat pública», absent en la Proposta del Parlament (art. 134.1.k). Circumstància aquesta que genera una certa incertesa en relació a l'abast i les conseqüències de la seva funció, tenint en compte que es contraposaria la qualificació d'exclusiva, recollida a l'enunciat que dóna entrada al precepte (art. 134.1), amb l'esmentada salvaguarda a l'Estat. En tot cas, la combinació amb l'article 164 (Seguretat pública) permetria concloure que en el nou règim se salvarien les interpretacions fortament constrictives de la STC 148/2000, com a mínim en l'àmbit de les capacitats executives i, fins i tot, en les de desenvolupament legislatiu pel que fa a l'ordenació d'aquesta tipologia d'esdeveniments.

7.3 · El model resultant: l'actualització de l'autogovern

La regulació del nou Estatut en l'àmbit de la seguretat pública es caracteritza fonamentalment per constituir l'actualització legislativa, des del punt de vista del bloc de constitucionalitat, de l'autogovern català en la matèria. El desplegament que s'activava en el període 1994-1997, resultat dels diversos acords polítics i institucionals, es traduïa en avenços com el desplegament territorial del cos de Mossos d'Esquadra —que comportava l'assumpció progressiva de les funcions de seguretat ciutadana/ordre públic, policia administrativa i judicial—, la supressió de la figura dels governadors civils —és a dir, l'exercici de l'autoritat governativa i la reforma de l'Administració perifèrica de l'Estat— i la transferència de les competències executives de trànsit —el primer i únic supòsit d'ús del mecanisme del 150.2 CE—, que contribuïen decisivament a configurar la Generalitat com

⁵⁶⁴ La Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya, única per al conjunt de Catalunya, va ser constituïda per conveni entre el Ministeri de l'Interior i la Generalitat (BOE núm. 172, de 20 de juliol). Aquesta és formada per una representació paritària d'ambdues administracions (quatre vocals i dos secretaris en total), dos representants de les dues principals associacions de municipis catalanes (ACM i FMC), un representant del Ministeri Fiscal i el president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que és qui la presideix.

l'autoritat i l'Administració principal i ordinària en el camp de la seguretat a Catalunya.

En aquest escenari i amb la darrera etapa en procés d'implantació, l'inici del procés de reforma estatutària de 2004 evidenciava el desfament entre la realitat fàctica i el marc jurídic bàsic vigent, el qual havia estat edificat sobre els condicionants propis de l'episodi constituent. D'aquesta manera els articles 13 i 14 de l'Estatut de 1979 configuraven un model de distribució competencial que, a banda de no recollir les previsions idònies per respondre i absorbir els avenços que tindrien lloc posteriorment, en el període de 1994 a 2004, consagrava l'estricta control del poder central sobre l'autonomia política catalana. L'article 13.7 i el mateix 14 EAC n'eren la prova més evident. Així mateix, les funcions reservades a l'Estat (art. 13.4 EAC), a les quals es remetia la Llei orgànica (disposició final segona) que completava el bloc de constitucionalitat, articulaven un aparell jurídic i conceptual ja desbordat en aquelles dates de la VII legislatura.

Els articles del nou Estatut (art. 132, art. 163 i art. 164)⁵⁶⁵ 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 determinades facultats o competències. El nou articulat, així, liquida el règim nominal de monopoli estatal, que únicament s'havia vist excepció en el significatiu precedent de la Llei 4/2003, del 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.⁵⁶⁶

Els nous preceptes estatutaris, per tant, permeten la ruptura de la doctrina que limitava l'autonomia política al vessant orgànic, obrint-la a la potencialitat de les polítiques pròpies, si bé es cert que la potestat legislativa és la que es manifesta més restringida o limitada. Mentre que la titulari-

565 Amb les ja esmentades connexions dels art. 134 i 173 EAC 2006.

566 Com ja s'ha indicat, l'aportació de la Llei, a banda del més aviat minso balanç del seu desplegament i aplicació, consistia en la incorporació juridicoformal per primer cop, des de 1978, del concepte de la seguretat pública en una llei del legislador català. Vegeu: Gómez, A., «La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 123-155 i Bas Vilafranca, A., «La Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya», *Revista Autonomies*, 30 (2005), pp. 173-176.

tat 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.⁵⁶⁷

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 són propis d'un servei d'implantació territorial general (seguretat ciutadana, policia administrativa i policia judicial), distingint ara ja el seu tractament com a cos policial de la institució de la qual en forma part i el dirigeix, en aquest cas la Generalitat. Aquesta qüestió esdevé especialment rellevant si es té en compte que, malgrat que 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 del vessant executiu permet a la Generalitat explorar espais on exercir amb més intensitat i recorregut les seves facultats.

Les innovacions de tipus material, en el sentit d'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 concentrarien en la potencial ampliació de les capacitats normatives i reguladores en l'ordenació del sistema català de seguretat pública, la potestat legislativa en la protecció civil, com a resultat de la seva tipificació d'exclusiva, i la competència executiva de base territorial en el cas de la seguretat privada.⁵⁶⁸

En tot cas, però, l'aportació més rellevant del nou Estatut en l'àmbit de la seguretat pública residiria en la superació de la lectura reductiva del model constituent i del mateix bloc de constitucionalitat que s'havia completat l'any 1986 mitjançant la Llei orgànica de forces i cossos de segure-

567 Com s'ha comprovat al llarg del present estudi, les possibilitats de desenvolupament de la potestat legislativa de les autonomies polítiques de règim singular en matèria de seguretat pública que sostenien autors com Agirreazkuenaga —fins i tot en àmbits connexos als drets fonamentals—, no s'ha arribat a concretar. La doctrina del Tribunal Constitucional, en aquest sentit, s'ha manifestat clarament restrictiva amb posterioritat a la STC 123/1984 i especialment a partir de la STC 104/1989. El nou Estatut, descartats els àmbits penals i processal, podria incorporar una certa potencialitat en l'àmbit de la regulació administrativa.

568 La participació en les competències executives en l'àmbit de la seguretat nuclear (art. 132.4 EAC) i la competència sobre l'ús de la videovigilància (art. 173 EAC) i la regulació de la prevenció i el control de la violència en esdeveniments esportius (134.1.j) també constitueixen funcions de nova incorporació respecte de l'Estatut de 1979.

tat. D'aquesta manera, mitjançant un règim basat en el principi de competència executiva territorial, amb la presència d'importants elements de bilateralitat en el marc de relacions —la Junta de Seguretat de Catalunya— i, fins i tot, de projecció i participació exterior —l'accés a l'espai europeu i internacional—, se senten les bases per a l'evolució i la transformació d'una cultura i una doctrina que, com s'ha comprovat, en molts aspectes no únicament s'havia manifestat de tendència favorable a la preeminència estatal sinó també de concepció restrictiva —el que s'ha anomenat interpretació *administrativista*— de l'autonomia política catalana. Es pot sostenir que el nou Estatut aproxima l'edificació o la formulació jurídica a la realitat institucional assolida de manera progressiva en la darrera dècada (1994-2004). Així, la norma bàsica de l'autogovern català, tres dècades després, obre l'horitzó a un sistema de distribució de competències de responsabilitat compartida entre l'Estat i la Generalitat estable i amb perspectives de continuïtat, per primer cop en la història contemporània espanyola. En clau de futur, el balanç del desplegament i el grau d'assoliment d'aquesta presumpta *segona etapa* de l'autogovern, dependrà en bona mesura dels mateixos factors i condicionats que han permès els avenços de la darrera etapa i que ara es veuen consolidats i ampliat en el nou text estatutari. És a dir, de les oportunitats i les voluntats polítiques i institucionals d'aplicar-lo en un sentit o altre, incloses les temptacions de *mimetisme institucional*⁵⁶⁹ i l'encara incerta evolució de la jurisprudència constitucional.

7.4 · Els altres estatuts: novetats i mimetisme institucional

La reforma de l'Estatut català, com és ben sabut, va actuar de catalitzador respecte d'altres reformes estatutàries que en el seu conjunt acabaran configurant el procés i el presumpte encetament d'una possible nova etapa en el model d'organització territorial de l'Estat. En aquest sentit, no es pot cloure el present estudi sense la necessària referència als altres textos estatutaris.

La legislatura en la qual entrarà en vigor el nou Estatut serà també el període en el qual es perfeccionaran les reformes de les normes bàsiques de

⁵⁶⁹ Terme utilitzat per M. Herrero de Miñón per definir la tendència de determinades reformes estatutàries a equiparar-se al cas català pel que fa als seus respectius nivells d'autogovern.

les comunitats autònomes de València, les Illes Balears, d'Andalusia, d'Aragó i de Castella-Lleó.⁵⁷⁰ Les novetats en matèria de seguretat pública formaran part de les modificacions introduïdes en el dret públic autonòmic, en els termes que s'exposen a continuació.

El primer element que destaca quan es procedeix a una primera aproximació comparada dels diferents textos és que, en contrast amb el règim jurídic anterior, tots ells incorporen la previsió jurídica, amb formulacions i matisos específics, consistent en la possibilitat de crear cossos policials propis. Cal recordar que en la situació prèvia, aquesta opció era únicament recollida, a banda dels supòsits català, basc i navarrès, als estatuts d'Andalusia, València, Galícia i Canàries,⁵⁷¹ cap dels quals havia arribat a desplegar aquesta capacitat potencialment prevista en els seus respectius autogovernos. Tot i que l'abast d'aquestes reformes, encara limitat tant en nombre com en desplegament, no aconsella avançar conclusions, sí per contra permet identificar una tendència clara. Els casos d'Aragó, les Illes Balears i de Castella-Lleó, juntament amb la regulació adoptada en d'altres àmbits de la seguretat pública, com la seguretat privada i la protecció civil, assenyalen una nítida i inqüestionable línia de generalització de les capacitats en la matèria, com a mínim en un pla jurídic i formal, al conjunt de les comunitats autònomes de l'Estat en un procés que es podria denominar, en paraules d'Herrero de Miñón, de *mimetisme institucional* respecte als casos originaris i històrics dels territoris forals i de Catalunya.

Així, una lectura exegètica i transversal dels nous preceptes estatutaris indica un significativa voluntat d'equiparació entre territoris en relació amb els règims singulars tradicionals, que més enllà d'aquesta circumstància

570 Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, de l'1 de juliol, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (BOE, núm. 86, 11/04/2006); Llei orgànica 1/2007, del 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (BOE, núm. 52, 1/03/2007); Llei orgànica 2/2007, del 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia (BOE, núm. 68, 20/03/2007); Llei orgànica 5/2007, del 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó (BOE, núm. 97, 23/04/2007); Llei orgànica 14/2007, del 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella-Lleó (BOE, núm. 288, 1/12/2007).

571 Andalusia (art. 14), Comunitat Valenciana (art. 36), Galícia (art. 27.25), Canàries (art. 30.2). Es tractava d'una enunciació genèrica consistent en la possibilitat de crear mitjançant la corresponent llei autonòmica, en el marc de la Llei orgànica en la matèria de l'Estat, un cos de policia propi. Des d'un punt de vista formal, acompanyava les competències que s'assumien del 148.1.22 CE (Vigilància i protecció d'edificis i instal·lacions pròpies i actuacions de coordinació de les policies locals). L'Estatut andalús era l'únic que ja preveia la Junta de Seguretat, com a òrgan bilateral de col·laboració amb l'Estat.

probablement gens casual⁵⁷² no faciliten, per contra, la visualització de quin en pot acabar essent el model resultant. En aquest darrer sentit, les diferents normes presenten nombroses incògnites i imprecisions que contribueixen a conformar un marc no exempt d'incerteses i fins i tot confusions, especialment si es completen amb les diferents i disperses realitats institucionals i el grau de desplegament dels respectius autogovernos en les diverses autonomies polítiques integrants de l'Estat. A continuació ho observarem amb més detall en els diferents supòsits i submatèries que conformen cada supòsit.

Els casos d'Andalusia i de la Comunitat Valenciana són els que presenten un major grau de mimetisme en relació al text català. L'Estatut d'Andalusia, malgrat que ja incorporava en el règim anterior l'opció de dotar-se d'una policia pròpia, el nou text incorpora algunes novetats formals que el configuren com a sensiblement diferent.⁵⁷³ Per una banda, la titularitat de les competències s'atorga a la institució d'autogovern en comptes del cos policial i l'objecte de les facultats se situa en el concepte «establecimiento de políticas de seguridad públicas de Andalucía», amb el límit explícit, això sí, de l'article 149.1.29 CE. Per l'altra, la norma bàsica preveu també un precepte (art. 67) que atribueix al poder andalús «las competencias ejecutivas en materia de seguridad ciudadana y orden público»,⁵⁷⁴ element que

572 A tall d'exemple, es poden recordar les diverses cites de Balaguer en el sentit que les reformes estatutàries havien de donar com a resultat un model equiparable entre territoris pel que fa als diferents règims i conseqüències jurídiques de les diverses autonomies polítiques.

573 Artículo 65. Policía autonómica.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de políticas de seguridad públicas de Andalucía en los términos previstos en el artículo 149.1.29ª de la Constitución.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Andaluza, que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la legislación estatal, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía.

3. Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

4. Se creará la Junta de Seguridad, que, con representación paritaria del Gobierno y de la Junta de Andalucía, coordinará las políticas de seguridad y la actuación de la Policía autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

574 Artículo 67. Seguridad y competencias en materia penitenciaria.

1. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de seguridad ciudadana y orden público en los términos que establezca la legislación del Estado.». Sobre la seguretat privada el mateix article, apartat segon, preveu una succinta atribució executiva: «2. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas en materia de seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado.

en clau de futur podria facilitar, en cas de constituir-se'n un servei propi, un principi general de competència territorial per part de la Junta d'Andalusia, incloses les potestats d'autoritat governativa ordinària en el seu territori. En conseqüència, malgrat no haver explorat fins a la data les capacitats disponibles a la norma de 1981 i algunes interpretacions doctrinals que minimitzen les innovacions del nou Estatut,⁵⁷⁵ semblaria que la formulació jurídica potencialment podria permetre un salt qualitatiu en l'autogovern, en cas de concretar-se la voluntat política. En aquesta mateixa línia interpretativa hi coadjuvaria la regulació en l'àmbit de la protecció civil, expressada en termes molt similars a l'articulat català, incloent-hi la tipificació exclusiva i la precisió enunciatives de les funcions que són atribuïdes al poder autonòmic.⁵⁷⁶

La reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana també evidencia algunes innovacions que evoquen un significatiu mimetisme amb la norma

575 Així, Balaguer Callejón: «Como ya hacía el Estatuto del 1981 se prevé la creación de una policía autonómica. Como se sabe, ese precepto estatutario no fue desarrollado sino que a través de un convenio se adscribieron unidades de la policía nacional a la Junta de Andalucía, sin crear una policía autonómica. Ahora se vuelve a recoger la creación de un Cuerpo de Policía Autonómica, bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía. Apenas ha cambiado la redacción. Este precepto se asemeja bastante al art. 14 del primer Estatuto. Incluso la regulación de la coordinación de policías locales y la Junta de Seguridad es muy similar». Balaguer Callejón, F., (coord.), *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del derecho autonómico de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 68.

576 «Artículo 66. Protección civil y emergencias.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.

2. Corresponden a la Comunidad Autónoma competencias de ejecución en materia de salvamento marítimo en el litoral andaluz.

3. La Comunidad Autónoma participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que establezcan las leyes y en los convenios que al respecto se suscriban».

Sobre aquesta submatèria, Balaguer Callejón: «La competencia autonómica es exclusiva, incluyendo la prevención y extinción de incendios. El único límite es la competencia del Estado en materia de seguridad pública. No se prevé coordinación estatal alguna. También se recogen en este precepto las competencias de ejecución de Andalucía sobre salvamento marítimo y seguridad nuclear», *op. cit.* Ibidem, p. 68-69. El comentari citat incorpora una certa confusió en la mesura que sosté que no preveu cap coordinació estatal quan amb caràcter immediat estableix que la competència exclusiva ve modulada per les facultats de l'Estat en seguretat pública, la qual entre d'altres incorpora les capacitats de coordinació.

catalana, tot i que des d'un punt de vista cronològic va ser aprovat amb caràcter previ.⁵⁷⁷ D'aquesta manera, el nou article sobre la policia pròpia, a banda de reproduir la previsió jurídica recollida però no desplegada a l'Estatut de 1982, l'amplia substantivament amb la precisió de les funcions del futur cos de policies, així com els mecanismes de coordinació amb l'Estat, la Junta de Seguretat, que recorda el text català pel que fa a la presidència atribuïda al president de la Generalitat.⁵⁷⁸ La reforma valenciana serà la única que precisarà les funcions de contingut policial, algunes d'elles de marcat contingut material, com per exemple «la protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública» i la policia judicial.⁵⁷⁹ Així mateix, la protecció civil és enunciada també com a

577 El monogràfic de la Revista valenciana d'estudis autonòmics dedicat a la reforma estatutària així ho testimonia, amb especial nitidesa amb l'anomenada «clàusula Camps». *Vid.* «Un Estatuto para el siglo XXI», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 47-48 (2005).

578 Artículo 55

1. La Generalitat, mediante una Ley de Les Corts, creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del presente Estatuto y de la Ley orgánica que determina el artículo 149.1.29ª de la Constitución Española.

2. La Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana ejercerá las siguientes funciones:

a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública.

b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalitat.

c) El resto de funciones que determina la Ley orgánica a la que hace referencia el punto 1 de este artículo.

3. Es competencia de la Generalitat, en el marco de la Ley orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29ª de la Constitución, el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las policías locales de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

4. La Policía Judicial se organizará al servicio, y bajo la vigilancia, de la Administración de Justicia de acuerdo con lo que regulan las Leyes procesales.

5. De acuerdo con la legislación estatal, se creará la Junta de Seguridad, que, bajo la presidencia del presidente de la Generalitat y con representación paritaria del Estado y de la Generalitat, coordinará las actuaciones de la Policía Autónoma y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.».

En relació amb la presidència de la Junta de Seguretat, havia estat una demanda reiterada per la Generalitat des de la primera legislatura. Com es recordarà el Parlament ja acordava l'any 1980: «Donar suport a la petició del President de la Generalitat segons la qual la presidència de la Junta de Seguretat ha de correspondre a la part catalana. 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).

579 Resulta inèdita la formulació «manteniment de la seguretat pública» que generalment s'ha vingut formulant com a «manteniment de l'ordre públic», en tot cas sembla que s'hauria d'interpretar com a ordre públic en el seu sentit constitucional d'activitat policial adreçada a assegurar l'absència de perturbacions en els espais públics.

competència exclusiva (art. 49.3.14), un cop salvada la reserva estatal de l'article 149.1 CE.

El nou redactat, però, evoca en part la concepció de l'article 13 de l'Estatut d'autonomia català de 1979, de concepció instrumental-policial, i que, per tant, permetria en el cas valencià també, si es produïssin les condicions de viabilitat polítiques i institucionals, desenvolupar en el seu territori d'influència les facultats policials amb caràcter general, bàsicament en l'àmbit de la seguretat ciutadana.

