



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 18/2015, de 26 de novembre,
sobre la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional (BOE núm. 233, de 29 de setembre de 2015).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 28 d'octubre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 27 d'octubre (Reg. núm. 5003), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 27 d'octubre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'encaix constitucional de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional, en general, i específicament si els articles 4.3, 6, 15.b i .c, 20.3, 24 i la disposició addicional tercera respecten la Constitució i l'ordre de distribució competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 29 d'octubre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 26 de

novembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre «l'encaix constitucional de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional» (en endavant, Llei 36/2015 o la Llei) «en general, i específicament si els articles 4.3, 6, 15.b i .c, 20.3, 24 i disposició addicional tercera respecten la Constitució i l'ordre de distribució competencial establert a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia».

Amb la finalitat de delimitar l'objecte del Dictamen, començarem contextualitzant la Llei 36/2015 i després exposarem sintèticament el seu contingut. Seguidament ens referirem als dubtes que susciten al peticionari i a les raons que els fonamenten, fent succinta menció dels preceptes expressament sol·licitats i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el present Dictamen per donar compliment a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. Com la mateixa Llei reconeix en el preàmbul, el camp de la seguretat nacional, que és el seu objecte, constitueix un espai d'actuació pública nou (apt. I par. sisè), que deriva del fet que els actors i les circumstàncies que posen en perill els nivells de seguretat estan subjectes a mutació constant «i és responsabilitat dels poders públics dotar-se de la normativa, els procediments i els recursos que li permetin respondre amb eficàcia a aquests desafiaments a la seguretat» (apt. I par. cinquè).

Per tal de situar normativament la Llei objecte de dictamen, hem de partir de l'Estratègia aprovada en el Consell de Ministres de 31 de maig de 2013, «Estratègia de Seguretat Nacional. Un projecte compartit», que revisava l'Estratègia de 2011 i que, per primera vegada, efectuava una definició de seguretat nacional entesa com «l'acció de l'Estat dirigida a protegir la llibertat, els drets i el benestar dels ciutadans, a garantir la defensa d'Espanya i els seus principis i valors constitucionals, així com a contribuir juntament amb els nostres socis i aliats a la seguretat internacional en el compliment dels compromisos assumits». Aquesta concepció serà recollida, en termes idèntics en la Llei 36/2015 (art. 3).

L'Estratègia esmentada identifica una sèrie de riscos i amenaces (els conflictes armats, el terrorisme, les ciberamenaces, el crim organitzat, la inestabilitat econòmica i financera, la vulnerabilitat energètica, la proliferació d'armes de destrucció massiva, els fluxos migratoris irregulars, l'espionatge, les emergències i catàstrofes naturals, així com també la vulnerabilitat de l'espai marítim i de les infraestructures crítiques i els serveis essencials) i defineix dotze àmbits prioritars d'actuació, amb els objectius a assolir i les línies d'acció estratègiques. Així mateix, crea l'estructura del Sistema de Seguretat Nacional, que veurem posteriorment ratificat en la norma dictaminada, sobre la base del Consell de Seguretat Nacional i els comitès especialitzats.

Així doncs, en aquest vessant pròpiament organitzatiu, arran de la previsió continguda en l'Estratègia, la regulació del Consell de Seguretat Nacional com a Comissió Delegada del Govern es va dur a terme mitjançant el Reial decret 385/2013, de 31 de maig, de modificació del RD 1886/2011, de 30 de desembre, pel qual s'estableixen les comissions delegades del Govern. Aquest òrgan va celebrar la reunió constitutiva l'11 de juliol de 2013 i, prenent en consideració els riscos previstos en l'Estratègia, ha aprovat sectorialment les estratègies de seguretat marítima nacional i de

ciberseguretat nacional (ambdues de 5 de desembre de 2013), com també de seguretat energètica nacional (20 de juliol de 2015).

En l'àmbit de la Unió Europea, aquest espai estratègic té com a base el reconeixement de la política exterior i de seguretat comuna que efectua el Tractat de la Unió Europea i de la Política comuna de seguretat i defensa que complementa l'anterior, introduïda pel Tractat de Lisboa. I es concreta en una sèrie de documents que han dirigit l'acció comunitària, entre els quals, breument, es pot esmentar «l'Estratègia europea de Seguretat. Una Europa segura en un món millor», adoptada pel Consell Europeu el 12 de desembre de 2003 i revisada el 2008, en la qual s'identifiquen els reptes mundials i les principals amenaces contra la seguretat de la Unió i es clarifiquen els objectius estratègics de la UE per fer-los front mitjançant el mecanisme del multilateralisme eficaç. Posteriorment, en el marc del Programa d'Estocolm (document del Consell 17024/09) i el Pla d'acció per a la seva aplicació [COM (2010) 171 final], el Consell Europeu, en la sessió de 25 i 26 de març de 2010, va aprovar l'«Estratègia de seguretat interior de la Unió Europea. Cap a un model europeu de seguretat» (document del Consell 5842/2/2010), amb la finalitat de presentar i desenvolupar els instruments que han de garantir la seguretat i la llibertat dels europeus així com per reforçar la cooperació en matèria policial, judicial, de control de fronteres i protecció civil. Aquesta Estratègia és en tràmit de revisió en forma de l'Estratègia de seguretat interior renovada.

A aquest efecte, la Comissió, el 28 d'abril de 2015, va elaborar l'Agenda de Seguretat per al període 2015-2020, comunicació presentada al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social europeu i al Comitè de les Regions [COM (2015) 185 final]. L'Agenda té tres prioritats: la prevenció del terrorisme i la lluita contra la radicalització, la lluita contra la delinqüència organitzada i la lluita contra la ciberdelinquència.

Si deixem de banda les directrius estratègiques i ens centrem en el context normatiu en el qual s'incardina la Llei objecte de dictamen, podem esmentar múltiple normativa estatal referida a diferents aspectes de la seguretat. Sense ànim d'exhaustivitat, i pel que ara interessa, ens referim a una sèrie de lleis de rang orgànic com la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (en endavant, LOFCS), dictada en compliment de la remissió que hi fa la Constitució, i que forma part del bloc de la constitucionalitat; la recent Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (en endavant, LOPSC), que fou objecte del Dictamen d'aquest Consell 7/2015, de 4 de juny, o la Llei orgànica 5/2005, de 17 de novembre, de la defensa nacional.

A aquestes disposicions, per la referència mateixa que hi fa la Llei 36/2015, per diferenciar-se'n, cal afegir la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge. I finalment, i directament relacionades amb la seguretat pública, es troben les normes en l'àmbit de la protecció civil, com ara la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, objecte del Dictamen del Consell 13/2015, de 22 de setembre, o la Llei 8/2011, de 28 d'abril, per la qual s'estableixen mesures per a la protecció de les infraestructures crítiques.

Pel que fa a la normativa catalana, l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública es conté a la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, i la creació i desenvolupament institucional i funcional d'una policia pròpia, en la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Així mateix, en l'àmbit concret de la protecció civil, trobem la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, i el Decret 291/1999, de 9 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya.

2. La Llei 36/2015, d'acord amb el seu preàmbul, es dicta amb el propòsit de respondre a la demanda de «millorar la coordinació de les diferents administracions públiques, amb la recerca de marcs de prevenció i resposta que ajudin a resoldre els problemes que planteja una actuació compartimentada i amb l'organització de diversos nivells, i de manera integral, de l'acció coordinada dels agents i instruments al servei de la seguretat nacional» sense que afecti «la regulació dels instruments i agents que ja són objecte de normes sectorials específiques» (apt. I, par. 11 i 12).

A aquest efecte, la Llei es divideix en vint-i-nou articles, estructurats en cinc títols, quatre disposicions addicionals, una de transitòria i quatre de finals. Com fixa l'article 1, la norma regula els principis bàsics (títol preliminar), els òrgans superiors, les autoritats i els components fonamentals de la seguretat nacional (títol I); articula el Sistema de Seguretat Nacional (direcció, organització i coordinació, en el títol II); preveu els mecanismes de gestió de crisis (títol III), i fixa la contribució de recursos a la seguretat nacional (títol IV).

Com hem apuntat, la Llei parteix de la definició de seguretat nacional que va introduir l'Estratègia de 2013 i s'aplica a les diferents administracions públiques i a les persones físiques o jurídiques, en els termes que s'hi exposen. La Llei n'exclou expressament els estats d'alarma, excepció i setge que es regeixen per la seva normativa específica (art. 3).

La política de seguretat nacional es fonamenta en l'estratègia de seguretat nacional (art. 4.3) i té com a base la cooperació de les comunitats autònomes (art. 6) i la col·laboració de les entitats privades (art. 7) i de la ciutadania (art. 8). La Llei defineix com a components fonamentals per a la seguretat nacional la defensa nacional, la seguretat pública i l'acció exterior (art. 9) i defineix una sèrie d'àmbits d'interès especial de la seguretat nacional (art. 10, ciberseguretat, seguretat econòmica i financera, seguretat

marítima, de l'espai aeri i ultraterrestre, energètica, sanitària i de preservació del medi ambient). En aquests àmbits s'estableix l'obligació de les administracions públiques que hi tenen competències d'establir mecanismes de coordinació i intercanvi d'informació i d'assegurament dels serveis essencials i dels serveis i recursos de primera necessitat o de caràcter estratègic.