En un nivell de formulació més bàsic, es trobarien els textos d'Aragó, les Illes Balears i de Castella-Lleó, però amb la significativa rellevància, per contra, que són les tres reformes que marquen el canvi de tendència en el conjunt del nou model estatutari, cap a una potencial generalització i equiparació del tipus de competències en la matèria. Això seria conseqüència, com s'ha assenyalat, del fet que són precisament aquests tres textos els que observen un salt substancial consistent a preveure una opció —la possible creació d'una policia pròpia— que els anteriors estatuts no recollien en cap cas. Així, Aragó, tot i recollir la fórmula de l'adscripció d'unitats del Cos Nacional de Policia, ho contempla com a règim transitori cap a uns serveis propis.⁵⁸⁰ Amb la curiosa especificitat, en la submatèria de la seguretat privada, que malgrat referir-se a l'àmbit acotat de les empreses i llur personal domiciliat a la Comunitat, la qualifica de «competència exclusiva», circumstància que malgrat no tenir major transcendència jurídica esdevé francament insòlita si tenim en compte el debat i les esmenes al text català sobre la matèria que varen comptar amb una contundent resistència en la tramitació a les Corts a l'esmentada tipificació. En el mateix sentit, es

580 Artículo 76. Policía autonómica.

1. La Comunidad Autónoma podrá crear una Policía Autónoma en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente.
2. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado.
3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas.
4. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Disposición transitoria cuarta.

Hasta que se cree la Policía autonómica prevista en el artículo 76, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29.a de la Constitución.

pot també remarcar la referència a les competències executives en seguretat ciutadana i seguretat privada de l'article corresponent.⁵⁸¹

Finalment, amb el mateix perfil, encara que amb algunes matisacions, es completaria el paisatge de les recents reformes en el cas de les Illes Balears⁵⁸² i de Castella-Lleó.⁵⁸³ En el cas de les Comunitats de Castella-la

581 Artículo 71. Competencias exclusivas.

En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

58.^a Seguridad privada, que comprende el establecimiento de los requisitos que deben reunir las personas físicas y jurídicas que adopten medidas de seguridad; la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio o ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma; la formación del personal que realiza funciones de seguridad e investigación privada, así como la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía autonómica y las policías locales de Aragón.

Artículo 77. Competencias ejecutivas.

En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en las siguientes materias:

15.^a Seguridad ciudadana y seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado.

582 Artículo 30. Competencias exclusivas.

La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución:

19. Vigilancia y protección de sus edificios y de sus instalaciones. Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica.

Artículo 33. Policía de las Illes Balears.

1. Es competencia de las Illes Balears la creación y la organización de un cuerpo de policía propio en el marco de la legislación estatal. En los mismos términos, corresponde a la Comunidad Autónoma el mando de la policía de las Illes Balears que llevará a cabo sus funciones bajo la directa dependencia de las instituciones de las Illes Balears.

2. Las funciones de la policía de las Illes Balears se fijan en su ley de creación de acuerdo con la legislación estatal.

Artículo 32. Competencias ejecutivas.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

19. Seguridad privada, cuando así lo establezca la legislación del Estado.

583 Artículo 72. Competencias sobre seguridad pública. Cuerpo de Policía de Castilla y León.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, para lo que podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía, en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley orgánica a que se refiere el número 29 del artículo 149.1 de la Constitución.

Manxa i Canàries, els seus respectius parlaments van aprovar les corresponents propostes, el 13 de setembre de 2006 i el 29 de gener de 2007 respectivament, però la legislatura de les Corts es va cloure sense que es produís la seva definitiva aprovació.

7.5 · El primer pronunciament, la segona avantsala

El Consell Consultiu de la Generalitat, encara pendent de la seva substitució pel Consell de Garanties Estatutàries que l'havia de reemplaçar, va emetre el 29 de gener de 2008 el primer Dictamen que es pronunciarà sobre els articles del nou Estatut en matèria de seguretat pública.⁵⁸⁴

La sol·licitud del Dictamen va ser formulada pel Parlament com a requisit previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra dues lleis aprovades per les Corts, susceptibles de recollir una determinada regulació contrària a l'autogovern català i el sistema constitucional de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. El Dictamen que afecta a la matèria en qüestió és el número 286, relatiu a la Llei orgànica 16/2007, del 13 de desembre, complementària de la Llei per al desenvolupament

2. La Comunidad Autónoma podrá también convenir con el Estado la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el ejercicio de las funciones correspondientes a aquellas de sus competencias que así lo precisen.

3. La Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León, que ejercerá las funciones que dicha ley establezca y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado previstas en la Ley orgánica reguladora de éstos. La coordinación de la actuación, en el territorio de Castilla y León, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Cuerpo de Policía de Castilla y León corresponderá a la Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes del Gobierno y de la Junta de Castilla y León.

4. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación y demás facultades previstas en la Ley orgánica a que se refiere el número 22 del artículo 148.1 de la Constitución, en relación con las policías locales de Castilla y León.

Artículo 76. Competencias de ejecución.

Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

13.º Seguridad privada, cuando así lo establezca la legislación del Estado.

584 Dictamen del Consell Consultiu núm. 286, previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant del TC, en relació amb la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la llei per al desenvolupament rural (BOE, núm. 299, de 14 de desembre de 2007).

pament sostenible del medi rural, per la qual es modificava la Llei orgànica 2/1986, del 13 de març de forces i cossos de seguretat.⁵⁸⁵

La reforma puntual de la Llei orgànica 2/1986, de recent aprovació per part del legislador estatal, tenia per objecte incorporar una disposició addicional que fes possible la prestació conjunta de serveis de policia local per part de dos o més municipis limítrofs d'una mateixa comunitat autònoma, en règim d'associació o mancomunadament, que per raons de manca de recursos suficients no es pogués realitzar per separat.⁵⁸⁶ En relació amb aquesta opció, s'ha de tenir present que la doctrina del Tribunal Constitucional, vigent fins a la data, s'havia manifestat rotundament contrària a l'extraterritorialitat municipal de les policies locals.⁵⁸⁷

L'opinió majoritària del Consultiu convocarà la coincidència de sis dels set consellers, llevat de Jaume Vernet i Llobet, que formularà un vot particular amb una posició destacadament divergent de la decisió finalment prevalent. Són diversos els aspectes vinculats a la seguretat pública en relació amb els quals el Consell Consultiu es manifesta, i que a continuació s'exposen.

En primer lloc, cal fer esment a la clàusula, polèmica i qüestionada, de salvaguarda a favor de les competències estatals incorporada a l'article 164.1 EAC en la seva tramitació a les Corts: «d'acord amb el que disposa la legislació estatal». El debat plantejat en un primer moment, i encara viu, sobre el potencial risc d'ampliació de la remissió a d'altra normativa d'origen estatal

585 La sol·licitud del Dictamen la va acordar la Mesa del Parlament el 9 de gener de 2008, a instàncies de més d'una desena part dels diputats del Grup Parlamentari de Convergència i Unió.

586 «Artículo único. Modificación de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se añade una nueva disposición adicional quinta, a dicha Ley orgánica con la siguiente redacción: «*Disposición adicional quinta. Colaboración para la prestación de servicios de policía local.* En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma comunidad autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de autonomía». BOE, num. 299 (14/12/2007).

587 Sobre ella es pot consultar en aquest mateix estudi el capítol 2.4. El Dictamen del Consultiu cita les STC 25/1993 (Llei autonòmica de coordinació de policies locals de Múrcia), la STC 51/1993 (Extremadura); la de la llei catalana (Llei 16/1991) és la STC 85/1993. L'any 2003 mitjançant la Llei orgànica 1/2003, del 10 de març, s'introduí una primera excepció a la rotunditat del criteri de territorialitat, només salvable fins al moment segons l'art. 51 de la LOFC: «en situacions d'emergència i previ requeriment de les autoritats competents», pels supòsits de protecció d'autoritats de les corporacions locals.

més enllà de la Llei orgànica del bloc de constitucionalitat, genera, aquí sí, la unanimitat dels membres del Consell Consultiu, en el sentit que s'ha d'interpretar que únicament i exclusivament es refereix a l'esmentada legislació orgànica. D'aquesta manera, tot i que el Dictamen afirma la vigència i continuïtat de la doctrina constitucional que sostenia que la Llei orgànica 2/1986 condiona i actua com a «paràmetre de la validesa» de la competència autonòmica —en aquest cas en la coordinació de les policies locals»⁵⁸⁸—, en la mesura que és integrant nuclear del bloc de constitucionalitat, entén alhora que l'expressió de l'Estatut de 2006 no pot desbordar el marc d'aquesta ni reforçar els límits que ella mateixa precisa, tenint també en compte l'exempció parcial pel cas català previst a la disposició final segona:

En aquest sentit hem d'entendre que aquesta remissió que es fa a la legislació estatal [«d'acord amb el que disposa la legislació estatal»] s'ha de considerar que fa referència exclusivament a la llei orgànica prevista a l'article 104.2 CE, i no a qualsevol altra normativa.

Jaume Vernet opina en el mateix sentit. La clau, però, de la discrepància raurà en el fet que, mentre la majoria dedueix de la capacitat de condicionament de la Llei orgànica, d'acord amb l'article 149.1.29 CE, «la competència exclusiva de l'Estat per legislar» a bastament —fins i tot mitjançant una ordre ministerial del Ministeri de l'Interior, que ha de fixar les condicions dels acords entre els municipis—, el vot particular sosté que aquesta capacitat interpretada extensivament —fins al nivell de la normativa administrativa de rang més baix— vulnera greument les competències de la Generalitat, en la seva potestat legislativa, i altera el model de distribució competencial.

La decisió prevalent del Consell Consultiu afirma que l'eventual normativa administrativa esdevindria constitucional i, per tant, vàlida, «si les condicions que s'hi estableixen es limiten a la definició d'aquells aspectes estrictament indispensables que hauran de respectar les competències de

588 Sobre la interpretació de les competències de coordinació de les policies locals el Consultiu sembla restar potencialitat al contingut del 148.1.22 CE, en contra del criteri d'alguns autors com Agirreazkuenaga, que el doten d'ampli contingut material en relació amb els poders autonòmics i la seva competència en aquesta submatèria, *op. cit.* supra: «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*. Per contra, el Consell Consultiu atorga una rellevant capacitat d'incidència i reserva material a la LOFC, entrant en una certa contradicció amb el seu Dictamen 269 sobre la Proposta de reforma de l'Estatut quan es pronuncia envers els articles sobre seguretat pública (F. VII. 23), segons Vernet.

normació en matèria de seguretat pública, referides a les policies locals, que corresponen a la Generalitat de Catalunya». Vernet, per contra, malgrat mostrar-se crític sobre la tècnica legislativa finalment adoptada pel text aprovat a les Corts (art 164 EAC),⁵⁸⁹ considera que l'Estatut vigent atorga a la Generalitat una capacitat normativa que no pot ser restringida mitjançant una normativa d'origen estatal, ans al contrari, defensa la potestat legislativa de la Generalitat de desenvolupar legislativament les previsions recollides a la Llei orgànica que integra el bloc de constitucionalitat.⁵⁹⁰

D'aquesta manera, el constitucionalista sosté que la remissió de la disposició addicional cinquena a una futura ordre ministerial és en si mateixa inconstitucional, amb independència del contingut que aquesta acabi incorporant finalment:

Per tant, no és constitucionalment admissible que per la via de la inclusió en una llei orgànica i menys encara per la via d'incloure remissions d'aquesta llei a d'altres normes estatals es buidin les competències assumides per les comunitats autònomes en els respectius estatuts d'autonomia.

I adverteix que una línia doctrinal que evolucioni en aquesta direcció pot constituir un greu perjudici per al desplegament efectiu del nou marc estatutari, tenint en compte l'afectació quantitativa però sobretot qualitativa que podria comportar per a l'autogovern català i que, precisament, constituïa una de les dinàmiques que la reforma pretenia corregir: «Si s'admet la tesi que permet el Dictamen i es generalitza sense matisos podria suposar un retrocés autonòmic sense precedents».

En tot cas, el primer pronunciament del Consell Consultiu en l'àmbit de la seguretat pública no permet avançar o precipitar conclusions, ni tan

589 La crítica de Vernet abastaria no únicament l'article sobre seguretat pública sinó més aviat constitueix una valoració del conjunt: «En aquest i altres preceptes la intervenció parlamentària estatal va esguerrar —i no només escapar, com és *vox populi*— el text sortint del 30 de setembre de 2005, aprovat pel Parlament de Catalunya. En concret, la proposta del Parlament era més coherent i deïa a l'article 163.1, en la versió publicada l'1 d'agost de 2005, que «Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, la competència exclusiva sobre (...)». Aquesta redacció va ser avalada pel Consell Consultiu mitjançant el Dictamen 269, d'1 de setembre de 2005, respecte d'un text que, als efectes d'aquest vot discrepant, era idèntic al que es va aprovar el referit 30 de setembre de 2005», (VP2).

590 A favor de la potestat legislativa de la Generalitat davant la tendència expansiva de la reserva material de les lleis orgàniques cita les STC 137/19886 i STC 173/1998 (FJ 7), «on s'assenyala que allò que és important és delimitar l'abast material de la llei orgànica, atenint-se al sistema constitucional de distribució de competències», (VP3).

sols tendències sobre quina serà la configuració que anirà adquirint la doctrina, en aquest cas consultiva, en la matèria. El que sí permet evidenciar l'actual marc és la presència de significatives incògnites i llacunes, en part conseqüència de les modificacions introduïdes en la seva tramitació a les Corts. L'afany de garantir la salvaguarda fèrria de les competències estatals ha acabat alterant el model inicial de la Proposta de reforma del Parlament, el qual, tot i no estar exempt de dificultats tècniques, presentava una major coherència en el seu conjunt. Com es pot comprovar la travessa de l'avantsala ens situa encara, un cop més, a l'espera d'esdeveniments de futur, de pronunciaments —entre ells destacadament el de la justícia constitucional—, d'accions i d'interpretacions que segueixen mantenint un escenari obert. En altres paraules, una primera avantsala que ens condueix, probablement, a una segona avantsala on continuar esperant.

EPÍLEG:
ELS JURISTES A L'AVANTSALA DE LA POLÍTICA

Com resulta evident en l'actual perspectiva, el debat públic i la sabuda confrontació política que l'acompanyà, varen marcar de l'inici a la fi el procés de reforma de l'Estatut de Catalunya. El precedent de la iniciativa del parlament basc,⁵⁹¹ l'anomenat *Pla Ibarretxe*, havia encès la flama de la revisió del model territorial i, per tant, també de l'articulació política d'Espanya, que en pocs mesos s'estendria al conjunt de l'Estat.

591 La iniciativa de la reforma de l'Estatut del País Basc va ser presentada al Parlament el 25 d'octubre de 2004 i aprovada en sessió plenària del 30 de desembre, assolint la majoria absoluta requerida (39 vots a favor i 35 en contra). L'1 de febrer de 2005 va ser rebutjada la seva presa en consideració a les Corts (313 vots en contra, 29 a favor i 2 abstencions). Com a exemple del discurs també encès entre els juristes vegeu l'oposició de J.J. Solozobal Echavarría: «La suerte constitucional del *Plan Ibarretxe*», *Claves de razón práctica*, 150 (2005): «No cabe sino constatar la inconstitucionalidad de la Propuesta o, si se quiere expresar más gráficamente, en la medida en que tal documento implica no sólo un rebasamiento de los términos de la Constitución actual sino suplantación del poder constituyente en la que la Norma Fundamental reposa. La gravedad de la oposición de la propuesta al orden constitucional denota la trascendencia política del conflicto, de manera que nos encontramos ante un grave desafío político que debe ser abordado en tales términos.», p. 48, també a: Solozábal Echavarría, J. J., «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe», *Revista Española de Derecho Constitucional*, (2005), pp. 255-279. En la mateixa línia extremadament crítica, el ja citat Muñoz Machado, S., «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 731-753. En un to més contingut, Pérez Royo, «Una propuesta constituyente» *Claves de razón práctica*, 150 (2005), pp. 55-56: «Aunque formalmente estamos ante una iniciativa de reforma del Estatuto de Gernika, materialmente estamos ante algo distinto. Nos encontramos ante la formalización, de manera clara e inequívoca, por primera vez de una voluntad constituyente originaria del nacionalismo vasco, a la que habrá que dar respuesta. (...) La propuesta nacionalista se ha salido de la Constitución española y no puede ser tramitada dentro del marco de la misma. Pero el Estado español no podría negarse de plano a que los ciudadanos del País Vasco pudieran pronunciarse sobre una propuesta de naturaleza constituyente». Els interrogants polítics i jurídics plantejats sobre una possible consulta relativa a l'existència d'un poder constituent, per part del poble basc, constitueixen un debat que premonitòriament avançava l'anunci del Lehendakari Ibarretxe de la convocatòria de la consulta per al 25 d'octubre de 2008, la qual tindrà el seu punt i final en la STC 103/2008, de l'11 de setembre, que declarava inconstitucional la Llei del Parlament Basc 9/2008, de 27 de juny, que tenia per objecte convocar i regular l'esmentada consulta. Sobre aquesta darrera qüestió doctrinal, des de la disciplina de la història del dret, es pot esmentar la reflexió de Clavero sobre la desconexió en els fonaments de la Proposta entre els títols derivats dels drets històrics, el mateix Estatut i el dret a l'autodeterminació. Clavero, B., «Entre desahucio de Fuero y quiebra del Estatuto: Euskadi según el doble plan Lehendakari», en *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 2003, pp. 147-181.

La natura i les circumstàncies de la proposta de la reforma estatutària de Catalunya respondrà a una lògica i a uns temps propis que acabaran influint també en el conjunt dels territoris i autonomies espanyoles.⁵⁹² En el camp polític, la renovació de la legislatura, el 16 de novembre de 2003, marca el començament del procediment formal d'elaboració d'un nou Estatut.⁵⁹³

Així, i principalment, el relleu al capdavant de Convergència i Unió, la força política catalanista que havia estat hegemònica durant sis legislatures i vint-i-tres anys de govern de la Generalitat —coincidint amb la fi de la VI legislatura (1999-2003)—, així com la constitució d'un govern d'alternança tripartit amb un *programa polític*,⁵⁹⁴ que se sumava a la proposta de reforma estatutària, en varen esdevenir factors decisius.

Aquesta cronologia, com a projecció pública de la política, resulta prou coneguda. Ara bé, la seva traducció en textos probablement esdevé menys òbvia, encara que raonablement identificable. Tal com s'ha indicat en els capítols anteriors, el més remarcable de la producció institucional ho constituirien les conclusions de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de

592 El que Cruz Villalón anomena el *segon Estat de les autonomies*. Segons la valoració de Tornos: «El año 2006 ha estado dominado por las reformas estatutarias y el debate sobre la organización territorial del Estado. Las reformas estatutarias han tenido ritmos diferentes. De las reformas ya iniciadas en el año 2005, al final del 2006 se habían ya aprobado los estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, mientras que el de Andalucía estaba en su fase final de elaboración. Otras comunidades autónomas han presentado sus reformas en el Congreso, como las Islas Baleares, 19/06, Aragón, 26/06, Canarias, 14/09 y Castilla y León 05/12, estando muy avanzada la redacción interna del proyecto de Castilla-La Mancha. En sentido contrario otras comunidades autónomas han visto como la falta de acuerdo ha paralizado las reformas iniciadas. Por último, en otros casos no se ha puesto en marcha el proceso de reforma y se ha preferido ver la evolución de los acontecimientos», Tornos, J., «Las reformas estatutarias, valoración general», www.pcb.ub.es/idp/docs/public/valor_2006.pdf, consultat 1/12/2007.

593 Sobre el context polític que impulsarà la reforma, es pot acudir a la crítica valoració de Francesc de Carreras: «El nuevo Estatuto frente a la Constitución», *Claves de razón práctica*, 158 (2005), p. 4. L'autor situa l'epicentre de la proposta en el panorama polític que cloïa l'etapa hegemònica dels governs de Jordi Pujol (1980-2003) i que implicava, per una banda, el seu relleu al si de la federació de Convergència i Unió amb Artur Mas i, de l'altra, l'aliança del Tripartit (PSC-ERC-ICV), encapçalada per Pasqual Maragall, que pretenia captar una part important de l'electorat nacionalista del president sortint.

594 Utilitzant aquesta mateixa expressió s'hi refereix Álvarez Conde a: «El XXV aniversario de la Constitución de 1978. Algunas consideraciones sobre la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 39/40 (2003), p. 148. Francesc de Carreras considera que la reforma va ser conseqüència en gran part de l'arribada de Pasqual Margall al capdavant de la Generalitat: Carreras, F. de, «Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña», *Teoría y realidad constitucional*, 16 (2005), pp. 43-82.

l'Autogovern, així com les bases elaborades per les diferents forces polítiques amb representació parlamentària, a excepció del Partit Popular, sobre una promesa i, per tant, previsible reforma estatutària.

En el darrer tràmit de l'aprovació de l'Informe final de la Comissió d'Estudi, el novembre de 2002, els dos grups parlamentaris majoritaris de la cambra, Convergència i Unió i el Partit dels Socialistes de Catalunya, impulsaran un gir sobtat de la *relectura* constitucional a la reforma estatutària, que, en pocs mesos, esdevindrà un compromís nou i alhora compartit per la majoria de les forces polítiques, que l'incorporaran en els respectius programes electorals per a l'escomesa de la tardor. De fet, a la primavera de 2003, els quatre partits (CiU, PSC, ERC i ICV) —del conjunt dels cinc amb presència a la cambra catalana—, presentarien públicament els seus documents oficials, és a dir, les bases per a un nou Estatut.

En conseqüència, l'agenda política de la VII legislatura catalana, la de 2003 al 2006, partiria i s'exhauriria,⁵⁹⁵ en gran mesura, amb la proposta de reforma estatutària, que ocuparia i coparia de manera gairebé íntegra, per no dir en la seva totalitat, l'activitat i l'actualitat política i institucional catalanes. El paisatge estatal, per extensió, també es constituïria en el camp de l'opinió i la confrontació, amb debats i expressions enceses, alguns d'ells desbordats en proporcionalitat i el sentit de la realitat. Així, la VIII legislatura estatal, en el període del 2004 a 2008, també es pot concloure, sense gaire marge a l'equivocació, que es tancarà amb el destacat protagonisme de la qüestió: les reformes estatutàries i el conflicte al Tribunal Constitucional dels recursos d'inconstitucionalitat encara pendents.⁵⁹⁶ Sobre l'impacte d'aquesta etapa i les seves ressonàncies mediàtiques, la premsa i la literatura d'actualitat política han estat prolífiques i variades en autors i orientacions.⁵⁹⁷

595 A efectes de la memòria històrica recent, es pot recordar que l'aprovació de l'Estatut comportaria la fi del primer Govern tripartit, amb el cessament dels consellers d'ERC per la manca de suport favorable al «sí a l'Estatut» en el referèndum, així com la dissolució del Parlament per part de Pasqual Maragall un any abans de l'esgotament de la legislatura, i la seva renúncia a tornar a presentar-se com a candidat a la presidència de la Generalitat a les eleccions de l'1/11/2006 (VIII legislatura).

596 En el moment del tancament del present estudi, el TC únicament havia dictat sentència (12/12/2007) sobre el recurs núm. 7288-2006 interposat pel Govern de la Comunitat Autònoma d'Aragó contra l'art. 17.1 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, reformat per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, i resten encara pendents —en el moment de tancar aquesta impressió— els set recursos presentats contra l'Estatut català.

597 Sobre el relat eminentment mediàtic i l'anecdòtic sobre les negociacions polítiques es pot acudir al testimoni d'alguns protagonistes: Ridao, J., *Així es va fer l'Estatut: de l'Estatut del*

La perspectiva política, però, no és ni ha pretès ser l'enfocament d'aquest treball, ni tan sols d'aquesta darrera reflexió; sí, per contra, un necessari enquadrament per atansar-se a l'objectiu perseguit. És a dir, una aproximació a la participació i a la influència de la funció jurídica i els seus operadors en el procés de la reforma estatutària, les conseqüències polítiques i jurídiques del qual encara resten, com a mínim en part, pendents de ser conegudes i analitzades.

Com a resultat de les raons apuntades, el present epíleg adquireix la seva denominació: «Els juristes a l'avantsala de la política». Així, aspira a recopilar el camí fet en les pàgines precedents i convertir-lo en mirada des de l'espai previ i provisional sobre el rol dels juristes en el desenvolupament del procés i el debat polític. En altres paraules, la pretensió residiria en la síntesi de la reconstrucció de la funció dels juristes en l'*avantsala* de l'Estatut, en els antecedents immediats i en la mateixa iniciativa política i parlamentària que comportaran la reforma de l'autogovern català; la seva influència en la tècnica legislativa però també en la conformació del debat i llur desenllaç. Fins al moment, hem intuït i visualitzat la seva presència, a voltes evident i d'altres cops imperceptible, però sempre constant. Arribats a aquest punt, aspirem a aportar una certa llum, encara que tènue, que perfil i doni corporeïtat a les ombres xineses.

Un dels texts que suscità l'interès —ahora que actuà com a pretext— per a la darrera reflexió d'aquest treball tingué el seu origen en l'article de Viver Pi-Sunyer al diari *El País* en el període més intens i proper a l'aprovació de la proposta de reforma estatutària a Catalunya. El jurista català sembla recórrer, qui sap si dut per un estat d'ànim d'incipient preocupació, a un mitjà de reconeguda influència per mirar d'esmoreir una tendència que s'anava imposant com a generalitzada, també entre importants sectors del dret públic espanyol, de rebre i valorar amb poc entusiasme, per no qualificar-la d'hostilitat, la proposta del nou Estatut:

Sí quisiera concluir con un argumento que considero fundamental a la hora de analizar la tacha de inconstitucionalidad que estamos examinando y de

Parlament a l'Estatut de la Moncloa, Mediterrània, Barcelona, 2006 i Sànchez Llibre, J., *Les veritats de l'Estatut*, L'Esfera dels Llibres, Barcelona, 2006. Amb una orientació més jurídica: Ridaó, J., *Curs de dret públic de Catalunya: comentari a l'Estatut*, Ariel/Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2007; i recentment, des d'una interpretació política, inèdita fins a la data, dels fonaments jurídics de la reforma: Homs i Molist, F., *Catalunya a judici*, Ara Llibres, Barcelona, 2008.

hecho de la mayor parte de las que se formulan a las propuestas de reforma. Los juristas debemos ser muy prudentes a la hora de proclamar, a partir de construcciones doctrinales, los límites que en ningún caso puede sobrepasar, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, nada menos que una ley orgánica estatal que es fruto de un pacto entre las Cortes Generales y un Parlamento autonómico. Debemos hacer un esfuerzo para enjuiciar los proyectos de reforma «como si» ya hubiesen sido aprobados por las Cortes Generales y pensar si el Tribunal Constitucional tendría elementos suficientes para declarar inconstitucional ese pacto. Debemos hacer un esfuerzo para discernir lo que no nos gusta políticamente, de lo que es jurídicamente inconstitucional. Yo no veo al TC declarando la inconstitucionalidad de un Estatuto aprobado por las Cortes Generales con unos preceptos constitucionales tan abiertos y unos criterios de enjuiciamiento tan endebles o, simplemente, tan discutibles como los que se esgrimen para sostener en este caso la inconstitucionalidad de las reformas.

Finalmente, una última consideración. Si desde los Estatutos puede hacerse, jurídicamente hablando, cuanto aquí se ha defendido, es evidente que a través de su reforma se están redefiniendo no sólo las competencias autonómicas sino también las estatales y, si esto es así, debe admitirse con toda naturalidad que las propuestas que salgan de Cataluña deben ser objeto de debate político y de negociación con el Estado. (...) No debe caerse en la tentación de evitar el debate político aludiendo a inconstitucionalidades generales y poco fundadas, pero tampoco es realista tratar de hurtar la negociación alegando promesas formuladas antes de conocer la magnitud de las reformas propuestas. Esa negociación no puede ser protagonizada por juristas, ni por funcionarios, sino por políticos con altura de miras y capaces de comprender la trascendencia del reto que supone sentar las bases para la convivencia política de, al menos, 25 años. (...) Es la hora de la política, pero no de la política de regate corto, sino de la política con mayúsculas y de los políticos con auténtica visión de Estado.⁵⁹⁸

598 Viver Pi-Sunyer, C., «Los límites constitucionales de las reformas estatutarias», *El País*, 06/05/2005, p. 17. El febrer de 2008, en l'avantsala del pronunciament del TC sobre els recursos contra l'Estatut, continuarà expressant la seva preocupació, en aquest cas pel clima instal·lat en l'opinió pública sobre la reforma estatutària, a la qual qualifica d'injustificadament i perillósament pessimista en relació amb l'efectivitat de les seves conseqüències jurídiques en la millora qualitativa de l'autogovern català. Viver Pi-Sunyer, C., «Sobre el fracaso del Estatut», *La Vanguardia*, 11/02/2008. En la mateixa edició del dia també es podia llegir la notícia següent: «El TC quiere la sentencia del Estatut antes del verano».

L'autor, a banda de la més previsible defensa jurídica de la constitucionalitat de la proposta —principalment al voltant dels aspectes més controvertits, com la tècnica legislativa d'atribució competencial, els drets històrics o el model de finançament—, aborda una reflexió que presenta un cert caràcter de metadiscurs. El director de l'Institut d'Estudis Autònoms es pronuncia explícitament sobre els límits entre la política i el dret en el debat en curs sobre la reforma, apel·lant a la comunitat de juristes per requerir-los a segregar amb transparència el discurs polític dels pronunciaments juridicodoctrinals.

Aquesta qüestió gens trivial ens abocaria a una reflexió tan rica com complexa sobre la natura i les connexions entre el dret i la política, d'un tractament que desbordaria amb escreix les pretensions del present epíleg.⁵⁹⁹ Així, aquestes pàgines caldrà acotar-les, com ja s'ha indicat, a l'espai temporal i provisional contemporani a la tramitació de la reforma i el debat públic entre els juristes, amb el punt i final precisament a la sala d'espera del Tribunal Constitucional. Un colofó que en si mateix evidencia la conflictiva intensitat dels espais compartits, així com la seva transitorietat cap a nous espais també d'espera. A tall d'exemple d'aquests atributs, avançant-nos en el temps de l'exposició narrativa per raons didàctiques, es pot citar Pérez Royo, amb motiu del procés de configuració de la decisió del Tribunal Constitucional sobre els recursos d'inconstitucionalitat contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya:

¿Debe ser enjuiciado jurisdiccionalmente el pacto entre dos parlamentos arbitrado en referéndum por los ciudadanos destinatarios del pacto? Jurídicamente es posible hacerlo, pero políticamente es un disparate. Y la Constitución y los estatutos de autonomía son simultáneamente documentos políticos y normas jurídicas. Son el punto de llegada de un proceso político, del pacto constituyente o estatuyente, y el punto de partida de un ordenamiento jurídico. Esto no puede perderse de vista. El proceso de elaboración de las reformas estatutarias del artículo 151 de la Constitución no es comparable

599 La doctrina sobre la qüestió és gairebé inabastable. Algunes de les reflexions contemporànies de major calat intel·lectual, sens dubte, resideixen en la teorització de Luhmann sobre la Constitució com a acoplament entre política i dret: Luhman, N., *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983. I des de la historiografia jurídica més innovadora: Hespanha, A. M., «Epílogo: El poder, el derecho y la justicia en una era perpleja», *La gracia del derecho: economía de la cultura en la edad moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 323-335.

con el que se sigue para la reforma de las demás normas jurídicas sin excepción. La participación de los ciudadanos en referéndum lo convierte en algo cualitativamente distinto. Después que los ciudadanos han manifestado directamente la voluntad general, no debe producirse control jurisdiccional. No ha sido así. El disparate de residenciar la reforma del Estatuto de autonomía para Cataluña, no sólo ése, pero sí básicamente ése, se ha producido. Y un disparate procesal suele conducir a nuevos disparates procesales de una manera imparable. Un Tribunal Constitucional, ni éste ni ninguno, está en condiciones de enjuiciar una norma resultante de un pacto entre dos parlamentos y ratificada en referéndum. La conexión entre Política y Derecho es tan intensa y tan inseparable que ningún órgano jurisdiccional puede arbitrarla. De ahí todos los incidentes a los que estamos asistiendo, que pueden acabar conduciendo a la propia destrucción del Tribunal Constitucional.⁶⁰⁰

El jurista assenyala la complexa relació entre la Llei orgànica d'origen paccionat i el sistema polític, que en la història constitucional espanyola, inclòs el vigent període constitucional, ha vingut llastrant el conjunt del sistema com a conseqüència de la dificultat de l'encaix políticoterritorial. Pocs anys enrere, amb motiu del vint-i-cinquè aniversari del debat constituent de 1978, reflexionava sobre la reluctància espanyola a les reformes constitucionals:

Frente a la constitucionalización de la estructura del Estado en el primer Anteproyecto, en este segundo [el que finalmente entrará en vigor] se produce la *desconstitucionalización* de la misma. No se sabe cual va ser la naturaleza de las comunidades autónomas que se constituyan, no se sabe cuál va ser su organización institucional y no se sabe cuál va ser la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. (...) La posibilidad que hubiera un debate en sede constituyente sobre la estructura territorial del Estado, abierta con el primer Anteproyecto, se perdió con el segundo. La perspectiva general desapareció de manera definitiva. Se procedía de nuevo a una devaluación constitucional de la estructura del Estado, que tendría que ser definida *a partir de y con base en* la Constitución, pero que no quedaba definida en el texto constitucional. Con ello se perdió la oportunidad de integrar la articulación territorial del Estado

600 Pérez Royo, J., «Hay que encontrar una salida», *El País*, 11/10/2007.

en el ejercicio del poder constituyente y de dar a dicha estructura la legitimidad de origen que debe tener. En la respuesta al problema constituyente más importante de la sociedad española no han faltado por completo pero sí han estado presentes de manera sumamente imperfecta los elementos de toda respuesta constituyente digna de tal nombre: debate general transparente, consenso prácticamente unánime y participación directa del cuerpo electoral.

Este déficit de legitimidad de origen pesa sobre la estructura de nuestro Estado tal como se ha ido constituyendo a través de los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992 y es lo que la convierte en algo materialmente irreformable. La estructura del Estado no puede ser tocada, porque su reforma exigiría la reapertura del debate general que no se hizo cuando tuvo que hacerse. Dicho en pocas palabras: en el proceso constituyente de 1978 se afirmó, como no podía ser de otra manera, la soberanía popular como principio en el que descansa el edificio constitucional pero *materialmente* el principio de legitimación democrática no se extendió ni a la decisión sobre la Monarquía ni a la relativa a la articulación territorial del Estado. De ahí que permanezcan en nuestro sistema político ambigüedades acerca de la titularidad del poder constituyente que dificultan el ejercicio de la reforma de la Constitución.⁶⁰¹

Un debat polític i jurídic que quan es projecta sobre el reconeixement i l'articulació dels diferents subjectes polítics de base territorial dóna com a resultat més de dos segles de perceptible i permanent provisionalitat; tampoc esvaïda, ni en perspectives de ser-ho, segons la diagnosi de Pérez Royo, en l'actual marc constitucional.⁶⁰² En definitiva, un discurs i una pràctica jurídica que semblen trobar en la raó política la seva més profunda i atàvica justificació.

En tot cas, un cop enunciat l'enquadrament, cal recuperar i retornar a la lògica cronològica en la qual varen succeir els esdeveniments del llarg procés de la reforma de l'Estatut.

⁶⁰¹ Pérez Royo, J., «Una anomalía española: la aversión a la reforma constitucional», *Claves de la razón práctica*, 138 (2003), p. 16.

⁶⁰² Rubio Llorente també ho corroborava, el setembre de 2007, en la seva intervenció com a moderador de la taula rodona de tancament de les XIV Jornades de l'AELPA, quan afirmava: «la organización territorial de este país está condicionada desde finales del siglo XIX por Cataluña», Pau i Valls, F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2008, p. 271.

Els juristes basteixen la relectura, determinen la reforma

En el capítol de la *relectura* hem pogut comprovar com durant els anys corresponents a la VI legislatura, la de 1999 a 2003, s'inicia en seu institucional el procés d'elaboració del balanç corresponent als vint anys de la Constitució i l'autogovern català. La conseqüència d'una certa percepció de l'estancament i les dificultats de continuar el desplegament de l'Estatut de 1979, juntament amb una legítima estratègia de les forces polítiques de l'oposició del govern de la Generalitat, donaran com a resultat la constitució de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern. La Comissió serà impulsada en seu i en clau polítiques, amb l'antecedent previ i fallit de la Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern⁶⁰³ i estendrà els seus treballs durant un període de temps força extens, gairebé dos anys, des del febrer de 2001 al novembre de 2002.

Les aritmètiques parlamentàries⁶⁰⁴ i el mateix contingut dels documents i dels informes elaborats per les distintes forces polítiques apunten la intenció d'iniciar el debat sobre una possible millora de l'autogovern i permeten concloure una absència de la voluntat política d'escometre una reforma estatutària a curt o mitjà termini o, per descomptat, de modificació de la mateixa Constitució.⁶⁰⁵ És en aquest context en el qual podem aproximar-nos al rol dels juristes en l'articulació i la teorització d'una doctrina que possibilités un discurs consistent en l'opció de la *relectura* constitucional i estatutària.

Les aportacions dels iuspublicistes⁶⁰⁶ consultats per la Comissió coincidirán majoritàriament en la recomanació de l'aprofundiment com a via preferent i alternativa a l'eventual reforma. Precisament a ells els correspondrà el bastiment de la seva formulació tècnica i la concreció dels meca-

603 *Vid. supra*, pp. 203-204, en les quals es reproduïx la breu trajectòria de la Comissió i la seva ressonància a la premsa del moment. La clau electoral, sens dubte, hi tingué molt a veure en la seva curta vida.

604 Les eleccions del 17 d'octubre de 1999 van donar lloc a una distribució d'escons certament complexa: 56 CiU, 50 PSC-Ciutadans pel Canvi, 12 ERC, 12 PP i 5 ICV.