A l'àmbit estatal, els òrgans competents en matèria de seguretat nacional (art. 12), amb l'abast que la mateixa Llei determina, són les Corts Generals (art. 13), el Govern (art. 14), el president del Govern (art. 15), els ministres (art. 16), el Consell de Seguretat Nacional (art. 17) i els delegats del Govern a les comunitats autònomes. Pel que fa a les comunitats autònomes, són òrgans competents els que corresponguin segons el que disposa cada estatut d'autonomia, en relació amb les competències que en cada cas estiguin relacionades amb la seguretat nacional (art. 12.2).

Com també hem mencionat, la Llei juridifica el Sistema de Seguretat Nacional previst en l'Estratègia de 2013, n'estableix les funcions (art. 19) i l'estructura (art. 20) i fixa un paper rellevant per al Consell de Seguretat Nacional, del qual especifica les funcions i la composició (art. 21).

Dins d'aquest sistema, la norma regula la gestió de crisis (art. 22), que s'ha de dur a terme en la situació d'interès per a la seguretat nacional definida com «aquella que, per la gravetat dels seus efectes i la dimensió, urgència i transversalitat de les mesures per a la seva resolució, requereix de la coordinació reforçada de les autoritats competents» (art. 23.2) encara que «s'ha d'afrontar amb els poders i mitjans ordinaris de les administracions públiques i en cap cas pot implicar la suspensió dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans» (art. 23.3).

Aquesta situació és declarada pel president del Govern mitjançant un reial decret i comporta l'obligació de les autoritats competents d'aportar els mitjans humans i materials necessaris que estiguin sota la seva dependència (art. 24). En la gestió de la crisi té un paper rellevant el Consell de Seguretat Nacional (art. 25), que és assistit per un comitè especialitzat (art. 26).

L'articulació de l'aportació dels mitjans humans i materials es concreta en els articles 27 a 29 de la Llei, i té com a base l'elaboració per part del Govern de l'Estat d'un catàleg per als sectors estratègics que s'ha d'integrar amb els catàlegs de recursos elaborats per les comunitats autònomes sobre la base de les seves competències i de la informació facilitada pel Govern (art. 28). El Govern, mitjançant un reial decret, aprova la declaració de recursos que es poden utilitzar en la situació d'interès per a la seguretat nacional i ha d'incloure la relació de mitjans humans i materials, tant públics com privats, que siguin procedents (art. 29).

Els instruments de gestió de crisi i de contribució de recursos del Sistema de Seguretat Nacional serveixen de suport en els estats d'alarma i d'excepció, de conformitat amb la seva regulació específica, a decisió del Govern (disp. add. primera).

D'acord amb la disposició final primera, la Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.4 i .29 CE, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva en matèria de defensa i forces armades i en matèria de seguretat pública, i entra en vigor l'endemà de la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (disp. final quarta).

3. La sol·licitud de dictamen remesa pel Govern qüestiona l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de diverses disposicions contingudes en la Llei que dictaminem, tant pel que fa a la possible vulneració de les competències de la Generalitat, com a qüestions més generals.

A) A l'apartat 1 de l'escrit de sol·licitud («Encaix constitucional del nou objecte relatiu a la seguretat nacional, indeterminació d'aquest nou concepte i incardinació en la distribució de competències»), s'al·lega la vulneració dels articles 9.3 (principi de seguretat jurídica) i 116 CE (regulació dels estats d'alarma, excepció i setge). Així, s'afirma que la Llei «conté un gran nombre d'inconcrecions, conceptes genèrics i oberts, així com formulacions poc precises, que no permeten acotar adequadament els conceptes i les situacions que es regulen». Consegüentment, es plantegen interrogants sobre «la indeterminació del nou àmbit anomenat seguretat nacional», així com sobre la seva «incardinació en la distribució de competències constitucionalment i estatutàriament prevista».

Pel que fa a l'article 116 CE, la petició considera que la Llei objecte de dictamen se situa entre la Llei 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge, i la regulació en l'àmbit de la seguretat ciutadana i la protecció civil, entre d'altres. Concretament, la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional acordada pel president del Govern de l'Estat, «crea una situació intermèdia entre la normalitat i els estats excepcionals, sobre la base d'una absoluta indeterminació dels supòsits de fet i sobre un concepte inconcret com el de seguretat nacional». És per això que «podria comportar greus riscos d'incertesa jurídica i d'encaix constitucional amb la possible vulneració dels articles 9.3 i 116 de la Constitució».

La sol·licitud no cita els preceptes concrets de la Llei a què podria imputar-se la vulneració constitucional exposada. Entenem, doncs, que es refereix als que resulten expressament citats en la petició final, en la mesura que pugui afectar-los l'argumentació aportada. Molt particularment, a l'article 24, que és el que regula l'esmentada declaració d'interès per a la seguretat nacional.

B) Els apartats 2 i 3 de la petició denuncien la possible vulneració de les competències de la Generalitat, especialment en matèria de seguretat pública (art. 164 EAC) i protecció civil (art. 132 EAC), considerats com a àmbits «més destacats». És per això que les qüestions que es tracten amb més insistència, en el primer d'aquests apartats, són les relatives a la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, que preveu la concentració de les funcions de gestió de la crisi en autoritats d'àmbit estatal. Aquestes funcions poden afectar les potestats ordinàries de les autoritats autonòmiques i locals en l'àmbit de les seves competències, especialment quan se'ls imposa l'obligació «d'aportar els recursos que es trobin sota la seva dependència».

Així mateix, es declara la possible afectació a les competències de la Generalitat en matèria de sanitat (162 EAC), medi ambient (144 EAC), energia (133 EAC), telecomunicacions (140 EAC), economia (152 EAC) i salvament marítim (132 EAC). No obstant això, aquesta citació genèrica i inconcreta per la seva amplitud no va acompanyada de més argumentació que la referència a l'article 10 de la Llei que, en canvi, no es troba entre els sol·licitats.

Els preceptes expressament sol·licitats són examinats de forma específica en l'apartat 3. Com ja hem avançat, són els següents:

- L'article 4.3, relatiu a l'Estratègia de seguretat nacional, en relació amb els articles 15.b (atribució al president del Govern de la proposta d'Estratègia) i 20.3 (organismes especialitzats).

- L'article 6, referit als mecanismes de cooperació amb les comunitats autònomes.

- L'article 15.c, que atribueix en exclusivitat al president del Govern de l'Estat la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional. Aquest en relació amb l'article 24 (declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional).
- L'article 20, que determina l'estructura del Sistema de Seguretat Nacional.
- L'article 24, el contingut del qual acabem de referir.
- La disposició addicional tercera, relativa a l'homologació dels instruments de gestió de crisis.

4. D'acord amb les consideracions que acabem de fer, examinarem els dubtes plantejats pel Govern en dos apartats diferents d'aquest Dictamen. Exposarem, en primer lloc (fonament jurídic segon), el marc constitucional i estatutari de competències que resulta aplicable a les disposicions de la Llei sobre les quals es plantegen aquests dubtes, que és el relatiu a la seguretat pública, tal com deriva dels articles 149.1.29 CE i 164 EAC (seguretat pública). Inclourem també l'examen de l'article 132 EAC (emergències i protecció civil), atesa la seva directa incardinació en la matèria pròpia de la seguretat pública.

En segon lloc (fonament jurídic tercer), resoldrem els dubtes de constitucionalitat i estatutarietat plantejats per a cada una de les disposicions expressament sol·licitades, en vista del marc anteriorment exposat. Així mateix, examinarem, si escau, l'adequació dels preceptes qüestionats a les previsions contingudes als articles 9.3 i 116 CE.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable a la Llei 36/2015, de seguretat nacional

1. D'acord amb el preàmbul i amb les disposicions generals contingudes en el títol preliminar (substancialment, articles 1 i 3), l'àmbit material regulat per la Llei 36/2015 és la seguretat nacional, qualificada com «un espai d'actuació pública nou, enfocat a l'harmonització d'objectius, recursos i polítiques ja existents en matèria de seguretat» (apt. I, par. sisè). La Constitució no hi conté la menor referència, en particular en els articles 148 i 149, que són els que determinen els àmbits materials d'actuació de l'Estat i de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències respectives; tampoc no apareix en la legislació orgànica que desenvolupa matèries relatives a la seguretat exterior i interior de l'Estat, com podrien ser, per exemple, la Llei orgànica de defensa nacional, la LOFCS o la LOPSC, a les quals ens hem referit anteriorment, encara que, com a expressió, hagi estat utilitzada puntualment en algunes normes estatals.