605 Les referències a una possible reforma del Senat semblen respondre més a l'actitud d'articular un discurs autonòmic més participatiu en la presa de decisions i en les institucions estatals que no una voluntat real de proposar l'inici d'un procés de reforma de la Constitució de 1978.

606 Com es recordarà: Joaquim Ferrer i Jacas, Jaume Vernet i Llobet, Enoch Albertí i Rovira, Manuel Ballbé i Mallol, Manuel Gerpe i Landín, Enric Argullol i Murgadas i Eliseo Aja i Fernández, i de la ciència política, Ferran Requejo i Coll a: *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament, Barcelona, 2003; juntament amb Antoni Bayona i Rocamora, director en aquell període de l'Institut d'Estudis Autonòmics: *Informe sobre la millora de l'autogovern*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2002.

nismes jurídics que l'havien de dotar de contingut i de la subsegüent eficàcia. Jaume Vernet escrivia l'any 2002:

Para ello, la vía de la reinterpretación (o de la relectura constitucional) es un camino alternativo a la reforma constitucional y estatutaria cuando ésta no sea absolutamente necesaria. La interpretación constitucional en un modo más acorde con la evolución social no es ilícita ni es un obstáculo para efectuar nuevos avances positivos e integradores.⁶⁰⁷

El plantejament de la relectura parteix i s'edifica en gran part sobre la teorització elaborada per Enric Argullol en el període immediatament anterior a la creació de la comissió parlamentària. Ell, podríem afirmar, és el pare intel·lectual que aporta l'aparell doctrinal necessari per sustentar una *relectura o reinterpretació* constitucional que faci possible una millora de l'autogovern català sense la necessitat d'acudir als procediments rígids de reforma⁶⁰⁸. Sobre aquesta qüestió, ve també a col·lació el pròleg escrit per Viver Pi-Sunyer a l'obra d'Argullol *Desenvolupar l'autogovern*,⁶⁰⁹ i signat pel primer en aquelles dates com a vicepresident del Tribunal Constitucional, l'any 2000. A banda d'encarar la síntesi de les idees i continguts principals sobre l'opció de la relectura i remarcar la trajectòria de l'autor, incorpora una reflexió —poc freqüent en les obres de factura jurídica— sobre els seus potencials destinataris. En ella, se subratlla la vocació de transcendir la comunitat estrictament gremial o corporativa per arribar a d'altres tipus de receptors i lectors. A qui s'estava referint? ¿A un públic més ampli en el sentit de ciutadania i/o a la classe política o dirigent?

Tan sols destacaré, tot acceptant els riscos apuntats abans, que aquest és un llibre escrit per un jurista, des d'una perspectiva i amb un mètode jurídics, però dirigit a un públic no necessàriament de juristes. Aquesta opció no és habitual en el nostre món acadèmic. Normalment els juristes, com

607 Vernet, J., «La apertura del sistema autonómico», *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 14 (2002), p. 168.

608 Aquesta mateixa autoria és reconeguda per Francesc de Carreras a: «El nuevo Estatut frente a la Constitución», *Claves de razón práctica*, 158 (2005), Madrid, p. 4.

609 Argullol, E., *Desenvolupar l'autogovern*, Empúries, Barcelona, 2000. La versió en castellà per fer-lo accessible a la resta de l'Estat es publicarà sota el títol *Desarrollar el autogobierno*, Península, Barcelona, 2002, i la Revista *Claves de razón práctica* en recollirà un fragment aquell mateix any: «El desarrollo del autogobierno», 125 (2002), pp. 28-32.

succeeix de fet en la majoria dels altres gremis, escrivim per als juristes; això ens facilita la tasca, però també limita la nostra capacitat d'incidència en la realitat social i, en conseqüència, limita la capacitat del Dret per desenvolupar una de les seves funcions socials més transcendents. La vocació d'aquestes pàgines d'ultrapassar l'estricta marc de la comunitat dels juristes es manifesta, per exemple, en la deliberada recerca de claredat expositiva i en la prèvia explicació entenedora dels conceptes propis de la dogmàtica jurídica que forçosament s'han d'emprar en estudis com el present.⁶¹⁰

El text no explicita una resposta inequívoca, però no semblaria del tot erroni deduir que els destinataris desitjats podrien ser ambdós, una part de la ciutadania i la classe política de manera específica.⁶¹¹ En realitat, probablement, els més alts responsables del Govern català, a banda dels mateixos autors, tenien interès en la divulgació qualitativa, però també més quantitativa del que és habitual en aquestes obres, de la proposta de *la relectura*. El mateix president de la Generalitat, poc temps abans prologava del mateix autor: *Criteris per a un desenvolupament institucional*.⁶¹² La preferència de Jordi Pujol per la via que considerava com a més apropiada per a l'eixamplament de l'autogovern català no deixava marge a gaires dubtes:

Aquestes reflexions⁶¹³ permeten arribar al convenciment que el nostre marc constitucional i estatutari encara admet un marge d'interpretació que, si s'utilitzen tots els mecanismes possibles, permetria obrir una nova etapa de l'autogovern de Catalunya a partir d'unes bases que, tot i trobar-se dins d'aquest marc, no ha estat possible potenciar fins ara dins d'un model decantat clarament cap a l'homogeneïtzació de les diferents autonomies i que no ha acabat de donar una resposta adequada a les reivindi-

610 Argullol, E., *Desenvolupar l'autogovern*, Empúries, Barcelona, 2000, pp. 8-9.

611 Una pretensió, d'altra banda, clàssica en l'ànim de tots els juristes, des de Bartolo de Sassoferrato a Ihering.

612 Argullol, E., pròleg de Jordi Pujol, *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1999.

613 Les reflexions al·ludeixen als primers paràgrafs del pròleg, en els quals es valoren positivament els darrers vint anys d'ençà la recuperació de les institucions d'autogovern però, alhora, se sosté que l'actuació de l'Estat, especialment la del legislador, havia donat com a resultat «una lectura a la baixa del potencial que inicialment es podia esperar de l'exercici de les potestats legislatives i administratives de la Generalitat», *Ibidem*, p. 11.

cacions nacionals de Catalunya que es troben en l'origen del mateix títol VIII de la Constitució.

L'assumpció del principi plurinacional i de les seves conseqüències pel mateix poder central i la potenciació dels elements d'asimetria inherents a aquesta realitat diversa han de ser, per tant, el punt de referència de l'evolució del model autonòmic actual, així com les bases de l'articulació de Catalunya dins l'Estat. I per aquesta raó esdevé fonamental constatar com el marc constitucional vigent permet encabir aquest nou enfocament, sempre que es donin les condicions polítiques que el facin possible.⁶¹⁴

Una visió política, amb el corresponent full de ruta o d'actuació, que es justificaria, alhora que es projectaria, sobre la doctrina treballada pel jurista:

I això és el que precisament demostra l'estudi del professor Enric Argullol que ara es publica, ja que posa de relleu totes les vies possibles per a una nova lectura de la constitució en el sentit que acabo d'indicar. El marge de reinterpretació de les competències estatals, les possibilitats obertes per l'article 150.1 i 2 CE quant a les transferències de competències estatals, les opcions per fórmules de finançament substancialment diferents de les actuals sense necessitat de cap canvi constitucional, la participació de la Generalitat en la política comunitària o la via també oberta perquè la Generalitat pugui esdevenir l'administració executiva ordinària a Catalunya, són només alguns dels exemples més importants de les opcions que podrien adoptar-se. Tot això sense excloure una eventual reforma de l'Estatut que, amb el seu valor simbòlic i el suport institucional i social, reforcés

614 Ibidem, p. 12. Francesc de Carreras també assenyalarà la connexió entre política i dret, en aquest cas en un sentit descendent des del vèrtex del poder: «Pujol nunca creyó, en efecto, que la reforma del Estatuto fuera conveniente para la autonomía catalana. Veía en dichas reformas más problemas que soluciones. Aunque era crítico con algunos aspectos importantes del desarrollo autonómico, conocía de primera mano las muchas dificultades del complicado camino recorrido y estaba moderadamente satisfecho del gran número de competencias alcanzadas y de los recursos financieros obtenidos a lo largo de estos años. No quería Pujol arriesgarse a un replanteamiento global, sino que prefería la vía de lograr acuerdos políticos puntuales con los Gobiernos de Madrid, fuera cual fuera su tendencia política, que le permitieran aplicar poco a poco el grado de autonomía de Cataluña. En todo caso, si le preguntaban por la necesidad de una reforma estatutaria, siempre respondía que le parecía más viable y conveniente una relectura de la Constitución y del Estatuto por la vía de las reformas legislativas y de las lentas transformaciones de la jurisprudencia constitucional», Carreras, F. de, «El nuevo Estatut frente a la Constitución», *Claves de razón práctica*, 158 (2005), Madrid, p. 4.

aquesta reorientació o constituís el seu eix central en el cas que la relectura constitucional esdevingués insuficient.⁶¹⁵

És en aquí on es produeix la simbiosi o la interrelació entre el polític i el jurista, el qual des de la seva expertesa contribueix i determina una part significativa del contingut final de l'opció de presumpte origen polític, no-gensmenys que amb l'aportació dels conceptes i els instruments i tècniques jurídiques que haurien de fer possible la seva materialització. En paraules de Viver-Pi Sunyer sobre les propostes d'Argullol:

El treball del professor Argullol es caracteritza pel fet que no parteix tant d'un model teòric abstracte al qual cal adaptar la realitat existent, com d'aquesta realitat per tal de presentar alternatives que siguin viables i immediatament aplicables. Per aquest motiu, el llibre no solament conté propostes, sinó que també, i això és el que al meu parer dóna veritable valor a aquestes propostes, parteix d'una descripció minuciosa i acurada de la situació actual del nivell d'autogovern assolit per la Generalitat de Catalunya al llarg d'aquests vint anys d'autonomia. Certament, no es pot negar la legitimitat i fins i tot la necessitat d'estudis prospectius que formulin propostes de futur més o menys utòpiques, però aquesta és una tasca que no correspon als juristes quan actuen com a tals. És cert que aquests no s'han de limitar a interpretar i aplicar les regles jurídiques, ni tan sols han de limitar-se a contribuir a la redacció de projectes de disposicions generals. Els pertoca també, entre d'altres, la feina de plantejar alternatives jurídiques per fer front als problemes socials i polítics plantejats per la realitat quotidiana. Emperò crec que aquestes propostes han de ser per sobre de qualsevol altra qualitat operatives, realistes, en el sentit que han de partir de l'anàlisi de la situació present i de la correlació de forces que les han de portar a la pràctica.⁶¹⁶

Així, el material jurídic nodrirà i determinarà decisivament el resultat dels treballs parlamentaris de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern i de les posicions del Govern, reflectides en les *Propostes per a la millora de l'autogovern*, i fins i tot dels documents de les mateixes forces polítiques. Aquest bagatge serà exportat en gran part al nou escena-

615 Pujol, J. «Pròleg» a: Argullol, E., «Desenvolupar», *op. cit.*, p. 12.

616 Argullol, E., *op. cit.*, *Desenvolupar l'autogovern*, pp. 9-10.

ri de la reforma de l'Estatut, malgrat que inicialment havia estat concebut per a la *relectura*. Una opció aquesta darrera, com es recordarà, consistent principalment en el mecanisme del 150.2 CE, els acords polítics, les propostes de reforma de la legislació estatal, els traspassos pendents, o en un sentit més estructural la *reinterpretació* de la cultura constitucional.

En tot cas, es pot afirmar que mentre en el projecte intel·lectual de la *relectura* les influències i confluències entre polítics i juristes aportarà un resultat conformat per pesos i contribucions sovint de difícil destria, tant en l'autoria com en la caracterització, per contra, en la reforma estatutària la responsabilitat és més nítidament imputable a la lògica i els protagonistes polítics. Seran les forces polítiques que interpretant el context institucional, social i polític es decantaran explícitament per la via del procés rígid de modificació —substitució de fet— de l'Estatut vigent de 1979. En altres paraules, l'impuls de partida, des de l'abril de 2003 fins al gener de 2004, correspondrà a uns, els dirigents polítics, i no als altres, els juristes.

A partir de l'inci de la tramitació, no es pot ignorar que el liderat s'afeblirà o fins i tot escassejarà en la fixació de l'horitzó final i, per tant, en la concreció del model d'autogovern al qual havia de conduir la nova norma bàsica, recaient una altra vegada sobre els juristes la responsabilitat de bastir el projecte tècnicament i jurídicament. D'aquesta manera, es reproduïa la circumstància i dificultat que Joaquim Ferret manifestava quan li va ser encarregada la seva aportació per a la Comissió d'Aprofundiment de l'Autogovern, consistent en la manca de directrius concretes de tipus polític o institucional sobre les quals s'havien d'elaborar les propostes dels experts. En paraules de l'administrativista: «l'aprofundiment de l'autogovern de Catalunya depèn dels objectius que es persegueixin, que tenen un caràcter estrictament polític».⁶¹⁷ En el cas de la reforma, els juristes redactors, amb Viver Pi-Sunyer al capdavant, hauran d'edificar segons el seu bon criteri i coneixement professional l'estructura de la nova norma, així com triar la tècnica legislativa més convenient per a l'objectiu genèric de l'ampliació o millora quantitativa i qualitativa de l'autogovern català. Sobre aquest esquema esdevé prou eloqüent la descripció contemporània que realitzà Aja amb motiu de la metodologia adoptada en els treballs parlamentaris:

Con esta filosofía, apenas discutida ni en la Ponencia ni en ninguna otra instancia, VIVER y el IEA se convertirán en el motor de la reforma pro-

617 Ferret, J., *Estudis, op. cit.*, p. 137.

porcionando a la Ponencia todos los materiales sobre competencias, articulados con detalle, de manera que los Ponentes podían estirar de los hilos del tejido pero no podían cambiar el conjunto. Salvo que hubieran tenido una capacidad reformadora alternativa, lo que no era el caso.⁶¹⁸

D'ençà d'aquest punt, les dificultats augmentaran amb la mateixa intensitat que les línies jurídiques i polítiques es creuaran i es diluiran. En l'elecció de les tècniques legislatives, de precisió material i funcional, residirà una part molt remarcable del debat doctrinal, connectat precisament a la capacitat de l'Estatut per modular i completar el sistema de distribució de competències i, consegüentment, la seva aptitud per ampliar l'autogovern i fer bona l'opció de la reforma. Una part significativa de la comunitat catalana dels iuspublicistes defensarà la potencialitat de la funció constitucional de l'Estatut i, per tant, les possibilitats d'un procés de reforma. Al capdavant de les tesis favorables, com ja s'ha indicat reiteradament, hi destacarà com a autor intel·lectual Carles Viver Pi-Sunyer, recolzat pel criteri d'una part significativa dels juristes de dret públic, que es manifestaran conformes a la capacitat de l'Estatut d'incidir en el marc constitucional amb la finalitat de configurar un règim competencial singular per a l'autogovern. En aquest sentit es pronunciaran, cadascú amb les corresponents precisions i matisacions, però en una mateixa tendència: Enoch Albertí, Eliseo Aja, Enric Argullol, Manuel Ballbé, Mercè Barceló, Marc Carrillo, Joaquim Ferret, Manuel Gerpe, Jaume Vernet, Joan Vintró, Antoni Bayona i Josep M. Castellà Andreu.

El debat entre juristes, l'opinió compromesa

Un cop arribat aquest punt, ja al capdavant de la present recerca, esdevé interessant aproximar-se, tot i la condició compromesa de la matèria, al debat protagonitzat pels juristes i entre ells mateixos, principalment constitucionalistes i administrativistes. Ara, però, l'atenció se centrarà no en la perspectiva estrictament doctrinal sinó en la presència que tingueren les opinions i posicions que transcendiren el marc jurídic més tradicional per

618 Aja, E., «La Proposición de reforma del Estatuto de Cataluña», a: López Ramón, F. (ed.), *De la Reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2005, pp. 215.

endinsar-se en el relliscós terreny polític. El que Viver Pi-Sunyer ja preveia i advertia, no sense una dosi d'evident neguit, tot i ser conscient de la dificultat intrínseca de delimitar amb precisió àmbits tan limítrofs. Ho indicava de manera oberta i explícita en el seu article d'opinió al diari *El País*, en ple debat estatutari, però també anticipadament en els fòrums acadèmics:

El análisis de la reforma de los estatutos de autonomía puede abordarse, como es obvio, desde muy distintas perspectivas. Aquí me propongo apuntar tan solo algunas ideas de esa relación con lo que, a mi juicio, constituye un de los núcleos fundamentales de la aproximación jurídica a este tema: la cuestión que los políticos y la sociedad en general plantean, o deberían plantear, a los juristas en este debate y que no es otra que la de los límites constitucionales a las reformas estatutarias, o dicho en positivo, la cuestión relativa a la capacidad o potencialidad de las reformas estatutarias para adaptar el Estado de las Autonomías hoy vigente a las nuevas exigencias políticas.⁶¹⁹

El jurista català, en el mateix seminari del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, seria contestat per Francisco Balaguer, un dels juristes que tindrien un aportació destacada en el procés d'elaboració de la reforma estatutària d'Andalusia i d'opinió en el cas català.⁶²⁰ Amb independència del contingut de la seva intervenció —a la qual es farà referència tot seguit—, aquesta circumstància ens permet avançar una de les conclusions del debat dels juristes al voltant de les reformes iniciades. Per una banda, la referència inqüestionable del lideratge assumit i atribuït al cas català per les comunitats autònomes de l'Estat⁶²¹ i, per l'altra, el protagonisme, amb

619 Viver Pi-Sunyer, *La Reforma de los estatutos de autonomía, con especial referencia al caso de Catalunya*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 11, publicació resultat del seminari que tingué lloc al CEPC sota el format de presentació d'una ponència principal (Viver) que va ser comentada per dos especialistes en la matèria (Francisco Balaguer, Universitat de Granada, i Javier Tajadura, Universitat del País Basc).

620 Balaguer Callejón va ser nomenat pel Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) assessor per configurar posició pròpia en relació amb el procés de reforma de l'Estatut de Catalunya. Sobre les seves opinions es pot consultar la reveladora entrevista al *País Digital* del 26/10/2005 sota el títol: «Experto sobre la reforma del Estatuto catalan», entre les quals hi consta la reflexió sobre la participació dels constitucionalistes en política.

621 Aquesta condició de referent i guiatge del cas català és reconeguda per la majoria de juristes. A tall d'exemple, es pot citar del període corresponent a la tramitació de la reforma: Balaguer Callejón, F., *La Reforma de los estatutos de autonomía, con especial referencia al caso de Catalunya*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, i posterior a la re-

caràcter principal i quasi exclusiu, dels juristes pertanyents a la comunitat catalana i a l'andalusa —en menor mesura i amb els importants matisos que s'indicaran en cada cas— en la defensa de les operacions de reforma de les autonomies polítiques.

Ara bé, l'esmentada afirmació cal modular-la en el sentit que s'exposa a continuació. Cal tenir present, per ajustar-se a una visió més exacta, que una àmplia majoria dels integrants de la comunitat dels juristes de dret públic de l'Estat no es manifestaran formalment o per escrit en les revistes i fòrums de referència. D'aquesta manera, malgrat que constitucionalistes de relleu com Cruz Villalón remarcaven la importància per a les properes dècades d'un via que encetava «el segon Estat de les autonomies»,⁶²² a la pràctica la presència d'aportacions doctrinals en les publicacions periòdiques corporatives es manifestarà més aviat limitada, com a mínim en el sentit més tradicional de la producció científica i pel que fa al nombre i la diversitat dels protagonistes del debat. El que per una banda es tradueix en un grup minoritari actiu de juristes i clarament posicionat sobre el nou Estatut en un sentit o un altre —més nombrós i militant en el cas dels de signe contrari—, per l'altra, en amplíssims sectors del col·lectiu la constant serà el silenci o les absències, més o menys excepcionades en àmbits informals i que en molts casos no han deixat a penes rastre textual.

Un buidatge de les principals i més nostrades publicacions d'àmbit estatal com la *Revista Española de Derecho Administrativo*, la *Revista Española de Derecho Constitucional*, la *Revista de Administración Pública* o la *Revista de Derecho Político* aporta un balanç de la discussió relativament acotat. El període comprès de 2004 a 2007 no supera la quinzena entre estudis i notes,⁶²³ corresponent la major part dels articles a juristes que, de

forma: Blanco Valdés, R., «El Estatuto catalán. Texto y pretextos», *Claves de razón práctica*, 162 (2006); o en el cas valencià sobre la «clàusula Camps», «Un Estatuto para el siglo XXI», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 47-48 (2005); o el mateix diari *El País*, no sempre precisament en termes elogiosos, també ho assenyalarà en alguna de les seves editorials, «Aguas autonómicas», 13/11/2006.

622 Cruz Villalón, P., «La reforma del Estado de las Autonomías», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2 (2006), p. 79.

623 La *Revista Española de Derecho Administrativo* en setze números compresos entre el 2004 i el 2007 únicament publica un estudi explícitament referit a la reforma estatutària: Tajadura Tejada, J., «Reformas estatutarias y control previo de constitucionalidad», 132 (2006), pp. 645-660. Tajadura Tejada, com es recordarà, ja havia participat en el debat sobre la Proposta de reforma catalana, *Las reformas de los estatutos de autonomía*, op. cit.. Per contra, l'any 2007 es publica l'article de M. V. Petit Lavall, «La gestión de los aeropuertos españoles», 133 (2007) pp. 29-64 que malgrat abordar la distribució de competències entre l'Estat i les comu-

manera més o menys directa, hauran estat connectats al procés de la reforma catalana. Així, per exemple, Enoch Albertí i Marc Carrillo, des de la participació en l'elaboració dels materials jurídics de la reforma o el Diccionari del Consell Consultiu, i Francisco Caamaño com a principal assessor jurídic negociador del Govern de l'Estat en la fase de l'aprovació del text a les Corts. I d'altres, com Francesc de Carreras, L.M. Díez-Picazo, Blanco Valdés o Solozábal Echavarría, que a banda de les seves aportacions més tradicionals, esdevindran també actius articulistes en clau d'opinió política en mitjans de difusió general.

Sobre aquesta darrera reflexió, no es pot obviar, per descomptat, que la producció científica i doctrinal té els seus ritmes, requereix dels seus temps i treballa, tot i que no exclusivament, amb materials de legislació vigent i

nitats autònomes, amb especial referència al cas de la Generalitat, no esmenta la possible incidència del nou Estatut en la qüestió ni l'intens debat sobre la titularitat de la competència que es va produir en la tramitació de la norma estatutària, al Parlament i a les Corts (juny-juliol 2006). L'any 2006 es recollirà un article sobre la reorganització político-territorial d'Itàlia: Fabio Pascual Mateo, «La evolución de la organización regional italiana: ¿una deriva federalizante?», 131 (2006), pp. 445-483 i el mateix any un sobre «La reforma del Tribunal Constitucional» de J. González Pérez, 129 (2006), pp. 5-28.

La *Revista Española de Derecho Constitucional* es farà major ressò dels processos de reforma, però bàsicament a través dels juristes que d'una manera o altra, amb més o menys intensitat, haurien estat vinculats a ells. Així: Francisco Caamaño, «Sí, pueden (declaraciones de derechos y estatutos de autonomía)», 79 (2007), pp. 33-46, en resposta a l'article del polèmic L. M. Díez-Picazo: «¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?», 78 (2006), pp. 63-75; i darrerament Enoch Albertí, «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», 78 (2006), pp. 9-42; J. A. Montilla Martos, «La legislación básica tras las reformas estatutarias», 78 (2006), pp. 105-150. De manera més aviat col·lateral: «La organización institucional de las comunidades autónomas», 79 (2007), pp. 9-32 i Tajadura Tejada, J. sense esmentar les noves reformes: «La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad», 78 (2006), p. 151-184; Giron Reguer, E., García Ruiz, J.L., «La financiación autonómica ¿competencia constitucional o estatutaria?», 75 (2005), pp. 255-279; Solozábal Echavarría, J. J., «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe», 73 (2005), pp. 255-279; Quadra Salcedo Janini, T., «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», 72 (2004), pp. 135-162.

La *Revista de Administración Pública*: Tudela Aranda, J., «La disposición primera de la Constitución y los nuevos estatutos de autonomía», 173 (2007), pp. 143-181, des de la seva participació com a lletrat major de les Corts d'Aragó en la corresponent reforma; i Barnes Vázquez, J. en el cas andalús, des de la seva experiència com a membre del Consultiu: «Un Estatuto de autonomía y una Constitución del siglo XXI», 173 (2007) pp. 295-315; i Álvarez Fernández, M., «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas» 173 (2007), pp. 317-353, en una de les poques aproximacions sectorials disponibles.

jurisprudència resolta.⁶²⁴ No obstant això, tampoc es pot ignorar que els valors de la celeritat i l'accés quasi immediat a la informació i a les seves fonts ha anat progressant parells a l'evolució de les tecnologies i els nous temps. El jurista, malgrat el necessari factor temporal de la maduració científica, sembla que hauria d'haver fet compatible la producció més clàssica i acabada, amb les seves aportacions d'expertesa tècnica durant un debat de tanta rellevància i alhora complexitat jurídica. En aquest sentit, han existit algunes excepcions que proven la capacitat i segurament la conveniència de formular aportacions doctrinals a l'extens procés de les reformes i les corresponents propostes i materials disponibles, que van ocupar l'activitat institucional durant quasi quatre anys, des de 2003 fins a 2006. En tot cas, més que valorar-ho, semblaria adequat deixar-ne testimoni, així com constatar que la presència dels juristes en d'altres tipus de publicacions, de pensament i presències més explícitament polítiques, sí que hi va ser, especialment d'un grup reduït però actiu d'ells.

En aquest sentit, si en algun àmbit s'ha de cercar la localització del debat més viu sobre els nous estatuts, cal acudir a publicacions de perfil no estrictament jurídic, sinó més aviat de pensament i assaig del món de les ciències socials, així com a la premsa d'informació general, amb el corresponent plus d'immediatesa i difusió més àmplia que aporten. El perfil del mitjà ja suggereix una de les característiques importants de la natura del debat i la discussió sobre les reformes estatutàries per part dels juristes estatals: la important presència de l'opinió política en les seves aportacions. La revista *Claves de razón práctica*, per exemple, esdevindrà un destacat espai, probablement un dels més prolífics, en la qual durant tres anys es produirà la discussió i la confrontació de visions entre juristes.

Les aportacions tindran el seu punt de partida en la proposta de reforma de l'Estatut basc, continuaran amb el debat sobre la proposta catalana i es projectaran encara en l'actualitat en relació amb el text vigent i, alhora, recorregut davant el Tribunal Constitucional. La línia de la crítica contundent i explícita al nou Estatut serà protagonitzada per juristes com Muñoz Machado, Blanco Valdés, Solozábal Echavarría, Quadra Salcedo i Francesc de Carreras.⁶²⁵ En defensa de la conveniència d'abordar una

624 Sobre la producció en revistes jurídiques al ritme de l'actualitat ja va escriure Savigny. Vid. Serrano González, A., «Revistes jurídiques en el segle XIX: Una qüestió d'estil», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. extraord. (1997), pp. 301-331.

625 Sobre la proposta de reforma basca: Solozobal Echavarría, J. J., «La suerte constitucional del *Plan Ibarretxe*», *Claves de razón práctica*, 150 (2005), pp. 44-50. En relació amb la proposta

possible reforma constitucional del model autonòmic, i no necessàriament del contingut concret del nou Estatut, destaca Pérez Royo⁶²⁶ i, des d'un estadi previ a l'inici del procés estatutari, cal esmentar Viver Pi-Sunyer.⁶²⁷

Sobre la crítica a les propostes de reforma, pot ser d'interès la cita dels fragments següents. Des d'una posició minoritària però explícita a Catalunya, Francesc de Carreras:

Por tanto, singularidad, competencias y financiación son los tres objetivos fundamentales de la propuesta catalana. Pasemos a examinarlos. (...) Efectivamente, como hemos visto, numerosos preceptos de la propuesta catalana son constitucionalmente inaceptables. Ello constituye un primer escollo para que la tramitación del texto legal llegue a buen puerto. Pero la labor primordial del Congreso no debe sólo consistir en detectar irregularidades desde parámetros constitucionales sino, sobre todo, en examinar la funcionalidad del texto dentro del conjunto del Estado de las autonomías. La aprobación del proyecto catalán, si no es sometido a cambios sustanciales, conduce efectivamente, a un nuevo modelo del Estado de las autonomías. (...) Abrir un nuevo proceso de atribución de competencias estatales a las comunidades autónomas puede ser en sí mismo inconveniente y puede dificultar el avance de esta necesaria integración.⁶²⁸

catalana: Carreras, F. de, «El nuevo Estatut frente a la Constitución», *Claves de razón práctica*, 158 (2005), Madrid, pp. 4-11. Sobre el nou Estatut: Blanco Valdés, R., «El Estatuto catalán: texto y pretextos», *Claves de razón práctica*, 162 (2006), pp. 20-28, Quadra Salcedo Fdez Castillo, T., «Después del referéndum de Cataluña», *Claves de razón práctica*, 164 (2006), pp. 4-14 i, un cop més: Blanco Valdés, R., «Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007), pp. 18-26.

626 Pérez Royo, F. J., «Una propuesta constituyente», *Claves de razón práctica*, 150 (2005), pp. 52-57, que havia anat precedit l'any 2003: «Un anomalía española: la aversión a la reforma constitucional», *Claves de razón práctica*, 138 (2003), pp. 10-17 i a la *Revista Española de Derecho Constitucional*: «Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución», 69 (2003), pp. 215-235. A la *Revista de Derecho Político*: «Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución de 1978», 54 (2002), pp. 11-32.

627 Viver Pi-Sunyer no publicarà cap article a la revista *Claves* durant el procés de reforma estatutària (2003-2006), però sí un fragment de la versió castellana de la seva obra *Desarrollar el autogobierno*, Península, Barcelona, 2002: «El desarrollo del autogobierno», *Claves de razón práctica*, 125 (2002), pp. 28-32.

628 Carreras, F. de, «El nuevo Estatut frente a la Constitución», *Claves de razón práctica*, 158 (2005), Madrid, pp. 7 i 11. Carreras es manifesta defensor que el PSOE actuï en coherència amb el contingut de la seva doctrina sobre l'Estat autonòmic recollida en el darrer document oficial aprovat: «Declaración de Santillana» (setembre 2003), consistent en un aprofundiment acotat i homogeni del procés de descentralització. Aquest pivotaria principalment sobre la re-

I des de la posició activa majoritària expressada a *Claves*, a l'estela de la doctrina de Muñoz Machado, Blanco Valdés:

Los concretos contenidos materiales del texto confirmaban plenamente esa *impresión* inicial, ese *aspecto* constitucional del proyecto de Estatut: empezando, claro está, por su extensión (227 artículos, más la disposiciones adicionales, transitorias y finales), que superaba ampliamente la de las constituciones de la Europa de los quince, con la única excepción del texto portugués, y la de todas las constituciones españolas, con la única excepción de la de Cádiz, que —no se olvide— contenía en su interior una ley electoral; continuando después, por su sorprendente sistemática jurídica, en la que llamaba la atención una extensísima declaración de derechos y una detalladísima ordenación de las instituciones autonómicas, declaración y ordenación que, ser algo, son características de las constituciones y no de las normas infraconstitucionales; y terminando, en fin, con la líneas maestras de un proyecto que se vertebraba sobre tres ejes típicamente confederales: la decisión de reducir al mínimo la presencia del Estado central en Cataluña; la apuesta decidida por la bilateralidad en las relaciones entre el primero y la segunda; y las exhaustivas previsiones sobre la presencia *nacional* catalana en ciertas instituciones del Estado central.⁶²⁹

Recuperant la lògica del continent, és a dir del mitjà, el debat i la discussió sobre la matèria tindrà també en un dels principals diaris de l'Estat, *El País*,⁶³⁰ un espai privilegiat, on la confrontació de posicions entre els

forma del Senat, els mecanismes d'integració i cooperació multilaterals entre autonomies i la descentralització administrativa cap als ens locals.

629 Blanco Valdés, R., «El Estatuto catalán: texto y pretextos», *Claves de razón práctica*, 162 (2006), p. 22.

630 Tots els diaris estatals incorporaran un important nombre d'aportacions d'opinió i reflexió sobre la reforma catalana, però per quantitat i densitat tècnica el més prolífic serà *El País*. Des del punt de vista català sobresortirà *La Vanguardia*, principalment a través de juristes com Francesc de Carreras i politòlegs i sociòlegs com Joan Subirats i Salvador Cardús. En aquest sentit també destacarà el diari *Avui*. *El País*, tot i ser vehicle d'opinions diverses i confrontades, es pronunciarà en els seus editorials exercint en determinats moments una crítica oposició a la Proposta de reforma, *Vid.* cap. 6.3, i en l'etapa final amb algun editorial molt agressiu contra el nou Estatut català. Amb motiu de les competències en matèria d'aigües sosté: «La reforma catalana pasó el fieltro del Congreso con pequeñas modificaciones, y ello ha dado pie a otras comunidades para intentar no ser menos (...) Así las cosas, y con varios estatutos ya aprobados, la vuelta atrás no parece fácil. A no ser que el Tribunal Constitucional declare inconstitu-

defensores i els detractors de la proposta d'Estatut catalana es manifestarà amb una rotunditat evident, especialment per part dels iuspublicistes més crítics amb la proposta catalana.⁶³¹ La curiosa referència comparada de L. M. Díez Picazo que podria resultar excèntrica per anecdòtica, tant pel que fa al context de referència (Escòcia/Gran Bretanya) com a la pretesa analogia (Catalunya/Espanya), en realitat esdevé indicativa de l'esmentada posició:

Llegados a este punto, sólo resta hacer dos observaciones adicionales. Una es que invocarla *West Lothian question* no es neocentralista ni jacobino, por usar un término que sólo en la jerga política catalana tiene una connotación abiertamente peyorativa. El problema de democracia que se acaba de exponer puede no surgir en el sistema más descentralizado que quepa imaginar, siempre que todos los territorios que lo componen tengan similares competencias y prerrogativas. El problema no deriva del grado de descentralización, sino de la asimetría, es decir, de que algún territorio disfrute de una posición (asunción de competencias estatales, blindaje competencial, administración de justicia propia, etcétera) que los otros territorios no tienen.⁶³²

cionales las reformas al respecto introducidas en el artículo 117 del nuevo Estatuto catalán, lo que permitiría volver al punto de partida», «Aguas autonómicas», 13/11/2006.

- 631** J.J. Solozábal es manifestava, en els cursos d'estiu de la Universitat de Cantàbria, amb la contundència següent sobre la contribució dels juristes a l'opinió pública: «El experto en Derecho Constitucional señaló que la prensa en España «no es independiente, porque no se concibe como independiente» y aseguró que «los intelectuales están callados y el mundo universitario no hace nada». Según Solozábal Echavarría, no se trata de contradecir al gobierno, sino de que la opinión pública «sepa cuál es su función en la democracia». Aseguró además que la idea de la opinión pública tiene la perspectiva de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y que éstos se refieren a ámbitos de nuestra vida en los que «debemos desenvolvernos con absoluta libertad». *El Diario Montañés*, 27/07/2006.
- 632** I acaba: «Es precisamente la asimetría lo que impide hallar una solución satisfactoria a la *West Lothian question*, pues no está dicho que sea posible tratar como iguales a ciudadanos de territorios desiguales. La otra observación es que centrar el debate sobre el nuevo Estatuto catalán sólo en la constitucionalidad del mismo, incluida la famosa calificación de Cataluña como nación, puede ser un error. No digo que el respeto por la Constitución no sea importante, ni que el uso de la palabra «nación» —o de sus derivados— sea trivial. No lo creo. Ahora bien, discutir sólo de esto puede crear una cortina de humo que impida ver algo aún más importante: que el nuevo Estatuto catalán, tan celoso ante cualquier atisbo de intromisión, permitiría a los catalanes seguir participando como hasta ahora en los asuntos de los demás españoles, los cuales, sin embargo, carecerían de capacidad decisoria con respecto a Cataluña. Y esto equivaldría, ni más ni menos, a admitir la existencia de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. Las constituciones nacen y mueren, e incluso naciones seculares pueden un día sufrir

Es tractarà d'una doctrina, òbviament, no exempta d'arguments jurídics i raonaments constitucionals, però amb un apreciable ancoratge polític. La discussió subjacent no recaurà tant en els límits de les reformes estatutàries sinó principalment en el model d'Estat, la asimetria de les autonomies polítiques i, en darrera instància, sobre el reconeixement de subjectes polítics i poders constituents. Una línia que no aprofundeix tant en l'abast de la funció constitucional dels estatuts o l'exploració dels confins jurídics del model territorial del títol VIII CE sinó que situa el seu interès i atac sobre el possible resultat de règims singulars, en aquest cas per a Catalunya.

Muñoz Machado, com hem vist, ho teoritzava l'any 2004 en el seu concepte «el mito del Estatuto-Constitución» i ho actualitzava en ple procés de reforma amb un clar advertiment al cas català, recurrent a una enunciació de forta càrrega expressiva *Aviso a reformadores*:

El último y no menos curioso ejemplo de cómo no deberían hacerse las reformas institucionales lo están ofreciendo los reformadores autonómicos, que son legión estos meses. (...) Pueden clasificarse los reformadores estatutarios en tres categorías. La primera la integran quienes creen que la reforma del Estatuto es un ejercicio de soberanía, una activación del supuesto poder constituyente propio del territorio que lo invoca. Este grupo tuvo un momento de máxima expresividad el 30 de diciembre de 2004, con la aprobación por el Parlamento vasco de un proyecto de reforma estatutaria hecho con abierta desconsideración de lo establecido en la Constitución española. Después de este momento álgido, la rotunda oposición del legislativo estatal y las siguientes elecciones vascas pusieron el proyecto a la deriva.