Aquesta mancança, en si mateixa, no tindria per què ser problemàtica, ja que el legislador no està obligat a utilitzar les expressions i els conceptes continguts a la Constitució i, a més, disposa d'un ampli marge de configuració per exercir la seva funció, sobretot quan, com es llegeix en el preàmbul, «els actors i les circumstàncies que posen en perill els nivells de seguretat estan subjectes a una mutació constant». El problema rau en la indeterminació d'aquest nou àmbit material i en l'amplitud i el caràcter expansiu que se li atorga i, consegüentment, en la dificultat que presenta la seva integració en algun dels títols competencials previstos per la mateixa Constitució. Coincidim en aquest aspecte amb l'afirmació continguda en l'escrit de sol·licitud de dictamen, quan denuncia «la indeterminació del nou àmbit anomenat seguretat nacional», que s'agreuja per la definició imprecisa i genèrica que en conté l'article 3 («protegir la llibertat, els drets i el benestar

dels ciutadans»), amb una amplitud tal que podria incloure qualssevol de les polítiques públiques realitzades per l'Estat.

Idèntica falta de precisió i claredat observem en altres aspectes de la Llei, com tindrem ocasió de comentar posteriorment quan realitzem l'examen dels preceptes expressament qüestionats. Només volem recordar, en aquest moment, que el Consell d'Estat ja va posar de manifest aquest problema en el seu Dictamen 405/2015, de 13 de maig: «la norma en proyecto presenta en algunos puntos un carácter excesivamente abierto e indeterminado y tiende a emplear formulaciones poco precisas que no permiten deslindar adecuadamente los conceptos que en ella se definen ni las situaciones que regula» (apt. III, par. quart).

No obstant això, els problemes exposats no han de ser obstacle per integrar aquest espai d'actuació pública nou, tal com el defineix el preàmbul, en algun dels títols expressament previstos a l'article 149 CE, com a pas previ per a la determinació del règim competencial que resulti aplicable a les disposicions qüestionades. En aquest aspecte, la mateixa Llei, malgrat la indeterminació que havíem observat en algun dels aspectes del seu articulat, estableix, a la disposició final primera («Títols competencials»), que «es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.4 i 29 de la Constitució, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva en matèria de defensa i forces armades i en matèria de seguretat pública».

Per la seva part, l'escrit de sol·licitud remès pel Govern, partint sens dubte de l'exclusivitat estatal de la primera d'aquestes invocacions, cita únicament l'article 149.1.29 CE i considera que les competències de la Generalitat més directament afectades («els més destacats») són les reconegudes pels articles 164 EAC, sobre seguretat pública, i 132 EAC, sobre emergències i protecció civil.

Un examen del document d'Estratègia de seguretat nacional actualment vigent, aprovat, com hem dit, per acord del Consell de Ministres de 30 de maig de 2013, al qual es remet expressament el preàmbul de la Llei, confirma en gran manera aquesta invocació. L'Estratègia de seguretat nacional és, d'acord amb el que estableix l'article 4.3 de la mateixa Llei, «el marc polític estratègic de referència de la política de seguretat nacional», i conté els riscos i les amenaces previsibles i les línies d'acció en cada àmbit d'actuació. Doncs bé, quan els capítols tercer i quart identifiquen aquests riscos i determinen les línies d'acció corresponents, observem que la gran majoria poden integrar-se als títols competencials a què es refereix l'esmentada disposició final primera.

Aquest és el cas, substancialment, dels apartats relatius a la lluita contra el terrorisme, la ciberseguretat, la lluita contra el crim organitzat, la protecció davant d'emergències o catàstrofes i la protecció de les infraestructures crítiques, que fàcilment podem encabir dins del concepte de seguretat pública, tal com ha estat definit per la jurisprudència constitucional; també els fluxos migratoris irregulars presenten un vessant de seguretat pública, sobretot quan l'Estat ha d'afrontar entrades massives d'immigrants irregulars com les que s'estan produint recentment en alguns països europeus.

En canvi, els apartats relatius a conflictes armats, proliferació d'armes de destrucció massiva, espionatge i vulnerabilitat de l'espai marítim s'encabeixen clarament en el títol relatiu a defensa i forces armades.

Conseqüentment, en la mesura que l'escrit de sol·licitud no qüestiona la competència exclusiva de l'Estat sobre aquest últim títol, exposarem a continuació el marc constitucional i estatutari de distribució de competències relatiu a la seguretat pública, a fi de resoldre els dubtes plantejats pel Govern als diferents preceptes qüestionats.

2. El règim competencial en matèria de seguretat pública deriva substancialment del que preveu l'article 149.1.29 CE, i, pel que fa a les funcions de vigilància de les seves pròpies instal·lacions i de coordinació de les policies locals per les comunitats autònomes, de l'article 148.1.22 CE. A més, per mandat dels esmentats preceptes constitucionals, la llei orgànica a què es refereixen forma part del bloc de la constitucionalitat, juntament amb els respectius estatuts d'autonomia, en el supòsit que hagin assumit la competència de creació de cossos de policia autonòmica (STC 154/2005, de 9 de juny, FJ 4, en referir-se a les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat pública). La nostra doctrina consultiva sobre aquest títol competencial va quedar exposada, entre d'altres, al DCGE 3/2015, de 26 de febrer, sobre el Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives (FJ 3.2.C), que recuperem en l'exposició que segueix.

A) La seguretat pública va ser definida ja des d'un primer moment per la STC 33/1982, de 8 de juny (FJ 3) com a «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», considerant que inclou «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» (per totes, STC 154/2005, FJ 5).

D'acord amb la doctrina constitucional consolidada, aquestes actuacions poden agrupar-se en dues categories diferenciades.

D'una banda, l'activitat policial, que resulta preferent i predominant per a la realització de les esmentades tasques de protecció: «[d]entro 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 CE» (STC 154/2005, FJ 5).

I, de l'altra, les funcions de naturalesa no policial, ja que, si bé l'activitat de protecció de persones i béns amb la finalitat de garantir la tranquil·litat i l'ordre ciutadà es duu a terme «preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas, [...] 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» (STC 86/2014, de 29 de maig, FJ 4).

B) Aquesta distinció entre activitats policials i activitats no estrictament policials és rellevant per a l'establiment del règim competencial aplicable a la seguretat pública, ja que l'article 149.1.29 CE no utilitza el criteri funcional habitual en altres matèries (bases-desenvolupament, o legislació-execució), sinó que conté una regla d'atribució exclusiva a l'Estat i, al mateix temps, una clàusula d'excepció a favor de les comunitats autònomes en determinades circumstàncies («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»).

En conseqüència, l'esmentat règim competencial presenta un caràcter fortament asimètric. Mentre que en les comunitats autònomes que no disposin estatutàriament de capacitat per a la creació de policia autonòmica, o que no l'hagin exercit, la competència correspon en exclusiva a l'Estat (amb les excepcions que estableix l'article 148.1.22 CE), en el cas contrari (País Basc, Catalunya i, en menor mesura, Navarra), ens trobem davant d'una competència compartida.

Ara bé, com llegim en el fonament quart de la STC 86/2014, abans citada, aquesta capacitat de «creació» de policia autonòmica no ha de ser entesa exclusivament com una referència orgànica, sinó també funcional. A més, la determinació del que s'ha d'entendre per activitats policials ha de tenir en compte l'eficàcia en la seva actuació i l'exclusió de compartiments estancs, de manera que inclou «las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas».

En resum, la competència autonòmica inclou «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».

En canvi, la competència de l'Estat requereix una doble connexió, positiva i negativa, de manera que no n'hi ha prou amb la seva relació directa amb l'activitat de protecció de persones i béns, sinó també amb «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».

La distinció entre ambdós àmbits competencials no és fàcil, i fins i tot la jurisprudència que comentem de vegades és confusa, i sovint restrictiva per a les competències autonòmiques, com demostra la lectura de les STC 175/1999, de 30 de setembre, FJ 3 a 7; 148/2000, d'1 de juny, FJ 10; 235/2001, de 13 de desembre, FJ 5 i 6, i la ja citada 154/2005, FJ 5 a 8.

És per això que la utilització de tècniques de cooperació i coordinació, implícites de forma general en tots els àmbits d'actuació propis de l'Estat autonòmic, és especialment necessària en la matèria que examinem. Així ho va entendre el legislador amb l'aprovació de la LOFCS, que té un títol dedicat

a aquesta qüestió (títol IV, «De la col·laboració i coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes», el capítol I del qual es refereix específicament a la col·laboració entre les forces i cossos de seguretat de l'Estat i els cossos de policia de les comunitats autònomes. Particularment rellevant és el capítol III («Dels òrgans de coordinació»), articles 48 a 50, que van regular el Consell de Política de Seguretat com a suprema instància de coordinació en l'àmbit de la seguretat pública, encarregat d'aprovar els plans de coordinació en matèria de seguretat i infraestructures policials, entre d'altres. Així mateix, l'article 50 va regular les juntes de seguretat de les comunitats autònomes, ja previstes anteriorment als estatuts d'autonomia del País Basc i Catalunya.

C) En el cas específic de Catalunya, hem de tenir en compte els canvis introduïts al bloc de la constitucionalitat arran de la promulgació de l'Estatut d'autonomia de 2006, en especial als seus articles 164 EAC (seguretat pública) i 132 EAC (emergències i protecció civil).

Els aspectes més substancials d'aquests canvis, pel que fa a la seguretat pública (art. 164 EAC), són els següents:

En primer lloc, el reconeixement de la competència de «planificació i regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya» (art. 164.1.a EAC), que permet a la Generalitat la implementació d'una política global en la matèria, menys limitada per la distinció entre funcions policials i no policials, tal com havia estat interpretada per algunes de les sentències anteriorment citades. A més, la referència a la regulació permet l'assumpció de potestats normatives que no estaven previstes a l'Estatut de 1979. Com dèiem al nostre DCGE 3/2015, anteriorment citat:

«la Generalitat disposa d'un àmbit normatiu autonòmic que transcendeix l'àmbit organitzatiu estricte, pel que fa a la possibilitat d'establir un sistema de

seguretat propi i a l'habilitació per a l'exercici de determinades funcions que possibilitin la prestació d'aquests serveis.» (FJ 3.2.C)

En segon lloc, la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra queda clarament configurada com una policia integral, que exerceix al territori de Catalunya totes les funcions pròpies d'un cos de policia, entre les quals se citen expressament la seguretat ciutadana i el control de l'ordre públic, la policia judicial i la investigació criminal, incloent-hi les diverses formes de crim organitzat i terrorisme.

Finalment, l'Estatut ha previst un nou tractament de les tasques de coordinació i cooperació entre l'Estat i la Generalitat, definint un nou model que comporta canvis substancials en la naturalesa, la composició i les funcions de la Junta de Seguretat de Catalunya, configurada com l'element central d'aquest sistema de coordinació.

En efecte, al contrari del que succeïa anteriorment, quan aquest òrgan era previst substancialment com un instrument d'intervenció de l'Estat en l'exercici de les competències de la Generalitat (art. 13.7 de l'Estatut de 1979), la Junta de Seguretat, presidida pel president de la Generalitat, coordina les polítiques de seguretat i l'activitat dels cossos policials de l'Estat i de Catalunya. També és a través d'aquesta Junta que s'ha d'assegurar l'intercanvi d'informació en l'àmbit internacional i s'han de configurar les relacions de col·laboració i auxili amb les policies d'altres països, tan necessàries per fer front a formes delictives especialment perilloses, i de caràcter transfronterer, com el terrorisme, la ciberdelinqüència i el crim organitzat.

Certament, l'Estatut inclou tres referències a la legislació estatal que podrien ser interpretades com a límits a l'exercici de totes aquestes funcions, encara que hem de dir que no afecten el sistema de coordinació que acabem

d'exposar (llevat de la participació en grups de treball amb policies d'altres països), ni tampoc les funcions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra en matèria de seguretat ciutadana, ordre públic i policia administrativa.

D'aquestes referències, la més important és la continguda a l'apartat 164.1 EAC («d'acord amb el que disposa la legislació estatal»). Malgrat la seva amplitud, hem d'entendre que aquesta remissió només pot referir-se a la llei orgànica prevista a l'article 104 CE i, si escau, a la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de les competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya, aprovada a l'empara de l'article 150.2 CE. Si no fos així, l'Estatut estaria produint una limitació de les competències de la Generalitat difícil d'acceptar amb una interpretació sistemàtica, més encara si tenim en compte que ja l'Estatut de 1979 remetia expressament a aquesta primera llei orgànica, i no a cap altra. Aquesta va ser també la posició del Consell Consultiu al seu Dictamen núm. 286, de 29 de gener de 2008, en relació amb la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la Llei per al desenvolupament sostenible del medi rural:

«Als efectes de la nostra argumentació, cal fer notar que el mateix Estatut d'autonomia estableix que aquesta competència cal que sigui exercida "d'acord amb el que disposa la legislació estatal", motiu pel qual no ens estendrem en la seva consideració. En aquest sentit, hem d'entendre que aquesta remissió que es fa a 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.»
(FJ 2.2)

3. La protecció civil és una matèria no específicament inclosa a l'article 149.1 CE, encara que la jurisprudència constitucional la va integrar des del primer moment a l'àmbit propi de l'article 149.1.29 CE, d'acord amb la definició de la seguretat pública com a activitat dirigida a la protecció de persones i béns.

Per la seva banda, l'Estatut li dedica un precepte específic (art. 132 EAC, «Emergències i protecció civil»), i també aquí trobem innovacions importants respecte de l'Estatut de 1979, encara que moltes ja havien estat acceptades per la jurisprudència constitucional. Hem tractat aquesta matèria recentment al nostre DCGE 13/2015, de 22 de setembre, relatiu a la Llei 17/2015, de 9 de juliol, sobre el Sistema Nacional de Protecció Civil, al qual ens remetem amb caràcter general.

Pel que fa a la doctrina constitucional, ja a la Sentència dictada arran de la resolució del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la llavors vigent Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, l'alt tribunal va declarar que les funcions atribuïdes a l'Estat eren aplicables únicament a les «situaciones absolutamente excepcionales de emergencia y grave riesgo para la seguridad pública», enteses com a situacions en què «efectivamente concurre el interés nacional en cuanto a supuesto habilitador de la competencia estatal» (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 4).

En aquest àmbit concret, l'«interès nacional», segons consta en jurisprudència consolidada, només té lloc en algun dels tres supòsits següents: quan resulti aplicable la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, que regula els estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació d'elements humans i materials que sobrepassin els que disposa la comunitat autònoma, i, finalment, quan la catàstrofe, per la seva envergadura i importància, requereixi una direcció de caràcter «nacional» (per totes, STC 133/1990, esmentada, FJ 4.d, que recull la doctrina fixada en la STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4).

En tot cas, la intervenció estatal, justificada únicament en els casos d'excepcional gravetat abans indicats, no pot excloure totalment la participació de la comunitat autònoma afectada, que conserva les seves

competències en la mesura que no impedeixin l'exercici d'aïtals funcions estatals (per tots, DCGE 6/2015, de 14 de maig, FJ 2, i STC 155/2013, de 10 de setembre, FJ 4). És en aquests casos que hem de destacar la importància de la funció de coordinació, com dèiem al Dictamen 13/2015 anteriorment esmentat, integrant «les actuacions de les diverses administracions públiques a l'hora de gestionar aquestes emergències excepcionals, així com també per integrar-hi els plans de protecció civil corresponents als diferents sectors i nivells territorials» (FJ 2).

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Una vegada ha quedat determinat el cànon constitucional i estatutari aplicable a la Llei 36/2015, estem en condicions de pronunciar-nos sobre els dubtes plantejats en la sol·licitud per als preceptes expressament qüestionats.

1. Iniciarem la nostra tasca dictaminadora amb l'anàlisi de l'article 4.3 de la Llei, relatiu a l'Estratègia de seguretat nacional, en relació amb els articles 15.b i 20.3.

Segons l'article 4.3, l'Estratègia de seguretat nacional és el marc polític estratègic de referència de la política de seguretat nacional. Conté l'anàlisi de l'entorn estratègic, concreta els riscos i les amenaces que afecten la seguretat d'Espanya, defineix les línies d'acció estratègiques en cada àmbit d'actuació i promou l'optimització dels recursos existents. S'elabora a iniciativa del president del Govern, el qual la sotmet a l'aprovació del Consell de Ministres, i s'ha de revisar cada cinc anys o quan ho aconsellin les circumstàncies canviants de l'entorn estratègic.

Per la seva part, l'article 15.b atribueix al president del Govern de l'Estat la proposta d'Estratègia de seguretat nacional, ja prevista a l'article 4.3. Quant a l'article 20.3, que regula els òrgans de suport del Consell de Seguretat Nacional, anomenats comitès especialitzats, i les seves funcions, no sembla tenir relació amb l'objecte dels altres dos preceptes qüestionats, i la sol·licitud no conté cap referència a la raó per la qual es qüestiona. No obstant això, el tractarem posteriorment, quan analitzem la petició sobre l'article 20.

El Govern qüestiona aquesta regulació ja que, «atesa la definició i importància de l'Estratègia de seguretat nacional, es podria considerar si no resten vulnerades les competències d'aquelles comunitats autònomes que, d'acord amb l'article 149.1.29 CE i els seus respectius estatuts d'autonomia, tenen cos de policia propi i exerceixen funcions en l'àmbit de la seguretat, en no preveure's la seva participació en l'elaboració de l'Estratègia».

Per tal de donar resposta a aquesta crítica és important considerar no només la definició de l'Estratègia de seguretat nacional continguda al precepte qüestionat (en particular, la referència a «les línies d'acció estratègiques en cada àmbit d'actuació») sinó també el contingut i l'abast de les actuacions concretes que s'hi preveuen, ja que solament així podrem concloure la seva afectació a les competències de la Generalitat, tal com han estat exposades al fonament precedent.

Doncs bé, l'examen del document d'Estratègia de seguretat nacional actualment vigent, de 13 de maig de 2013, al qual expressament es remet el preàmbul de la Llei que dictaminem, aporta dades suficients sobre aquest punt. Així, el capítol quart, denominat «Línies d'acció estratègiques», inclou, com a àmbits prioritaris d'actuació, entre d'altres, la lluita contra el terrorisme, la lluita contra el crim organitzat, la ciberseguretat, la protecció de les infraestructures crítiques i la protecció davant emergències i

catàstrofes, tasques totes pròpies de la protecció de persones i béns i, la majoria d'aquestes, de l'activitat policial.

Certament, l'Estat té competència compartida sobre la seguretat pública, la qual cosa pot justificar la determinació dels eixos bàsics de la política de la seguretat nacional a través de l'aprovació d'un instrument com el que regula aquest precepte, que conté previsions sobre riscos i amenaces a la seguretat pública i en planifica les possibles respostes. De fet, la sol·licitud no qüestiona l'existència de l'Estratègia de seguretat nacional, ni tampoc la seva aprovació pel Consell de Ministres. El que critica, com vèiem abans, és l'absoluta manca de participació de les comunitats autònomes en la seva elaboració.

Aquesta crítica ha de ser acceptada. L'Estratègia de seguretat nacional conté una sèrie de línies d'acció que, malgrat el seu caràcter general i preventiu («estratègiques»), en els àmbits prioritaris d'actuació als quals es refereixen i que hem esmentat anteriorment, poden condicionar tant l'exercici de les funcions policials de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra a l'empara de l'article 164 EAC, com les competències de la Generalitat en matèria de protecció civil de l'article 132 EAC.

A més, el que tractem en aquest supòsit és l'absoluta manca de participació en l'elaboració d'un document estratègic sobre seguretat pública, perquè no es preveu «cap tipus de participació, consulta, audiència o informe per part de les comunitats autònomes, ni tan sols d'aquelles que, com Catalunya, tenen competències en matèria de protecció de persones i béns d'acord amb el seu Estatut d'autonomia». Entenem que aquesta falta de participació no pot considerar-se adequada a la naturalesa de l'Estat autonòmic, basat en el principi de col·laboració, que és connatural a l'estructura mateixa de l'Estat de les autonomies (per totes, STC 161/2014, de 7 d'octubre, FJ 4), així com

també en el principi de coordinació i lleialtat institucional mútua, més encara en una matèria com són les polítiques de seguretat pública.

L'esmentada participació es podria vehicular a través de la Conferència Sectorial per a Afers de la Seguretat Nacional prevista a l'article 6 de la mateixa Llei, que inclou entre les seves funcions l'elaboració dels instruments de planificació que es prevegi utilitzar (art. 6.2.b, *in fine*). O també, de manera més adequada, a través del Consell de Política de Seguretat, creat per la LOFCS com a suprema instància de coordinació entre les polítiques de seguretat pública de l'Estat i de les comunitats autònomes (art. 48).

De fet, l'exigència d'emissió d'un informe previ de les conferències sectorials per a l'aprovació d'estratègies o, fins i tot, l'adopció d'aquestes en el seu si no és un mecanisme aliè al nostre ordenament jurídic. Recordem, a títol d'exemple, la recent Llei 33/2015, de 21 de setembre, per la qual es modifica la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat (apts. deu, divuit i quaranta-quatre del seu article únic), que està sotmesa també al parer consultiu d'aquest Consell.

En canvi, no veiem cap tatxa d'inconstitucionalitat o antiestatutarietat a l'article 15.b, que atribueix al president del Govern la proposta d'Estratègia de seguretat nacional, entenent com a tal tant la iniciativa per la seva elaboració o revisió com la proposta d'aprovació del text resultant pel Consell de Ministres. Ambdós actes són decisions preses pel president en exercici de les seves funcions de direcció i coordinació del Govern, reconegudes per la Constitució i regulades a la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (art. 2.1, en especial lletres *b* i *g*), que no exigeixen constitucionalment la participació de les comunitats autònomes.

En tot cas, el fet que la Llei no prevegi expressament aquesta participació no impedeix que no es pugui produir en el marc genèric de les relacions de

cooperació i col·laboració entre institucions (per exemple, una proposta de revisió feta per una comunitat autònoma amb competències sobre seguretat pública i emergències i protecció civil), que, com que és un element integrant de l'Estat autonòmic, no necessita referència expressa.

Per tant, d'acord amb el que hem exposat, l'article 4.3 de la Llei vulnera les competències de la Generalitat reconegudes als articles 132 i 164 EAC i no té empara en l'article 149.1.29 CE. Per contra, l'article 15.b no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

2. L'article 6 de la Llei regula la cooperació amb les comunitats autònomes.

Aquest precepte crea la Conferència Sectorial per a Afers de la Seguretat Nacional com a òrgan suprem de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en les matèries pròpies d'aquesta Llei. En particular, correspon a la Conferència el tractament i la resolució d'acord amb el principi de cooperació de les qüestions d'interès comú relacionades amb la seguretat nacional.

Encara que no hi ha cap referència a la seva composició, s'ha d'entendre que resulta aplicable el que preveu l'article 5.5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que regula de forma general la composició de les conferències sectorials, fins que no entri en vigor la nova Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, que la preveu en l'article 147.1.

El Govern qüestiona aquest article 6 des d'una doble perspectiva:

D'una banda, perquè «aquesta previsió podria comportar un desplaçament d'allò previst per algunes comunitats autònomes, com el cas de la Generalitat

de Catalunya, que disposen de cos de policia propi, i que té competència en matèria de protecció de persones i béns. És a dir, si la coordinació de la Llei de seguretat nacional es sobreposa i amb quina intensitat a l'articulació de mecanismes de cooperació bilateral de les comunitats autònomes, que en disposen d'acord amb el corresponent Estatut d'autonomia».

I, de l'altra, esmenta determinades previsions contingudes a altres preceptes de la Llei: article 21.3 i .6 (no-participació de les comunitats autònomes al Consell de Seguretat Nacional), i article 27.2, .3 i .4 (sistema de participació de les comunitats autònomes en la determinació dels recursos materials i humans posats a disposició de les autoritats competents en el cas de declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional). En aquest cas, segons la sol·licitud, «es crea un àmbit de cooperació-coordinació diferent del previst a l'article 6 sobre la Conferència Sectorial».

Pel que fa a la primera qüestió, hem de dir que l'article 6 té per objecte regular un sistema clàssic de cooperació multilateral expressament previst a l'ordenament, com és la Conferència Sectorial, aplicat a l'àmbit material de la seguretat nacional que regula la Llei objecte de dictamen. Ara bé, això no obsta perquè la participació pugui articular-se també a través d'altres òrgans o sistemes de cooperació bilateral, que, en tot cas, no n'estan exclosos i que serien pertinents quan l'afer a tractar quedés circumscrit a l'àmbit d'una comunitat autònoma. Seria el cas de les comissions bilaterals que, amb caràcter general, han estat expressament recollides i regulades com a òrgan de cooperació en l'article 153 de la nova Llei 40/2015, suara esmentada. I que, en el cas de Catalunya, troba referència expressa en l'article 183 EAC en la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, que constitueix el marc permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.

Qüestió diferent és el problema que planteja l'àmbit d'actuació d'aquesta Conferència per a Afers de la Seguretat Nacional i la seva relació amb el

Consell de Política de Seguretat, que va ser regulat a l'article 48 de la LOFCS i manté la seva vigència. Com dèiem al fonament jurídic precedent, és aquest l'òrgan expressament previst per la coordinació en matèria de seguretat pública, i no té sentit que la Llei que examinem reguli aspectes de l'anomenada seguretat nacional al marge de sistemes ja establerts amb els quals pot col·lidir i que, a més, deriven del bloc de la constitucionalitat. Aquest és un exemple més dels problemes que havíem observat quan denunciàvem la manca de precisió i claredat de la Llei, començant per la indeterminació de la matèria que constitueix el seu objecte. No obstant això, no és aquest un problema de constitucionalitat o d'estatutarietat i, a més, la sol·licitud no el qüestiona, en aquest cas.

Quant a la segona part de l'argumentació, el cert és que les crítiques que conté sobre la manca de participació de les comunitats autònomes en determinats aspectes no són imputables a l'article 6, sinó a altres preceptes (art. 21.3 i .6, i 27.2, .3 i .4) que, en canvi, no han estat sol·licitats.

En tot cas, res impedeix que totes aquestes qüestions puguin ser tractades al si de la Conferència Sectorial que, d'acord amb el precepte que analitzem, té per objecte «el tractament i la resolució d'acord amb el principi de cooperació de les qüestions d'interès comú relacionades amb la seguretat nacional», i en particular dels «[p]roblemes plantejats en l'execució de la política de seguretat nacional i el marc de les competències estatutàries autonòmiques respectives» (art. 6.2.c).

Consegüentment, l'article 6 de la Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

3. L'article 15.c de la Llei atribueix al president del Govern la facultat de declarar la situació d'interès per a la seguretat nacional.

El Govern posa en qüestió si, «atesa la incidència que pot esdevenir sobre l'àmbit de la comunitat autònoma, competencial i/o territorial, no s'hauria omès la necessària participació autonòmica en la presa d'aquesta decisió, atesa la distribució competencial en aquesta matèria, i si en alguns supòsits segons les característiques de les dimensions o mesures, aquesta Declaració podria ser efectuada a petició del president autonòmic».

Dels dos dubtes plantejats pel Govern al seu escrit de sol·licitud, considerem que és el segon el que resulta rellevant, relatiu al fet que no es prevegi la possibilitat que la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional pugui ser efectuada a petició del «president autonòmic». Entenem que la sol·licitud es refereix al president de la comunitat autònoma que pugui resultar afectada en l'àmbit geogràfic de la declaració.

Anteriorment havíem considerat, en tractar l'article 15.b (proposta d'Estratègia de seguretat nacional, i la seva revisió), que la intervenció dels òrgans de les comunitats autònomes en aquesta decisió, mitjançant una proposta produïda a l'empara del marc genèric de relacions de cooperació i col·laboració entre institucions, no necessitava referència legal expressa per ser un element integrant de l'Estat autonòmic.

En canvi, el supòsit que analitzem en aquest cas és diferent. Si la proposta d'elaboració o revisió de l'Estratègia de seguretat nacional podia considerar-se com un acte propi de les funcions de direcció del Govern que correspon al seu president, i que, a més, no impedeix la participació posterior de les comunitats autònomes en el decurs de l'elaboració, la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, mitjançant un reial decret, constitueix un acte amb vocació d'aplicació immediata i generador d'una sèrie de conseqüències jurídiques de gran abast i rellevància, com demostren els articles 23 i 24. Tenint en compte l'afectació que aquesta declaració produeix sobre les competències de les comunitats autònomes en matèria de

seguretat pública o, si escau, d'emergències i protecció civil, entenem que els principis de col·laboració i coordinació justifiquen la previsió normativa de la seva intervenció prèvia a aquesta decisió, mitjançant la fórmula citada en la sol·licitud o qualsevol altra que compleixi unes condicions suficients de participació.

Per tant, l'article 15.c de la Llei, en la mesura que no preveu cap tipus de participació de les comunitats autònomes en la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes als articles 132 i 164 EAC i no té empara a l'article 149.1.29 CE.

4. L'article 20 de la Llei porta per rúbrica «Estructura del Sistema de Seguretat Nacional».

Aquest precepte regula els diferents òrgans que integren l'anomenat Sistema de Seguretat Nacional, en particular els òrgans de suport del Consell de Seguretat Nacional, amb la denominació de comitès especialitzats (apt. 3). Per la seva part, l'apartat 4 conté una remissió reglamentària per a la regulació dels òrgans de coordinació i suport del Departament de Seguretat Nacional, així com dels mecanismes d'enllaç i coordinació permanents amb els organismes de totes les administracions de l'Estat que siguin necessaris perquè el Sistema de Seguretat Nacional pugui exercir les seves funcions i complir els seus objectius.

Encara que l'encapçalament i la petició final de l'escrit de sol·licitud citen expressament l'apartat 3 anteriorment esmentat, la motivació sembla referir-se a l'apartat 4. El que es qüestiona no és tant l'esmentada remissió reglamentària, sinó el fet que no s'inclouin en l'estructura del Sistema de Seguretat Nacional les autoritats autonòmiques corresponents que, d'acord

amb els seus respectius estatuts d'autonomia, disposen de competències en aquest àmbit.

La redacció d'aquest apartat 4 és imprecisa, fins al punt que no és fàcil saber si l'expressió «organismes de totes les administracions de l'Estat» s'està referint a l'Administració de l'Estat o també a l'Administració de les comunitats autònomes. En tot cas, i limitant el nostre examen a les qüestions plantejades per la sol·licitud, hem de dir que tant el Consell de Seguretat Nacional com l'anomenat Departament de Seguretat Nacional, que realitza funcions de Secretaria Tècnica d'aquest, així com els seus òrgans de suport («comitès especialitzats»), són òrgans de l'Administració general de l'Estat. El propi Consell de Seguretat Nacional té caràcter de Comissió Delegada de Govern per als assumptes de seguretat nacional, com indicàvem al fonament jurídic primer.

Des d'aquesta perspectiva, la presència d'autoritats autonòmiques en òrgans administratius dependents directament del Govern central no sembla una opció adequada per garantir la participació de les comunitats autònomes en l'adopció de decisions que afecten les seves competències. Més aviat hem d'entendre que ha de ser la Conferència Sectorial regulada a l'article 6 l'instrument adient per a aquesta participació, juntament amb la intervenció en la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, i també en l'elaboració i revisió de l'Estratègia de seguretat nacional, entre d'altres.

Per tot això, l'article 20.3 de la Llei no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

5. L'article 24 de la Llei regula la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional.

A) Segons preveu aquest precepte, la situació d'interès per a la seguretat nacional la declara el president del Govern de l'Estat, mitjançant un reial decret. Aquest reial decret ha d'especificar la definició de la crisi, l'àmbit geogràfic del territori afectat, la durada, el nomenament, si s'escau, d'una autoritat funcional i la determinació de les seves competències per dirigir i coordinar les actuacions que siguin procedents, i la determinació dels recursos humans i materials necessaris per afrontar aquesta situació (apt. 1).

També s'estableix l'obligació genèrica dirigida a totes «les autoritats competents» d'aportar els mitjans humans i materials necessaris que estiguin sota la seva dependència, per a l'aplicació efectiva dels mecanismes d'actuació (apt. 2).

B) El Govern denuncia la vulneració de les competències de la Generalitat en dos aspectes concrets.

D'una banda, al·lega que la Llei no preveu cap tràmit de comunicació, informació o consulta sobre la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional al màxim responsable autonòmic (el president) de la o les comunitats autònomes afectades.

I, de l'altra, considera que en aquest precepte «no queda prou clar si amb la declaració s'assumirien competències l'exercici de les quals correspon a les comunitats autònomes, a més de la corresponent obligació d'aportar els recursos necessaris, sense previsió de compensació econòmica ni de cap altre tipus en la present Llei».

La primera d'aquestes qüestions ja ha estat tractada a l'apartat 3 d'aquest mateix fonament jurídic, relatiu a l'article 15.c (atribució al president del

Govern de l'Estat de la facultat per declarar la situació d'interès per a la seguretat nacional), al qual ens remetem.

La segona, en canvi, planteja el problema més transcendent de tots els que haurem de tractar en aquest Dictamen des de la perspectiva de la hipotètica vulneració de les competències de la Generalitat. És per això que, a fi de donar resposta adequada a la sol·licitud, exposarem en primer lloc l'abast de la regulació que conté la Llei sobre aquesta qüestió en tots els aspectes que són rellevants per resoldre els dubtes plantejats, per la qual cosa haurem d'analitzar no solament l'article 24, sinó també els altres que hi estan connectats directament (art. 23, 25, 26, 28 i 29). Aquesta exposició ens serà d'utilitat, a més, per tractar altres dubtes plantejats pel Govern sobre qüestions de naturalesa no competencial, relatives a la presumpta vulneració dels articles 9.3 i 116 CE, que tocarem en un apartat posterior.

- El pressupòsit fàctic que faculta per a la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional està definit a l'article 23.2, quan els riscos i les amenaces concrets per a la seguretat nacional provoquen una crisi que «per la gravetat dels seus efectes i la dimensió, urgència i transversalitat de les mesures per a la seva resolució, requereix de la coordinació reforçada de les autoritats competents en l'exercici de les seves atribucions ordinàries, sota la direcció del Govern, en el marc del Sistema de Seguretat Nacional» (art. 23.2, en relació amb l'art. 22, sobre gestió de crisis).

- La decisió correspon en exclusiva al president del Govern de l'Estat, mitjançant un reial decret, sense intervenció del Consell de Ministres. Tampoc no es preveu la participació de la Conferència Sectorial per a Afers de la Seguretat Nacional, ni de les autoritats de les comunitats autònomes afectades, ni tan sols del Consell de Seguretat Nacional (art. 24.1.e).

– Una vegada publicada la declaració, totes les autoritats competents (s’hi han d’entendre incloses les autoritats de les comunitats autònomes i de les corporacions locals) tenen l’obligació d’aportar els mitjans humans i materials necessaris que estiguin sota la seva dependència, per a l’aplicació efectiva dels mecanismes d’actuació (art. 24.2). Hem d’entendre que aquesta obligació només afecta els mitjans que han estat determinats en el real decret de declaració.

– A aquest efecte, el títol IV fixa la contribució de recursos a la seguretat nacional amb una regulació confusa i de vegades contradictòria, fins al punt que no sempre permet precisar l’abast dels conceptes utilitzats i dels instruments que s’hi preveuen.

No obstant això, podem concloure que s’imposen a les comunitats autònomes unes obligacions que afecten directament l’exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública i protecció civil. Així, han d’identificar els recursos materials i humans que posen a disposició i s’integren al catàleg general d’àmbit estatal previst a l’article 28; aquests recursos, a més, podran ser incorporats en la declaració de mitjans humans i materials utilitzables en l’esmentada situació de declaració d’interès general prevista a la Llei i, consegüentment, el personal, les instal·lacions i els mitjans corresponents seran adscrits al Sistema de Seguretat Nacional (art. 29.2). Finalment, durant el temps que es mantingui l’esmentada situació, aquests recursos estaran disponibles per a l’efectiva aplicació dels mecanismes d’actuació que siguin necessaris, en un marc de «coordinació reforçada» sota la direcció del Govern i, si s’escau, de l’autoritat funcional que hagi estat designada (art. 23.2 i 24.1.d i .e).

C) En vista del que acabem d’exposar, podem concloure que el dubte que planteja la sol·licitud («no queda prou clar si amb la Declaració s’assumirien competències l’exercici de les quals corresponen a les comunitats

autònomes») ha de tenir una resposta positiva, almenys pel que fa a la Generalitat de Catalunya. Entenem que aquesta assumpció de competències per part de l'Estat vulnera els articles 164 i 132 EAC per les raons següents:

D'entrada, i com a qüestió prèvia, hem de dir que encara que la disposició final primera invoca l'article 149.1.29 CE com a fonament competencial, sembla clar que la Llei que dictaminem utilitza un concepte de seguretat pública expansiu i no adequat al que deriva de la Constitució mateixa, tal com ha estat definida per la jurisprudència constitucional. Bastarà que ens remetem a l'examen que hem fet d'aquesta jurisprudència al fonament jurídic segon i la comparem amb alguns passatges del preàmbul i de la part dispositiva per argumentar aquesta afirmació.

Així, llegim al preàmbul que «la realitat demostra que els desafiaments per a la seguretat nacional que afecten la societat revesteixen a vegades una complexitat elevada, que desborda les fronteres de categories tradicionals, com la defensa, la seguretat pública, l'acció exterior i la intel·ligència, així com d'altres més recentment incorporades a la preocupació per la seguretat, com el medi ambient, l'energia, els transports, el ciberespai i l'estabilitat econòmica». Per la seva part, l'article 10 estableix que són àmbits d'especial interès per a la seguretat nacional, «[a]ls efectes d'aquesta Llei [...], entre d'altres, la ciberseguretat, la seguretat econòmica i financera, la seguretat marítima, la seguretat de l'espai aeri i ultraterrestre, la seguretat energètica, la seguretat sanitària i la preservació del medi ambient».

És a dir, la seguretat pública (que, per cert, quasi no està citada al text de la Llei) és entesa només com una part d'aquest camp més ampli de la seguretat nacional, que abasta moltes altres matèries. Res impedeix, doncs, que les previsions dels articles relatius a la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, que examinem en aquest apartat, puguin ser utilitzades per fer front a «riscos o amenaces» variats i diversos que no s'identifiquen

necessàriament amb el concepte constitucional de seguretat pública tal com l'hem exposat anteriorment.

Això és així perquè el que traspuja d'aquesta concepció de la seguretat nacional, almenys aparentment, és el desig de superar els àmbits materials establerts als articles 148 i 149 CE per determinar les competències respectives de l'Estat i les comunitats autònomes. El preàmbul mateix sembla reconèixer aquest fet, quan afirma que es regula «el camp de la seguretat nacional com un espai d'actuació pública nou, enfocat a l'harmonització d'objectius, recursos i polítiques ja existents en matèria de seguretat», i afegeix, a més, que és un «concepte que, fins a la data, no havia estat objecte d'una regulació normativa integral».

Naturalment, l'Estat pot fer front als riscos i les amenaces abans indicats amb tots els mitjans que siguin necessaris, més encara si tenim en compte que al món actual són realitats que posen en perill la convivència lliure en una societat democràtica. Però ho ha de fer d'acord amb el marc constitucional i estatutari de competències abans esmentat i respectar l'abast funcional de què disposa en cada matèria, en lloc de «crear» conceptes nous que puguin actuar com a dreceres a la distribució competencial establerta per la mateixa Constitució. Així, per citar només alguns dels àmbits a què expressament es refereix el preàmbul, una greu crisi econòmica s'ha d'afrontar d'acord amb el que disposa l'article 149.1.13 CE, igual que una situació de perill greu per al medi ambient no justifica l'exclusió del que preveu l'article 149.1.23 CE.

No obstant això, l'escrit de sol·licitud només al·lega i argumenta de forma substancial la vulneració dels articles 132 i 164 EAC. Conseqüentment, limitarem la nostra anàlisi als temes relacionats amb el concepte constitucional de seguretat pública, que resumim a continuació.

A aquest efecte n'hi haurà prou de recordar els aspectes substancials del marc constitucional i estatutari de competències resultant del bloc de la constitucionalitat, tal com hem exposat al fonament jurídic segon, per concloure que l'article 24 examinat va més enllà de les seves previsions.

Efectivament, el que resulta d'aquest marc, que integra l'Estatut d'autonomia i la LOFCS per mandat de la mateixa Constitució, és una competència compartida en què la Generalitat planifica i regula el sistema de seguretat pública de Catalunya; té el comandament suprem de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, que actua com a policia integral a tot el territori de Catalunya. I, el que és més important, l'actuació d'aquesta policia i de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat, en l'exercici de les seves funcions, ha d'ajustar-se als principis de col·laboració i coordinació, portats a terme a través dels instruments expressament previstos en el mateix bloc de la constitucionalitat: el Consell de Política de Seguretat (art. 48 LOFCS) i la Junta de Seguretat de Catalunya (art. 164.4 EAC i article 49 LOFCS).

A més, ni l'Estatut d'autonomia ni la LOFCS han previst cap situació en què aquest «comandament suprem» de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra pugui ser limitat per fórmules d'«adscripció» a ens o sistemes estatals com els que estableix l'article 24.1.e que examinem, en relació amb els articles 23.2 i 29.2 (en aquest últim, respecte a l'adscripció de recursos al Sistema de Seguretat Nacional). És cert que l'article 46 LOFCS, que s'aplica a Catalunya per mandat de la disposició final segona de la mateixa Llei orgànica, preveu de forma excepcional que, en el cas que unitats o membres de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat i de la policia de la comunitat autònoma concorrin simultàniament en la prestació d'un determinat servei o en la realització d'una actuació concreta «són els comandaments dels primers els que assumeixen la direcció de l'operació». Però aquesta previsió en res contradiu el que dèiem abans, ja que es refereix a una actuació

concreta i momentània, limitada a una operació determinada i, per tant, sense cap continuïtat.

Aquestes consideracions són plenament aplicables a les competències de la Generalitat sobre protecció civil i emergències que, com ja havíem vist anteriorment, formen part de la matèria de seguretat pública regulada per l'article 149.1.29 CE, encara que les referències fetes a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra han de ser ampliades als serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, així com els de salvament marítim, si escau. Ens remetem, a aquest efecte, a la determinació del marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic segon, apartat 3, no sense recordar que l'article 132 EAC inclou entre les competències de la Generalitat la regulació, planificació i execució de les mesures corresponents, i la direcció i coordinació dels serveis de protecció civil.

Fàcilment podem comprovar que les mesures previstes a l'article 24, analitzat en el context dels diversos preceptes que regulen la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, contradiuen el marc constitucional i estatutari que acabem de resumir en les línies precedents. Aquesta regulació obliga la Generalitat a posar a disposició del Sistema de Seguretat Nacional els recursos humans i materials (personal, instal·lacions i mitjans) previstos al reial decret de declaració que, en el cas de riscos o amenaces relacionats amb la protecció de la seguretat pública, poden incloure unitats, mitjans i instal·lacions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les policies locals, així com els serveis de protecció civil, si és procedent. Aquests mitjans, tal com vèiem anteriorment, han d'estar disponibles per a l'efectiva aplicació dels «mecanismes d'actuació» que siguin necessaris, en un marc de «coordinació reforçada» sota la direcció del Govern i, si s'escau, de l'autoritat funcional que hagi estat designada (art. 23.2 i 24.1.d i .e).

Certament, les mesures i actuacions exposades, i d'altres que fossin adequades, podrien ser decidides i executades per l'Estat, d'acord amb la seva competència compartida sobre seguretat pública, si fossin necessàries per fer front a greus riscos i amenaces contra la seguretat pública. Però, com dèiem anteriorment, s'han de prendre respectant les previsions contingudes a la Constitució sobre distribució de competències en la matèria, i molt especialment les que regulen els instruments de coordinació i cooperació, que són imprescindibles en un àmbit com el que examinem.

Res d'això trobem al precepte qüestionat. No hi ha la menor referència a instruments de participació, ni tan sols en les formes de consulta, audiència o informe, sobre la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional decidida pel president del Govern, com havíem comentat en tractar l'article 15.c. L'article 25 estableix «mecanismes d'enllaç i coordinació necessaris perquè el Sistema de Seguretat Nacional s'activi preventivament i faci el seguiment dels supòsits susceptibles de derivar en una situació d'interès per a la seguretat nacional». Però aquests mecanismes són determinats lliurement pel Consell de Seguretat Nacional, i difícilment es poden considerar com un mitjà de col·laboració i coordinació amb les comunitats autònomes, que ni tan sols són esmentades.

Tampoc s'han previst fórmules de participació i col·laboració sobre les mesures a prendre durant el transcurs de l'esmentada situació, que només contenen una referència, genèrica i indeterminada, a la «coordinació reforçada [...] sota la direcció del Govern». L'article 26, que regula precisament el funcionament i l'actuació dels «òrgans de coordinació [...] en matèria de gestió de crisis», no conté la menor referència a les comunitats autònomes, ja que només regula la creació d'un «comitè especialitzat» de caràcter únic per al conjunt del Sistema de Seguretat Nacional, amb el suport del Departament de Seguretat Nacional.

És cert que algunes de les disposicions contingudes al títol IV, que regula la contribució de recursos al sistema de seguretat nacional, inclouen previsions sobre la col·laboració i la coordinació amb les comunitats autònomes. Així, segons l'article 27.2 «[l]organització de la contribució de recursos a la seguretat nacional recau en el Consell de Seguretat Nacional, en coordinació amb les comunitats autònomes», mentre que l'apartat 4 d'aquest mateix article determina que «[l]es comunitats autònomes i les entitats locals han de col·laborar en l'elaboració dels plans de recursos humans i materials necessaris per a les situacions de crisi que preveu aquesta Llei». Finalment, l'article 29.2, *in fine*, preveu que «[l]adscripció d'aquests recursos s'ha de fer tal com s'estableixi reglamentàriament, en coordinació amb les comunitats autònomes».

No obstant això, aquestes previsions només afecten l'organització del sistema de recursos utilitzables en cas de declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional (recursos en gran mesura provinents de les mateixes comunitats autònomes), i no a la seva aplicació efectiva durant el transcurs de la dita situació.

Per concloure, el retret més important que podem fer a les fórmules de col·laboració anteriorment exposades és que ignoren totalment els òrgans de col·laboració i coordinació expressament previstos al bloc de la constitucionalitat, com són el Consell de Política de Seguretat i, pel que fa a Catalunya, la Junta de Seguretat, als quals ens havíem referit anteriorment, i, per tant, desplacen la seva intervenció.

En conclusió, l'article 24 de la Llei vulnera l'article 149.1.29 CE, com també les competències de la Generalitat reconegudes als articles 132 i 164 EAC, sens perjudici de l'anàlisi que efectuarem posteriorment respecte a la possible vulneració de l'article 116 CE.

6. Abordarem, a continuació l'anàlisi de la disposició addicional tercera, que porta per rúbrica «Homologació dels instruments de gestió de crisi».

Aquesta disposició addicional conté el mandat per als òrgans competents de les diferents administracions públiques perquè, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei, revisin les seves normes i els seus procediments d'actuació per adequar-ne i coordinar-ne el funcionament en el Sistema de Seguretat Nacional.

A parer de l'escrit de sol·licitud del Govern, l'obligació d'adequació afecta recursos que encara s'han de determinar, com ara els de la disposició final tercera, que estableix el termini d'un any per tal que es presenti un projecte de llei que reguli la disposició de la contribució de recursos a la seguretat nacional, de manera que es planteja «si aquesta discordança de terminis i obligacions, més enllà de dificultar l'encaix dels corresponents recursos en el corresponent marc normatiu, no podria constituir una imposició als agents del sistema d'unes obligacions sobre previsions de recursos no regulats».

De la dicció de la disposició, com també de la diferenciació que efectua la Llei entre recursos i instruments de gestió (disp. add. primera, segona i trans. única), es dedueix que l'objecte que s'hi regula (la revisió de normes i procediments d'actuació) és diferent del contingut en la disposició final tercera (contribució de recursos a la seguretat nacional), malgrat estar-hi relacionat, de manera que no s'observa una contradicció entre ambdues disposicions ni es desprèn, en conseqüència, que la disposició addicional sol·licitada imposi unes obligacions sobre previsions de recursos no regulats.

En efecte, l'objectiu de la disposició és fonamentalment organitzatiu, per tal de facilitar la coordinació dels diferents òrgans dins del Sistema de Seguretat Nacional, especialment per respondre a la situació de crisi, d'acord amb els

articles 18 i 22 de la Llei. De fet, la mateixa norma conté una previsió expressa en aquest sentit pel que fa als comitès especialitzats del Consell de Seguretat Nacional (disp. trans. única).

En conseqüència, en la mesura que la disposició addicional tercera qüestionada fixa únicament una obligació de revisió amb l'objectiu d'assolir una coordinació adequada en el si del Sistema Nacional de Seguretat, deixant, en tot cas, a les diferents administracions l'avaluació de la necessitat, la manera com efectuar-la i l'abast que ha de tenir, considerem que no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

7. El Govern al·lega la possible vulneració dels articles 9.3 CE i 116 CE, encara que no cita els preceptes concrets de la Llei als quals podria imputar-se aquesta vulneració. Tal com hem indicat al fonament jurídic primer, entenem que aquest dubte s'ha de referir únicament als articles o apartats expressament inclosos a l'encapçalament de la sol·licitud i a la petició final, en la mesura que pugui afectar-los l'argumentació aportada. En conseqüència, en aquest apartat analitzarem la vulneració al·legada de l'article 116 CE, que podria ser imputada als articles 15.c (el president del Govern declara la situació d'interès per a la seguretat nacional) i 24 (declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional).

A) Segons llegim a la sol·licitud, «amb independència dels efectes jurídics connectats a la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional, la qüestió és si a la vista de l'article 116 CE hi ha constitucionalment la possibilitat de crear situacions extraordinàries diferents de les específicament previstes en la Constitució i regulades en la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, com la regulada a la Llei de seguretat nacional».

Per això, es diu, aquesta Llei «podria considerar-se que no està clarament delimitada en relació als estats d'alarma i excepció regulats en la Llei

orgànica 4/1981, d'1 de juny, i això podria comportar greus riscos d'incertesa jurídica i d'encaix constitucional amb la possible vulneració dels articles 9.3 i 116 de la Constitució».

B) Per respondre al dubte plantejat pel Govern, partirem de dues consideracions prèvies. En primer lloc, ens trobem davant una figura constitucional, la de l'estat d'alarma, que fins l'any 2010 no havia estat declarada, per la qual cosa la jurisprudència constitucional sobre ella és pràcticament inexistent. Només sembla rellevant a aquest efecte, i tan sols de forma parcial, la ITC 7/2012, de 13 de gener, que va inadmetre el recurs d'empara interposat contra l'acord del Ple del Congrés dels Diputats autoritzant la pròrroga de l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 1673/2010, de 4 de desembre.

I, en segon lloc, l'estat d'alarma previst a la Constitució i regulat per la LO 4/1981, d'1 de juny, d'estats d'alarma, excepció i setge (en endavant LOEAES) ha estat considerat per bona part de la doctrina científica com una institució de naturalesa ambigua i imprecisa, i fins i tot inútil si tenim en compte que tant les situacions que justifiquen la seva declaració com les mesures i actuacions que poden aplicar-se ja troben el seu encaix en les potestats ordinàries de les administracions públiques.

Això és així perquè l'estat d'alarma presenta una naturalesa mixta, que integra parcialment elements propis de dues institucions habituals en el dret públic comparat que convé distingir: d'una banda, la suspensió de drets fonamentals i de les seves garanties, que té per objecte la protecció de l'estat democràtic de dret mitjançant mesures exorbitants que poden arribar a la utilització d'instruments policials i militars, i de l'altra, la que ha estat anomenada defensa o protecció civil davant de catàstrofes o calamitats públiques, de vegades imprevistes, que no comporta la suspensió de drets

constitucionals sinó la imposició als ciutadans d'unes càrregues i prestacions personals que, en situacions ordinàries, no serien obligatòries.

Per tant, només disposem d'un mètode de treball per donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud, que no és altre que examinar la regulació de la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional continguda als articles 15.c i 24 de la Llei que dictaminem i comparar-la amb la regulació de l'estat d'alarma inclosa als capítols I i II LOEAES.

Aquesta regulació és d'utilitat a l'efecte del nostre Dictamen en la mesura que és rellevant per construir el concepte constitucional d'estat d'alarma. A més, hem de recordar que, al contrari del que llegim a la sol·licitud, el legislador sí que pot establir una figura intermèdia entre la normalitat i els estats excepcionals; el que realment vulneraria la Constitució seria la regulació d'una institució materialment idèntica, o molt similar, a l'estat d'alarma, tant pel que fa a aspectes formals (declaració, pròrroga, cessament) com als supòsits fàctics que faculden la seva declaració i, sobretot, al seu contingut, sense tenir en compte les garanties exigides per la Constitució, entre les quals hi ha la regulació per llei orgànica.

C) Començant pels aspectes formals o procedimentals, observem que tant la declaració mitjançant reial decret com la determinació de l'àmbit territorial i la immediata informació al Congrés dels Diputats són clarament coincidents en ambdues figures. En canvi, trobem diferències en el titular de la competència (president del Govern o Consell de Ministres) i en la determinació de la durada de l'estat d'alarma i la seva pròrroga autoritzada pel Congrés dels Diputats, que no existeixen en la situació d'interès per a la seguretat nacional. Aquestes dues exigències són a la Constitució, de forma que integren el concepte constitucional d'estat d'alarma.

Quant al pressupòsit fàctic que faculta les respectives declaracions, sorprèn la indeterminació i l'extrema amplitud de les condicions que permeten la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, tal com és definida a l'article 23.2, que es pot integrar sense problemes en els tres tipus previstos a l'article 4 LOEAES: catàstrofes, calamitats o desgràcies públiques; crisis sanitàries, o situacions de desproveïment de productes de primera necessitat.

És en el contingut i abast de les mesures i actuacions que s'han d'executar en ambdues figures on trobem les majors diferències. De fet, només aquesta qüestió és útil a l'efecte de la nostra tasca, ja que són les dites mesures les que configuren la naturalesa constitucional de l'estat d'alarma, i el diferencien de situacions afins, tal com ha estat definida per la jurisprudència constitucional.

Així, segons la ITC 7/2012, abans citada:

«todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE y también por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante "los poderes ordinarios" la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias.»(FJ 4)

Per tant, són dues característiques les que configuren aquest