La segunda categoría de reformadores está compuesta también por un grupo de creyentes en el mito de que el Estatuto es una Constitución y no una simple norma de autoorganización de un territorio infraestatal. Por

una dolorosa amputación; pero los postulados básicos de la democracia son los que son. Esto deberían tenerlo muy presente quienes han de decidir qué hacer con la proposición de nuevo Estatuto remitida por el Parlamento de Cataluña, pues es claro que este texto aspira a la vez al caldo y a las tajadas. Y si el dicho castellano resulta demasiado tosco, tradúzcase como que quiere al mismo tiempo *le beurre et l'argent du beurre... e peut-être aussi la beurrièr*». Díez-Picazo, L.M., «El Estatuto de Cataluña» y la *West Lothian question*», *El País*, 18/11/2005, p. 14. La mateixa referència comparada i en la mateixa direcció argumental utilitzarà Blanco Valdés al seu article del 16/11/2006 a *La voz de Galicia*.

crear tal cosa, ya han rellenado borradores que se parecen del todo al texto de la Constitución, contienen sus mismas declaraciones de derechos y una parte organizativa donde se regulan tanto las instituciones propias como se reforman las ajenas. Esta clase de renovadores declara su respeto a la Constitución, que aspiran, sin embargo, a modificar, y a que los territorios autónomos cuenten con normas institucionales que sean cabalmente como la Constitución estatal misma en cuanto hechas con similar autosuficiencia y a su imagen y semejanza.

La tercera clase la representan las propuestas de reforma enhebradas en la Comunidad Valenciana, consistentes en un texto normativo que es un Estatuto y no pretende ser otra cosa, y no aspira a ser Constitución ni a parecerlo. Pero para poner énfasis en la importancia del nuevo texto, se ha rellenado la propuesta de innumerables declaraciones nominales sin un contenido normativo visible. De esta clase son, por ejemplo, todos los preceptos que declaran que los valencianos tienen los derechos reconocidos en las convenciones o cartas supranacionales, o que son iguales ante la ley, y también las disposiciones que declaran que las instituciones autonómicas que deban ser reguladas por normas estatales tendrán la configuración que estas últimas decidan.

Probablemente este último modelo, en cuanto apoyado por las dos fuerzas políticas mayoritarias, sea el que más cunda y prospere. Dado que se remite continuamente a lo que establece la Constitución y no pretende anteponerse a las facultades dispositivas de las Cortes Generales, seguramente es también el que menos tensiones produce en las instituciones del Estado. Pero, aun así, también este grupo de reformadores, como todos los demás, parece haber olvidado totalmente que las reformas estatutarias suponen, siempre y necesariamente, por definición, reformas del Estado.⁶³³

633 Muñoz Machado, S., «Aviso para reformadores», *El País*, 29/06/2005. En la mateixa línia, des de la disciplina constitucionalista, s'expressa Álvarez Conde, en la publicació periòdica de la Fundació FAES: «Todo ello sin olvidar que el funcionamiento de un Estado políticamente descentralizado parece exigir un elevado grado de igualdad competencial entre las Diversas Comunidades Autónomas». Conde, A., «Reforma constitucional y reformas estatutarias», *Cuadernos de pensamiento político*, 11 (2006), p. 81. En relació amb Muñoz Machado, no es pot ometre —arribat aquest punt— que la revisió de la seva obra: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, en la seva reedició de 2007, a la llum de la darrera reforma de l'Estatut català, no assoleix, potser per raons d'urgència, ni la profunditat ni l'extensió —tenint en compte l'abast de la reforma— esperades d'un manual de referència en matèria de Dret autonòmic.

Un cop aprovat per les Corts el text definitiu de l'Estatut, les crítiques de contingut jurídic en sentit estricte es pot apreciar que han disminuït en intensitat i quantitat.⁶³⁴ Sembla que el debat ha iniciat un període d'espera transitòria fins al pronunciament del Tribunal Constitucional, on es trasllada el conflicte que esmentava Pérez Royo a l'inici del present epíleg. Els estudis doctrinals s'incrementaran en les revistes especialitzades més tradicionals i s'obrirà l'estudi a aspectes més específics. En aquest sentit, destaca el diàleg sobre els drets, els deures i els principis estatutaris entre dos dels protagonistes destacats de la reforma: Francisco Caamaño i Luís María Díez Picazo, al qual se li afegirà Marc Carrillo.

Tot i així, la mateixa denominació dels articles i el contingut confirmen que la crítica de fons, la del model d'Estat, es manté activa i intacta en la seva ànima. Aquesta mateixa hipòtesi es pot refermar, de manera visible, també en els articles de Blanco Valdés, Díez Picazo i Solozábal Ecahavarría publicats durant l'any 2007, fet que contribueix a mantenir la tesi principal del nervi conductor de natura intrínsecament política, de *raons i visions* d'Estat.

En realitat, es pot comprovar com la moderació de la crítica, com a mínim, en la forma i el to es justifica en l'argument que el resultat finalment vigent no seria gaire divers entre les comunitats i les reformes, especialment entre la catalana i l'andalusa, ja que la d'Aragó, la de la Comunitat Valenciana i la de les Illes Balears se situarien en un nivell immediatament inferior, tot i la presència de clàusules com la «Camps». Un objectiu i requisit que, fins i tot, entre els sectors aparentment més partidaris de les reformes hauria estat una constant, al principi, durant i al final del procés. Balaguer Callejón ho indicava en la ja llunyana resposta, que ara sí convé en aquest punt recuperar, a la proposta presentada per Viver Pi-Sunyer davant del gremi al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales:

634 T. de la Quadra Salcedo Fdez Castillo, malgrat mantenir una dura crítica a l'aspiració de règim singular de Catalunya: «Desde luego a tal diferencia no se tiene derecho», considerava —el juliol de 2006— sobre el text finalment aprovat: «En resumen, el esfuerzo de evitar las inconstitucionalidades ha conseguido eliminar la inmensa mayoría de éstas», a: «Después del referéndum de Cataluña», *Claves de razón práctica*, 164 (2006), pp. 6 i 10. F. Balaguer afirmava a les *XIV Jornades de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 20 de setembre de 2007, que l'increment competencial resultant de les reformes estatutàries, inclosa la catalana, havia estat mínim i que, en tot cas, l'Estat segueix «mantenint l'última paraula en totes les matèries». Vid: Pau i Valls, F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, *XIV Jornades de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008.

Si hago estas referencias en términos de política constitucional, es porque, como podremos ver, las dificultades políticas se proyectan también sobre los aspectos técnico-jurídicos. De la propuesta de Carlos Viver me parece extraordinariamente positivo que en todo momento se deje la puerta abierta para que las demás comunidades autónomas puedan tener el mismo grado de desarrollo competencial en sus estatutos que en el que se propugna para Cataluña mediante la incorporación de «submaterias» (perfiles competenciales, podríamos decir) a los títulos competenciales existentes. Me parece muy afortunada esa afirmación, especialmente si tenemos en cuenta que la contraria sigue siendo un lugar común en determinados sectores políticos e incluso doctrinales. No son pocos los foros de debate académico en los que los profesores procedentes de determinadas comunidades autónomas defienden el mayor derecho de sus comunidades para tener un nivel de autonomía superior.⁶³⁵

Amb l'Estatut ja en vigor, T. de la Quadra-Salcedo Fernández Castillo ho recordava amb una claredat meridiana: «des de luego, a tal diferencia no se tiene derecho»,⁶³⁶ referint-se al reconeixement d'un règim d'autonomia singular per a Catalunya. D'aquesta manera, la modulació del discurs, com a conseqüència de les variacions introduïdes per les Corts a la proposta del 30 de setembre, no esvairà la crítica de fons al conjunt de l'operació de la reforma. En altres paraules, els juristes que s'hi havien manifestat més contraris, a l'espera del pronunciament del Tribunal Constitucional, continuaran situant l'accent sobre el discurs del rebuig frontal a un model d'Estat de variables asimètriques.⁶³⁷ D'altra banda, els qui s'havien manifestat més

635 Balaguer en: *La reforma de los estatutos de autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 43-44.

636 Quadra Salcedo Fdez Castillo, T., «Después del referéndum de Cataluña», *op. cit.*, pp. 4-12.

637 Blanco Valdés continua mantenint el caràcter inconstitucional de la tècnica legislativa de l'Estatut denominada «blindaje por descripción» (tècnica de *precisió enunciativa o concreció material*, en terminologia d'aquest treball). Tot i així afirmarà amb una certa intenció, a mig camí entre la ironia i la minimització: «En tal situación, las modificaciones experimentadas por el texto del 30 de septiembre tras el paso del mismo por las Cortes (su «limpieza como una patena», según la optimista descripción del presidente del Gobierno) se plasmarán, competencialmente, en una doble dimensión, pues se referirán no sólo a los concretos ámbitos de actividad que dentro de cada título material *cambiaron de mano*, por así decirlo, al pasar de la Generalidad al Estado central o viceversa (de hecho, sobre todo, de la primera al segundo), sino también en la modificación de la categorización general de los diversos tipos de competencias (exclusivas, compartidas y ejecutivas) cuya línea común iba a ser, sin duda, la de reducir el poder de la Generalidad en beneficio de las facultades del Estado central.». Valdés Blanco Valdés, R.,

moderats, defensaran la seva constitucionalitat precisament sobre la base de minimitzar o negar la major, és a dir l'existència de veritables canvis, en relació amb l'Estatut de 1979, o conseqüències jurídiques efectives derivades d'un cert reconeixement d'un règim bilateral i diferenciat per a Catalunya. En definitiva, des de posicions i arguments, aparentment diversos, es podria sostenir que es comparteix una concepció de model d'Estat basat en el potencial o efectiu anivellament de les diferents autonomies polítiques, ja sigui sota dissenys més o menys descentralitzats o bé mitjançant revestiments d'inspiració federal. El *mimetisme institucional*⁶³⁸ que anomenava Ferrero de Miñón, al qual se li afegia ara la conceptualització —tan evocativa en clau d'història del pensament jurídic— dels *neoiusnaturalistes*:

Sin embargo, parece dominar hoy otra manera de interpretar la Constitución que se aproxima a la misma no como un instrumento para facilitar la convivencia y que, como todo instrumento, por importante que sea, y éste sin duda lo es, resulta secundario respecto de su fin, sino como una nueva suprema Razón escrita. Y una Razón que, claro está, no consiste ya en la letra de un texto, sino en los conceptos construidos por los intérpretes de dicho texto, elevados a la categoría de dogmas. Una especie de nuevo derecho natural que, como su antecesor dieciochesco y su remedo decimonónico, convierte los ideales en objetos y los conceptos en personas. De esta manera, se habla de «soberanía» y de «poder constituyente», conceptos relativos y polémicos si los hay, como si fueran realidades unívocas e indiscutibles, y del «pueblo español» como un sujeto capaz de en-

«Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007). Aquest article, publicat l'octubre de 2007, segons el mateix autor forma part del Dictamen que li va ser encarregat pel Defensor del Poble previ a la interposició del seu recurs contra l'Estatut de Catalunya.

638 «Mimetismo institucional. Esto es, identidad de las instituciones de todas las comunidades autónomas, frente a las previsiones de la propia norma fundamental (art. 147, 2, c/CE). En efecto, el art. 152 CE tenía como única finalidad satisfacer las pretensiones catalanas para restablecer un sistema político sobre la pauta del Estatuto de 1932 (régimen parlamentario monocéfal y monocameral y Tribunal Superior de Justicia). Sin embargo, ese «modelo catalán» se impuso en Euskadi, tanto en la vía de acceso a la autonomía (art. 151 CE), como en las instituciones autonómicas, frente a las pretensiones nacionalistas, entonces favorables a la confederación interprovincial (Tamayo 1991). Después, merced a un Informe Técnico de 1981, dirigido y realizado por administrativas, los Pactos Autonómicos del mismo año lo imponen en todos los estatutos de autonomía de 1983 cuya posterior reforma ha seguido la vía de la homogeneización emulativa de las diferentes comunidades autónomas.». Ferrero de Miñón, M., «El debate sobre el federalismo en España», XXV aniversario de la Constitución Española, *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 39-40 (2003), p 116.

contrárnoslo en la plaza pública. ¡No una entelequia «metafísica» como, según el experto filósofo señor Rajoy, es el pueblo vasco! Felizmente, la misma rigidez no se utiliza a la hora de transferir parcelas enteras de soberanía a instituciones supranacionales y compartir con Finlandia o Eslovenia lo que escandaliza compartir con Euskadi o Cataluña. Porque si se aplicara el mismo criterio y se afirmara ante la Unión Europea, con la rotundidad con que se hizo en el Congreso de los Diputados, que la soberanía no es compatible, el euroentusiasmo del que tantas muestras damos de consuno carecería de sentido. También aquí se ve que el derecho, incluso el natural, es susceptible de uso alternativo, algo que ciertamente hubiera escandalizado al honesto Wolff.

La reconstrucció del debat dels juristes en l'avantsala de les reformes estatutàries la podríem concloure aquí, on fins i tot, com acabem de veure, se'ns escola Christian Wolff. Amb la constatació, molt especialment, en el cas català de l'apreciable i significativa presència de l'opinió i la raó polítiques en el discurs jurídic. El diàleg, tal com s'ha intentat demostrar, es podria sostenir que ha estat desigual, corresponent de manera quasi exclusiva a alguns membres —més aviat pocs— de la comunitat catalana la defensa doctrinal d'una proposta que aspirava, des del primer moment, a situar-se i a legitimar-se en la lògica de la constitucionalitat del seu contingut i que, per tant, creia en la possibilitat de situar el debat entre juristes en un terreny eminentment jurídic, o si més no de política constitucional. La realitat dels textos recuperats indica, en sentit contrari, una línia majoritàriament d'absències i silencis dels iuspublicistes en seu doctrinal, completada amb l'acció arreglerada d'un actiu grup en la crítica contundent al nou Estatut. Així, alguns d'ells, recuperant les paraules del lletrat del Consell d'Estat i pare de la Constitució, podrien trobar assentament en la diagnosi que va formular amb motiu del vint-i-cinquè aniversari de l'entrada en vigor del nou règim constitucional:

La primera consecuencia a extraer de la experiencia española es que la forzada simetría de las soluciones autonómicas es más disfuncional que la asimetría, por incómoda que esta pueda resultar a los burócratas que ha de encargarse de la administración y a los teóricos que ha de categorizarla.⁶³⁹

639 Herrero de Miñón, M., «El debate sobre el federalismo en España», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 39-40 (2003), p. 120.

Una darrera referència orientalista, el retorn del jurista persa

La formulació de la —ara ja sí— darrera reflexió del present treball de recerca requereix que estirem el fil de la doctrina més explícitament contrària a la reforma estatutària. Quadra Salcedo Janini evocant García de Enterría⁶⁴⁰ ens remet al darrer protagonista de la present recerca, el ja cèlebre jurista persa de Cruz Villalón.⁶⁴¹

Hace algún tiempo recordaba García de Enterría que el Estado tiene una posición común en todo el territorio nacional lo cual hace imposible que dicha posición se defina en los Estatutos o a partir de los Estatutos (...).

Si nuestro estimado persa retornase de nuevo a nuestro país una vez se hubiese realizada la reforma estatutaria propuesta se encontraría que, frente a lo que ocurrió en su primera visita allá por 1981, ahora al tratar de indagar cuál es el alcance de las competencias del Estado; ya no les bastaría con acudir, como entonces hizo, a la Constitución que es donde aparentemente se establece el alcance de las competencias que retiene el Estado; sino que ahora, de acuerdo con la concepción que sustenta la propuesta de reforma estatutaria analizada, debería acudir a los 17 estatutos de autonomía, que es donde se determinaría el alcance de las competencias del Estado. (...) El jurista persa seguramente se plantearía con cierta perplejidad las razones para desconstitucionalizar aquello que hasta ahora había considerado que, en buena medida, era prácticamente lo único constitucionalizado, el alcance de lo retenido por el Estado. Probablemente nuestro jurista persa se preguntaría: ¿Podría un Estado compuesto funcionar así? Parece que no.⁶⁴²

640 Sobre la síntesi més recent de la doctrina i el balanç de García de Enterría: «De este modo, finalmente, se ha homogeneizado sensiblemente el sistema, lo que ha permitido depurar las técnicas jurídicas de articulación y presentar un sistema razonablemente unitario. (...) Por otra parte, resulta asombroso que el Estado no haya utilizado ni una sola vez (después del fracasado, en este punto, caso de la LOAPA) instrumentos esenciales de integración en la Constitución y que utilizan con absoluta normalidad los federalismos más estrictos. (...)», García de Enterría, E., «El sistema autonómico español», XXV aniversario de la Constitución Española, *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 39-40 (2003), pp. 145-146.

641 La coneguda referència al jurista de l'Orient té el seu origen en el text de l'any 1981, «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa». Es pot consultar a: Cruz Villalón, P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

642 Quadra Salcedo Janini, T.: «La imposibilidad de blindar las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria», a: *La Reforma de los estatutos de autonomía, Actas del*

La referència orientalista a Cruz Villalón ens permet finalitzar amb un exercici de ficció pedagògica, dues dècades i mitja després del seu primer viatge a les terres peninsulars.

El jurista persa si decidís tornar de visita a Espanya, atret per l'interès constitucional i polític del procés que el seu col·lega i mentor, Cruz Villalón, arribà a denominar en un primer moment *segon Estat de les autonomies* —presumiblement iniciat amb el nou Estatut català i les conseqüents reformes autonòmiques—, només trepitjar sòl ibèric no podria dissimular la seva perplexitat. Vint-i-cinc anys després, la seva curiositat per actualitzar els seus coneixements difícilment es podria saciar amb una ràpida lectura dels nous textos, malgrat el pòsit del coneixements adquirits en la primera visita realitzada a la dècada dels anys vuitanta del segle passat. Les diferències i novetats entre els estatuts reformats i el *primer Estat de les autonomies* no resultaria ni molt menys evident. ¿S'hauria modificat el model de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes? ¿El procés de descentralització hauria evolucionat en clau d'autonomia política o més aviat en lògica *administrativista*? ¿S'hauria progressat cap a un model d'Estat de tendència uniformitzadora o, per contra, vers el reconeixement de la asimetria i la bilateralitat per a determinades nacionalitats? ¿Les reformes estatutàries haurien esdevingut, com afirmaven alguns col·legues, una «reforma constitucional encoberta»? Per respondre a aquestes preguntes, si decidís acudir a les fonts i a les publicacions doctrinals habituals, el nombre i varietat d'obres i textos disponibles seria més aviat reduït i els continguts d'aquests parcialment contradictoris. En el supòsit que el seu interès residís en l'estudi de matèries o competències específiques, es trobaria amb una remarcable absència d'informació, entre elles la seguretat pública, que tant el podria interessar, atesa la seva actualitat i rellevància en els afers de la seva terra de procedència.

En cas de recórrer als textos elaborats pels juristes espanyols, una part de la dificultat residiria a localitzar-los, ja que que hauria d'adreçar-se a una varietat de publicacions d'àmbits no exactament coincidents amb les disciplines del dret públic, i una vegada llegits i comentats amb els respectius autors, la seva perplexitat no necessàriament s'esvairia. Les interpretacions serien diverses, fins i tot divergents sobre l'abast i les conseqüències del nou bloc de constitucionalitat integrat per les noves normes estatutàries.

IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Ruiz-Rico, G. (coord.), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, València, 2006, p. 465.

Una minoria dels juristes, bàsicament els partícips de l'elaboració dels nous textos, remarcarien l'adequació a la Constitució de les reformes escomeses i les potencialitats, per exemple, de l'Estatut català a l'hora d'ampliar i, especialment, millorar la quantitat i qualitat de les competències —més de dos centenars respecte el de 1979⁶⁴³— necessàries per a l'elaboració de polítiques pròpies davant del que havia estat l'activitat expansiva del legislador estatal. En la sensibilitat oposada, hi trobaria un sector important que atacaria la reforma per la seva presumpta ingerència i intent de modificació del model de distribució de competències recollit a la norma fonamental. En aquest sentit, li defensarien la inconstitucionalitat de tècniques legislatives com la de concreció funcional i material de les competències, atesa la seva afectació a la titularitat estatal sobre les matèries i funcions del 149 CE. I sobretot, li assenyalarien el perill d'abocar potencialment el sistema constitucional a disset blocs de constitucionalitat, tants com de comunitats autònomes i de normes estatutàries amb perfil propi s'acabessin aprovant. També trobaria d'altres iuspublicistes que minimitzarien les conseqüències i li indicarien que no n'hi ha per tant, que el resultat de les reformes hauria consistit en unes modificacions puntuals que no alterarien el model general i que la tendència imparabile és l'anivellament entre bona part de les autonomies polítiques, el denominat *mimetisme institucional*, i que malgrat el que s'apunti exageradament des d'altres sectors «l'Estat seguiria mantenint la darrera paraula en totes les matèries».⁶⁴⁴ Finalment, se li aconsellaria esperar la darrera paraula del Tribunal Constitucional, responsable de resoldre els set recursos d'inconstitucionalitat contra l'Estatut català; interposats, entre d'altres, pel Defensor del Pueblo, presumiblement defensor dels drets de tots els ciutadans i ciutadanes —també els de Catalunya, que ja havien ratificat el text en referèndum—, i el Partit Popular, la principal força de l'oposició a les Corts. Institució, aquesta darrera, que per cert també l'havia aprovat per majoria absoluta. L'advertirien, però, que el pronunciament encara resta pendent perquè l'alt intèrpret constitucional hauria destinat bona part dels darrers dos anys als seus conflictes interns, inclo-ses recusacions i el bloqueig de la renovació dels seus membres, com a conseqüència de la disparitat d'opinions dels magistrats sobre el cas.

643 *Millores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, juliol 2006.

644 Francisco Balaguer a la sessió del 20/09/2007 de les XIV *Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Parlament de Catalunya, Barcelona, *Vid. Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado*, pp. 153-179 i 209-229.

Sobre el desplegament de l'Estatut, quasi dos anys i mig després, li assenyalariau que la contradicció també presidiria les valoracions sobre el seu grau de desplegament: la negativa de la primera força parlamentària catalana, així com per algunes formacions minoritàries que integraven el mateix Govern de la Generalitat, i la satisfactòria segons la posició oficial de l'Executiu català i el Govern de l'Estat.

El jurista persa hauria debatut amb els seus col·legues espanyols de dret però també en bona mesura sobre política. Les opcions de model d'Estat, el reconeixement dels subjectes polítics i dels poders sobirans —constituents i estatuents—, l'existència dels drets històrics i el dret al reconeixement dels drets col·lectius i dels règims singulars, per part d'alguns territoris i nacionalitats, haurien format part d'aquest debat. Un diàleg confrontat, carregat de tecnicismes jurídics però alhora també de política i d'història, més enllà del debat doctrinal sobre les concrecions i els límits de les reformes estatutàries i el seu abast constitucional.

En tot cas, retornaria a Pèrsia amb el convenciment que, de manera similar a la seva pàtria, els juristes espanyols gaudeixen d'un rol determinant, emparat en l'expertesa tècnica, en la conformació i la legitimació de les decisions dels poders polítics i les institucions. Emprendria camí cap a l'Orient encuriós de comprovar com el que en la seva terra de procedència connecta tradicionalment i més òbviament religió i dret, a Occident, concretament a l'Estat espanyol, el vincle s'estén més veladament entre el Dret i la política, entre la política i el Dret públic. Enfilaria la ruta en direcció al sol naixent, amb la percepció que arreu les *avantsales* són espais materials i metafòrics de poder i alhora transició, també en el cas del nou Estatut i del mateix autogovern català. Són àmbits decisius però provisionals d'influència i espera que configuren una llarga seqüència en la història constitucional més recent.

Post scriptum

En el moment de l'entrada a impremta d'aquest text, no disposem encara —ni se'n té una previsió exacta de la seva arribada— de la sentència del Tribunal Constitucional que ha de resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra el nou Estatut. El mateix concepte i alhora fil conductor de l'obra, *l'avantsala*, ha fet, però, considerar innecessari l'endarreriment de la seva publicació. Precisament perquè en el temps i en l'espai previs i provisionals de la creació de l'Estatut recau l'objecte i la metodologia de la recerca, més que en l'escenari —també incomplet i transitori en si mateix— que pot obrir la sentència. Tanmateix, la seguretat pública, com a matèria, és estudiada des de la perspectiva de la història constitucional recent i l'evolució de l'autogovern català (de 1978 a 2006), amb el punt i final en el text del nou Estatut. D'altra banda, també s'ha de tenir present que en el seu conjunt no ha esdevingut substancialment afectada per l'abast del recurs, en contrast amb d'altres títols competencials, ni és previsible que el model resultant resti significativament modificat pel contingut de la futura resolució. En tot cas, arribat el moment, caldrà llegir la present obra a la llum de la sentència. Les raons historicojurídiques d'aquesta darrera afirmació esdevenen sobreres perquè resulten més que òbvies per al lector.

Barcelona, 14 d'abril de 2009

Bibliografía

- AGIRREAZKUENAGA, I., *La coacción administrativa directa*, Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas, Madrid, 1990.
- , «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, 56 (2000), pp. 9-35.
- , «Síntesis en materia de orden y seguridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (2001), pp. 237-266.
- , «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*, 17 (2006), pp. 59-79.
- AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- AGUADO RENEDO, V., «La seguretat com a sistema al servei de la ciutadania», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 11-39.
- , *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Thomson/Aranzadi, Pamplona, 2007.
- AJA, E., «Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías», a: Armet, Ll. (et alii), *Federalismo y Estado de las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.
- AJA E., ALBERTÍ, E. i CARRILLO, M., *Manual de jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- AJA, E., (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Ariel, Barcelona, 1998.
- AJA, E.; ALBERTÍ, E.; ARGULLOL, R.; BALLBÉ, M.; FERRET, J.; GERPE, M.; REQUEJO, F., i VERNET, J., *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament, Barcelona, 2003.
- AJA, E., «La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña», a: López Ramón, F. (ed.), *De la Reforma Estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2005, pp. 191-220.
- ALBERTÍ, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- ALBERTÍ, E.; AJA, E.; FONT, T.; PADRÓS, X., i TORNOS, J., *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2002.

- ALBERTÍ, E., «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista catalana de dret públic*, 31(2005), pp. 149-185.
- , «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 9-42.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A., «Sistema de distribución de competencias, Artículo 149.1.1ª, 4ª, 5ª, 7ª, 10ª a 32ª, 2 i 3», a: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1999, vol. XI.
- ÁLVAREZ CONDE, E., (dir.) *Administraciones Públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998.
- , «El XXV aniversario de la Constitución de 1978. Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, (39/40) 2003, Valencia, pp. 148-178.
- , «Reforma constitucional y reformas estatutarias», *Cuadernos de pensamiento político*, 11 (2006), pp. 43-100.
- ANTÓN LÓPEZ, J de., *Historia de la policía española*, Tecnovic, Madrid, 2000.
- APARICIO, M. A., «L'Autonomia de Catalunya i l'evolució de l'Estat Autònom», a: D.D.A.A., *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2005, pp. 39-65.
- ARAGÓN REYES, M., «El Estado autonómico: model indefinido o model acabado?», *Autonomies*, 20 (1995), pp. 187-195.
- ARGULLOL, E., (pròleg. de Jordi Pujol), *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1999.
- , «La dimensió jurídica de la reforma de l'Estatut», *Idees*, 4 (1999), pp. 181-187.
- , *Desenvolupar l'autogovern*, Empúries, Barcelona, 2000. (També en castellà: *Desarrollar el autogobierno*, Península, Barcelona, 2002; i a: «El desarrollo del autogobierno», *Revista Claves de razón práctica*, 125 (2002), pp. 28-32.)
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas», *Revista de Administración Pública*, 173 (2007), pp. 317-353.
- BAIER, G., *Courts and Federalism: Judicial Doctrine in the United States, Australia and Canada*, UBC Press, Vancouver, 2006.

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (et alii), *Conclusiones generales del Dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Catalunya*, PSOE, Madrid, 2005.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Constitución Española y Estatuto de autonomía de Andalucía*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., (coord.), *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del derecho autonómico de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
- BALLBÉ MALLOL, M., «Fuerzas de orden público», a: Peces Barba, G. (et alii), *La Izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978.
- , *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza, Madrid, 1983.
- , «Fuerzas y cuerpos de seguridad en España», *Revista internacional de sociología*, 2 (1985), pp. 373-380.
- BALLBÉ, M., «Deu anys de seguretat i policies autonòmiques», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 12 (1990), pp. 113-120.
- BAÑO LEÓN, J. M., (dir.), *Comentario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, Civitas, Madrid, 2007.
- BARCELÓ, M., *La ley orgánica: ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Atelier, Barcelona, 2005.
- BARCELÓ, M. i VINTRÓ, J. (coord.), *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2007.
- BARCELONA LLOP, J., *Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.
- , «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48 (1996), pp. 81-118.
- , «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 95 (1997), pp. 365-384.
- , *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.
- BARNES VÁZQUEZ, J., «Un Estatuto de autonomía y una Constitución del siglo XXI», *Revista de Administración Pública*, 173 (2007) pp. 295-315.
- BAS VILAFRANCA, A., «Polítiques públiques en matèria de seguretat. Reflexió des de l' àmbit de la gestió i els serveis públics», *Actes del I congrés català de gestió pública*, Generalitat de Catalunya/ESADE, Barcelona, 2003, pp. 80-90.

- , «La Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 30 (2005), pp. 173-176.
- , «L'autogovern de Catalunya en seguretat pública: balanç i perspectives del marc competencial (de 1978 a 2006)», *Activitat parlamentària*, 17 (2009), pp. 39-45.
- BAYONA ROCAMORA, A., «Els Estatuts d'autonomia de Catalunya de 1932 i 1979: anàlisi comparada de continguts i competències», *Idees*, 4 (1999), pp. 62-75.
- , *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1992.
- , «La delimitació de competències de Catalunya i el traspàs de serveis», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2005, pp. 87-108.
- BERNADÍ GIL, X., *El poder d'administrar en l'Estat autonòmic*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2007.
- BILBAO, J. M., «Cien años de lucha por las libertades: la accidentada historia de los derechos fundamentales en la Espanya del siglo XX», a: Pérez-Prendes, J. M. (et alii), *Derechos y libertades en la Historia*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2003.
- BIFULCO, R., «Estado regional y derechos en Italia», a: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2007, pp. 29-52.
- BLANCO VALDÉS, R., *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1994.
- , «La cultura jurídico-política de la Constitución de 1978», a: Peces-Barba Martínez, G. i Ramiro Avilés, M. A. (coords.), *La Constitución a examen, Un estudio académico 25 años después*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- , *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, Madrid, 2005.
- , «El Estatuto catalán. Texto y pretextos», *Claves de razón práctica*, 162 (2006), pp. 18-43. (També en italià: Blanco Valdés, R., «Lo Statuto catalano: testo e pre-testi», *Quaderni Costituzionali*, 4 (2006), pp. 677-696.
- , «Blindaje competencial e indefensión constitucional», *Claves de razón práctica*, 176 (2007), pp. 18-26.

- BLOM P., *Encyclopédie, El triunfo de la razón en tiempos irracionales*, Anagrama, Barcelona, 2007.
- BORRELL MESTRE, J., «Justicia y comunidades autónomas: Las modificaciones que se tramitan en el Congreso de los Diputados. Especial referencia al proyecto de reforma del Estatuto de autonomía», *Revista española de la función consultiva*, 4 (2005), pp. 137-160.
- BOSCH ROCA, N., «El finançament de la Generalitat», a: DDAA, *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2005, pp. 179-207.
- BROCH, H., *Los inocentes*, Debolsillo, Barcelona, 2007.
- BRUNNER, O., *Terra e potere: strutture pre-statutali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Autria medievale*. Introd. de P. Schiera, Milano, Giuffrè, 1983.
- , *Estructura interna de occidente*, Alianza, Madrid, 1991.
- CAAMAÑO, F., «Sí, pueden (declaraciones de derechos y estatutos de autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79 (2007), pp. 33-46.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., «La regulación de los derechos: el papel del Estado y de las comunidades autónomas a partir del artículo 149.1.1 CE», a: *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, pp. 83-111.
- , «La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 7 (2008), Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 106-144.
- CALONGE, A., «Las leyes orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 62 (1989), pp. 243-258.
- CANETTI, E., *Masa y Poder. Obra Completa*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2007.
- CARDONA, G., «Els Mossos d'Esquadra durant els anys del franquisme» a: *Mossos d'Esquadra. Història i present*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.
- CARONI, P., *Lecciones catalanas sobre la historia de la codificación*, Marcial Pons, Barcelona, 1996.
- , «Il codice rinviato. Resistenze europee all'elaborazione e alla diffusione del modelo codicistico», a: CAPPELLINI, P. i SORDI, B., (eds.), *Codici. Una riflessione di fine milenio. Atti dell'incontro di studio Firenze 26-28 Ottobre 2000*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 263-307.

- CARRERAS, F. de, «Los hechos diferenciales en la Constitución», a: *La Constitución a examen: un estudio académico veinticinco años después*, Ramiro Avilés, M. A. i Peces-Barba, G. (coords.), Madrid, 2004, pp. 451-476.
- , «Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña», *Teoría y Realidad Constitucional*, 16 (2005), pp. 43-82.
- , «El nuevo estatuto de Cataluña frente a la Constitución», *Claves de la razón práctica*, (158), 2005, pp. 4-11.
- , «Resenya a: Blanco Valdés, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, Madrid, 2005», *Revista de Libros*, 112 (2006), pp. 19-20.
- CARRILLO, M., «La delimitación de competencias entre la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿Qué puede hacer el Estatuto?», a: *La Reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España*, Ruiz-Rico, G. (coord.), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 417-436.
- , (ed.), *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, Textos Jurídics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.
- , «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, (80) 2007, pp. 49-73.
- CARRO, J. L., «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 15 (1977), pp. 605-628.
- CASINO, M., «L'anomenada seguretat privada és realment privada?», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 79-89.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M., *La función constitucional del Estatuto de autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.
- CASTELLS ARTECHE, J. M., *La Policía Autónoma*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.
- , «El marco normativo de los Cuerpos de Seguridad Pública» a: *Libro Homenaje a Villar Palasí*, Gómez-Ferrer, R. (coord.), Civitas, Madrid 1989, pp. 207-228.
- , «La Policía Autónoma: problemática actual», a: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p. 479-530.
- , *El modelo policial en el Estado español*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat, Barcelona, 1997.

- CLAUVERO, B., *Fueros Vascos. Historia en tiempo de constitución*, Ariel, Madrid, 1985.
- , *Los derechos y los jueces*, Civitas, Madrid, 1988.
- , *Manual de historia constitucional de España*, Alianza, Madrid, 1989.
- , *Institución histórica del derecho*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- , *Happy Constitution: cultura y lengua constitucionales*, Trotta, Madrid, 1997.
- , «Entre desahucio de Fuero y quiebra del Estatuto: Euskadi según el doble plan Lehendakari», a: *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 2003, pp. 147-181.
- , «Justicia en España entre historia y constitución, historias y constituciones», a: *De justicia de jueces a justicia de leyes, hacia la España de 1870*, *Cuadernos de derecho judicial*, 6 (2006).
- , *El orden de los poderes*, Trotta, Madrid, 2007.
- CONDE, A., «Reforma constitucional y reformas estatutarias», *Cuadernos de pensamiento político*, 11 (2006), pp. 43-100.
- CORRETTJA TORRENS, M. i VIVER PI-SUNYER, C., «La reforma de l'Estatut d'autonomia i les competències de la Generalitat», *Revista Activitat Parlamentària*, 7 (2005), pp. 17-33.
- COSTA, P., *Lo Stato imaginario*, Guiffirè, Milano, 1986.
- CRUZ VILLALÓN, P., *El estado de sitio y la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- , «El nuevo derecho de excepción. Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2 (1981), pp. 93-130.
- , *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.
- , *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- , *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- , «Normalidad y excepción», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71 (2004), pp. 187-202.
- , «La reforma del Estado de las autonomías», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 2 (2006), pp. 77-100.
- DD.AA, *Protecció Civil*, Quaderns Municipals núm. 9, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1991.

- , *La función del artículo 149.1.1 CE en el sistema de distribución de competencias*, Generalitat, Barcelona, 1992.
- , *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1995.
- , *Asimetría y Cohesión en el Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.
- , *La Administración del Estado en las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1997.
- , *Vint anys de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Balanç i perspectives*, núm. Monogràfic, *Idees*, 4(1999), Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.
- , «Actividad del TC: relación de sentencias dictadas durante el segundo cuatrimestre de 2000», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60 (2000).
- , *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004.
- , *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2005.
- , *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, *Jornades amb motiu del 25è aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.
- , *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2005.
- , *Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, ciclo de conferencias*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005.
- , *La Reforma de los Estatutos de autonomía*, *Actas del IV congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España*, Ruiz-Rico, G., (coord.), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- , *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2007.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., «Los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 1-30.
- ETXEBERRIA GURIDI, J. F., «Videovigilancia y el derecho a la protección de los datos de carácter personal», *Revista Vasca de Administración Pública*, 76 (2006), pp. 125-202.
- FERNÁNDEZ, G., «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de

- la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14 (1985), pp. 203-232.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (et alii), *Función ejecutiva y Administración territorial*, Institut d'Estudis Autònoms, 1997.
- FERRET, J., AJA, E., ALBERTÍ, E., ARGULLOL, R., BALLBÉ, M., GERPE, M., REQUEJO, F., VERNET, J., *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003.
- FERRET, J., «Estatuts d'autonomia: funció constitucional i límits materials», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 87-108.
- FIORAVANTI, M., *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Universidad Carlos III/ Trotta, Madrid, 1996.
- , *Constitución: De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001.
- , *La Scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffré, Milano, 2001.
- FONT LLOVET, T., «Los consejos consultivos de las comunidades autónomas», a: *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 1195-1232.
- FOSSAS, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 5 (1975), pp. 203-214.
- , «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5 (1982), pp. 63-94.
- , *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- , *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de los estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988.
- , *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El sistema autonómico español: formación y balance», *Revista valenciana d'estudis autònoms*, (39/40) 2003, pp. 136-147.
- GARCÍA MENGUAL, F., «La constitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña: consideraciones del Consell

- Consultiu de la Generalitat», *Revista española de la función consultiva*, 4 (2005), pp. 275-307.
- GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2005.
- , «Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 76 (1992), pp. 501-510.
- GARRÓS FONT, I., *La videovigilància i el control de les garanties constitucionals*, Tesi doctoral, inèdita, UAB, 2005.
- GERPE LANDÍN, M., *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Edicions 62, Barcelona, 1977.
- , «Las comunidades autónomas en la Constitución Española de 1978», *Revista Jurídica de Catalunya*, 78 (1979), pp. 295-328.
- , «La inconstitucionalidad formal de la LOAPA», *Revista Jurídica de Catalunya*, 83 (1984), pp. 171-198.
- GIL MÁRQUEZ T., *Modelo policial y forma de Estado en España*, Atelier, Barcelona, 1999.
- , *El sistema de seguridad pública en la Constitución española de 1978*, Tesi doctoral, inèdita, Universitat Abat Oliba-CEU, 2004.
- GIRON REGUER, E. i GARCÍA RUIZ, J. L., «La financiación autonómica ¿competencia constitucional o estatutaria?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75 (2005), pp. 255-279.
- GIRÓN REGUERA, E., «La incidencia de la reforma de los estatutos de autonomía en la financiación autonómica», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80 (2007), pp. 75-111.
- GÓMEZ HERRERO, A., «La llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17 (2006), pp. 123-155.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F., «Distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 114 (2002), pp. 275-304.
- GONZÁLEZ-VARAS, S., «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 94 (1997), pp. 203-220.
- GRASS, G., *Una llarga història*, Edicions 62, Barcelona, 1997.

- GROSSI, P., *Absolutismo jurídico y derecho privado en el siglo XIX. Discurs investidura Doctor Honoris Causa de la Universitat Autònoma de Barcelona*, Bellaterra, 1991.
- , *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1998.
- , *El orden jurídico medieval*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- , *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005.
- , *El derecho en Europa*, Crítica, Barcelona, 2007.
- GUILLEN LASIERRA, F., *Legislació de seguretat pública*, Escola de Policia de Catalunya, Barcelona, 1993.
- , «La competencia autonòmica sobre coordinació de les policies locals a la llum de la recent jurisprudència constitucional», *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, 16 (1993), pp. 177-196.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., *Nacionalismo y constitucionalismo: el derecho constitucional de los nuevos Estados*, Tecnos, 1971.
- , *Idea de los derechos históricos*, Austral, Madrid, 1991.
- , Introducció, a: Jellinek, G., *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1978, pp. 13-51.
- , *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. i LLUCH, E., *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Crítica, Barcelona, 2001.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., «El debate sobre el federalismo en España», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 39-40 (2003), pp. 110-121.
- HESPAÑA, A. M., *La gracia del derecho: economía de la cultura en la edad moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- , «Las categorías de lo político y lo jurídico en la época moderna», *Ius fugit: Revista interdisciplinaria de estudios histórico-jurídicos*, 3-4 (1994-1995), pp. 63-100.
- , *Guiando a mão invisible: direitos, estado e lei no liberalismo monárquico português*, Almedina, Coimbra, 2004.
- , *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*, Edició d'A. Serrano González. Tecnos, Madrid, 2002.
- HINTZE, H., *Staatseinheit und Föderalismus im altern Frankreich und in der Revolution*, Berlin, 1928.
- HOMS MOLIST, F., *Catalunya a judici*, Ara Llibres, Barcelona, 2008.
- Informe sobre la Millora de l'autogovern*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2002.
- Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003.

- Estudios sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.
- Informe sobre les millores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, A. Bayona Rocamora (coord.), juliol 2006.
- IZU BELLOSO, M. J., «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58 (1988), pp. 233-252.
- , «El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69 (1991), pp. 99-118.
- IZQUIERDO CARRASCO, M., *La seguridad privada. Régimen jurídico-administrativo*, Lex Nova, Valladolid, 2004.
- JAR COUSELO, G., *Modelo policial español y policías autónomas*, Dykinson, Madrid, 1995.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Administración única en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 1998.
- , «Reforma de l'Estatut de Catalunya i ampliació de competències» a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005, pp. 102-113.
- KIESOW, R. M. i SIMON, D. (eds.), *Vorzimmer des Rechts*, V. Klostermann, Frankfurt am Main, 2006.
- KOSELLECK, R., *Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, a: O. Brunner-W. Conze-R. Koselleck (ed.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, 1972.
- LACASTA ZABALZA, J. I., *España uniforme*, Pamplona, Pamplona, 1998.
- LALINDE, J., «Ubicación histórica de la Constitución de 1978» a: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979.
- LÓPEZ GARRIDO, D., *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Crítica, Barcelona, 1982.
- , *El aparato policial en España. Historia, sociología e ideología*, Ariel, Barcelona, 1987.
- LUHMAN, N., *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- MARTÍN-RETORTILLO, L., *Libertad religiosa y orden público*, Tecnos, Madrid, 1970.

- , *Las sanciones de orden público en Derecho español, Memoria sobre la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo en materia de orden público*, Tecnos, Madrid, 1973.
- , *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— del ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975.
- , *Bajo el signo de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.
- , «Notas para la historia de la noción de Orden público», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 36 (1983), pp. 19-37.
- MARSAL, M., «Rescensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, 31 (2005), pp. 203-218.
- MOLAS, I., «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 4 (1992), pp. 61-77.
- MONTILLA MARTOS, J. A., «La legislación básica tras las reformas estatutarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78 (2006), pp. 105-150.
- MORENA Y DE LA MORENA, L. de la, «La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos», *Revista de Administración Pública*, 109 (1986), pp. 321-362.
- , «Los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana en la reciente Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234 (1987), pp. 289-314.
- MORI, A., *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española*, Aguilar, Madrid, 1932.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Constitución*, Iustel, Madrid, 2004.
- , «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 731-753.
- , *Derecho público de las comunidades autónomas*, Civitas, Iustel, Madrid, 2007.
- NIETO, A., «Algunas precisiones sobre el concepto de policía», *Revista de Administración Pública*, 81 (1976), pp. 35-75.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005.

- PAGÉS GALTÉS, J., *Financiación autonómica, local y sectorial en el nuevo Estatuto de Catalunya*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- PALAU MARGINET, A., *La conflictivitat competencial en seguretat pública*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996.
- PALAU MARGINET, A. i GORDI, M. (ed.), *Codi de legislació policial de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2000.
- PAU VALLS, F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado, XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- PAREJO ALFONSO, L., DORMI, R., *Seguridad pública y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid, 2002.
- PECES BARBA, G., *Derechos fundamentales*, Universidad de Madrid, Madrid, 1983.
- PECES BARBA, G. i RAMIRO AVILÉS, M. A. (coords.), *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- PÉREZ FRANCESCH, J. LL., FOSSAS, E., *Lliçons de dret constitucional*, Proa, Barcelona, 1997.
- 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.
- PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.
- , *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- , «Una anomalía española: la aversión a la reforma constitucional», *Claves de razón práctica*, 138 (2003), pp. 10-17.
- , a: *Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, comparecencias preliminares ante la Comisión de desarrollo estatutario*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 207-212.
- , «Una propuesta constituyente», *Claves de razón práctica*, 150 (2005), pp. 52-56.
- , «Hay que encontrar una salida», *El País*, 11/10/2007.
- PONS PARERA, E., *La conflictivitat competencial. Competències executives*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1995.
- PRAT DE LA RIBA, E., «El Estado federal y la confederación de estados (Miscelánea jurídica, III (1897) *Revista Jurídica de Cataluña*, pp. 179-181», a: *Obra completa*, Balcells, A./Ainaud de Lasarte, J.M. (coord.), Proa, Barcelona, 1998, pp. 478-479.

- PUJOL I SOLEY, J., «Conferència de cloenda», a: *Els drets dels pobles: drets individuals i drets col·lectius*, Actas del seminari, 8 de març de 2007, Centre d'Estudis Jordi Pujol, Barcelona, 2007, pp. 137-150.
- QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., «Después del referéndum de Cataluña», *Claves de razón práctica*, 164 (2006), pp. 4-12.
- QUADRA SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72 (2004), pp. 135-162.
- , «La imposibilidad de blindar las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria», *La Reforma de los estatutos de autonomía*, Actas del IV congreso nacional de la asociación de constitucionalistas de España, Ruiz-Rico, G., (coord.), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 437-467.
- RECASENS, A., «Les noves polítiques de seguretat», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 6-7 (2000), p. 13-35.
- , «La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía» a: Bergalli, R. (coord), *Sistema penal y problemas sociales*, Tirant lo Blanch, Barcelona, 2003.
- , *La seguridad y sus políticas*, Atelier, Barcelona, 2007.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (et alii), «Actividad del Tribunal Constitucional: relación de sentencias dictadas en el tercer cuatrimestre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58 (2000).
- RIDAO, J., *Curs de dret públic de Catalunya: comentari a l'Estatut*, Ariel/ Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2007.
- , «Les bases de l'autonomia política de Catalunya fixades en el nou Estatut», *Revista Jurídica de Catalunya*, 4 (2007), pp. 977-1008.
- RISQUES I CORBELLA, M., *El Govern civil de Barcelona al segle XIX*, Publicacions Abadia Montserrat, Barcelona, 1995.
- , *Identitat democràtica o tradició espanyolista? La repressió sobre els Mossos d'Esquadra a la postguerra*, Edhasa/Departament de Justícia i Interior de la Generalitat, Barcelona, 2003.
- RIU FORTUNY, R., «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», a: *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, pp. 81-104.
- RODRÍGUEZ ARANA, J., «La administración periférica del Estado» a: Conde, A. (dir.) *Administraciones Públicas y Constitución*, Madrid, 1998.
- ROBERT, P., *El ciudadano, el delito y el Estado*, Atelier, Barcelona, 2003.

- ROIG MOLÉS, E., «La reforma del Estado de las autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 3 (2006), pp. 149-185.
- ROVIRA I VIRGILI, A., *Els camins de la llibertat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, 2006.
- RUBIO LLORENTE, F., «El bloque de constitucionalidad» a: *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 99-126.
- , «La función consultiva en el Estado de las autonomías», *Revista Española de la Función Consultiva*, 2 (2004), pp. 96-112.
- RUBIO LLORENTE, F. i ÁLVAREZ JUNCO, J., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debate académico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- RUGGIU, I., «Il nuovo Statuto catalano», a: *Le regioni: Rivista bimestrale di documentazione e giurisprudenza dell'Istituto de Studi Giuridici Regionali*, 2 (2007), pp. 281-313.
- RUIZ LAPEÑA, R. M., *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República Española*, Bosch, Barcelona, 1982.
- SÁEZ HIDALGO, I., (dir.), *Derecho público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008.
- SALES I FOLCH, N., *Història dels Mossos d'Esquadra: la dinastia Veciana i la policia catalana el segle XVIII*, Aedos, Barcelona, 1962.
- SANTAMARÍA, J., MARCET, J., «18J: El referéndum del nuevo Estatuto de Cataluña», *Claves de razón práctica*, 165 (2006), pp. 26-33.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Gobernadores civiles y subdelegados del Gobierno», *Actualidad Administrativa*, 6 (1999), pp. 159-171.
- , *La organización de la Administración periférica*, BOE, Madrid, 1997.
- SCHMIDHAUSER, J. R., *The Supreme Court as final arbiter in Federal-State relations 1789-1957*, Univ. Press of North Carolina, Chapel Hill, 1958.
- SCHMITT, C., *El nomos de la Tierra en el Derecho de Gentes del Ius publicum europaeum*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- SEGURA I MAS, A., «L'Estatut i la reorganització autonòmica de l'Estat: el context històric», *Idees*, 4 (1999), pp. 7-24.
- SERRANO GONZÁLEZ, A., «El problema de la transmisión cultural de formas jurídicas. Discurso e historia en el derecho administrativo español», *Revista Vasca de Administración Pública*, 23 (1989) pp. 137-157.

- , «System bringt Rosen. Savigny in der spanischen Kultur», *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 19 (1997), pp. 31-53.
- , «Revistes jurídiques en el segle XIX: Una qüestió d'estil», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. extraord. (1997), pp. 301-331.
- , *Un día de la vida de José Castán Tobeñas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.
- SCHWARTZ, B., *A History of the Supreme Court*, Oxford University Press, Londres, 1993.
- SCHIERA, P., «Introducció» a: Brunner, O., *Terra e Potere*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 9-37.
- SCHIERA, P., SIEGRIST, H. i JANZ, H. (coord), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, il Mulino, Bologna, 1997.
- SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza, Madrid, 1985.
- , *Autonomies, Federalisme i Autodeterminació*, Laia 7/L'entrellat, Barcelona, 1987.
- , «Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional», a: *Federalismo y Estado de las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988.
- SOBREQUÉS, J. i RIERA, S., *L'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Edicions 62, Barcelona, 1982.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J., «La suerte constitucional del *Plan Ibarretxe*», *Claves de razón práctica*, 150 (2005), pp. 44-50.
- , «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73 (2005), pp. 255-279.
- SOSA WAGNER, F. i SOSA MAYOR, I., *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta, Madrid, 2006.
- STENDHAL, *Florença, Roma, Nápoles*, Pre-Textos, Valencia, 1999.
- SUBIRATS, J. i GOMÀ, R., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- TAJADURA TEJADA, J., «Reformas estatutarias y control previo de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 132 (2006), pp. 645-660.
- TARRELLO, G., *Cultura jurídica y política del derecho*, Comares, Granada, 2002.
- TOCQUEVILLE, A., *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.
- , *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Alianza, Madrid, 1989.
- , *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- (coord.), *De la ilustración al liberalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- , *Constitución: escritos de introducción histórica*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- , *A orillas del Estado*, Taurus, Madrid, 1996.
- TORBISCO, N., *Group Rights as Human Rights: A Liberal Approach to Multiculturalism*, Springer, New York, 2006.
- TORNOS MAS, J., «Las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre», *Revista Española de Derecho Administrativo* 98 (1998), pp. 253-260.
- TORNOS, J. i MARSAL, M., *L'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.
- TORNOS MAS, J., «El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley», *Revista española de la función consultiva*, 4 (2005), pp. 105-136.
- , «Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Informe comunidades autónomas 2006, Instituto de Derecho Público 2006*, Barcelona, 2007.
- , *Los estatutos de autonomía de Cataluña*, Iustel, Barcelona, 2007.
- , «La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 7 (2008), Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, pp. 79-105.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *Les bases del règim estatutari dels funcionaris públics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1993.
- , «Consejo de Estado y comunidades autónomas», *Revista Jurídica de Catalunya*, 93 (1994), pp. 773-782.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., i NOGUERA, B., «Los jóvenes investigadores y la Revista de Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, 150 (1999), pp. 577-610.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., «Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona», a: *Libro homenaje*

- al profesor Lorenzo Martín-Retortillo*, Martín Rebollo, L. (coord.), Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2009, pp. 537-554.
- TRUJILLO, G., «La función consultiva en las comunidades autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *Documentación Administrativa*, 226 (1991), 153-197.
- TUDELA ARANDA, J., «La disposición primera de la Constitución y los nuevos estatutos de autonomía», *Revista de Administración Pública*, 173 (2007), pp. 143-181.
- UCELAY-DA CAL, E., «La trajectòria dels Mossos d'Esquadra a la Catalunya contemporània (1836-1939)», a: *Mossos d'Esquadra, Història i present*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.
- VERNET, J., *El sistema federal austríaco*, Marcial Pons, Barcelona, 1997.
- , «La apertura del sistema autonómico», *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 14 (2002), pp. 127-170.
- VERNET, J. i CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Comentaris de les propostes polítiques de millora de l'autogovern de Catalunya», *Autonomies*, 29 (2003), pp. 441-465.
- VERNET, J., «La Llengua catalana i un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya», *Llengua i dret*, 41(2004), pp. 141-174.
- , «Catalunya», *Informe comunidades autónomas, 2005 i 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006 i 2007.
- VIVER PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.
- VIVER PI-SUNYER, C. i MARTÍN CASALS, M., «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción *concentrada* y de redacción *difusa* de los Proyectos de ley», *Revista de las Cortes Generales*, 21 (1990), pp. 7-34.
- VIVER PI-SUNYER, C., *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- , «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», *Autonomies*, 21 (1996), pp. 15-32.
- VIVER PI-SUNYER, C. i AJA, E., «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69 (2003), pp. 69-113.
- VIVER PI-SUNYER, C., «Finalmente, una amplia autonomía de baja calidad», *El País*, 6/09/2003.
- VIVER PI-SUNYER, C. i CORRETJA, M., «La reforma de l'Estatut d'autonomia i les competències de la Generalitat», *Activitat Parlamentària*, 7 (2005), pp. 17-33.

- VIVER PI-SUNYER, C., «Los límites constitucionales de las reformas estatutarias», *El País*, 06/05/2005.
- , «En defensa dels Estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídic-constitucional», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 1 (2005), pp. 97-130.
- , «L'Estatut de 2006», *Activitat Parlamentària*, 10 (2006), pp. 34-57.
- VIVER PI-SUNYER, C. i BARCELÓ, M. (coord.), *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- VIVER PI-SUNYER, C., «Sobre el fracaso del Estatut», *La Vanguardia*, 11/02/2008.
- , «El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución», a: Pau i Valls, F. (coord.), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado, XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 31-48.
- ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Trotta, Madrid, 1995.
- ZWEIG, S., *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, Acantilado, Barcelona, 2007.
- , *Fouché: Retrat d'un home polític*, Quaderns Crema, Barcelona, 2004.

Què és l'*avantsala*? L'espai i el temps previs on es produeixen les lleis i la política es transforma en dret. L'espai on es creen les normes. El temps on els juristes i els legisladors treballen textos i pretextos. Allà on es negocien aspiracions i es possibiliten realitats. L'*avantsala* –en aquest estudi– és el procés de reforma del nou Estatut d'autonomia de Catalunya. I la seguretat pública, la matèria que ens permet relatar el decurs de l'autogovern més contemporani (de 1978 a 2006). El seu valor resideix en el fet d'esdevenir una de les escasses manifestacions de la asimetria constitucional que emana del sistema institucional històric de la Generalitat. Així, el model de distribució competencial de la seguretat pública delimita un àmbit privilegiat per a l'estudi de l'evolució de la conflictivitat entre l'Estat i la Generalitat. Es tracta de la història constitucional més recent: la darrera *avantsala* que potser ens condueix a la següent. Uns nous espai i temps d'espera.

L'autor, Àlex Bas i Vilafranca, és doctor en dret i professor del Departament de Dret Públic i Ciències Historicojurídiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha estat becat en la seva formació de postgrau per la Robbins Collection (Berkeley Law School). Ha treballat en el Departament d'Interior i també ha participat en el procés de reforma de l'Estatut. En l'actualitat és assessor al Parlament de Catalunya i vocal de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat.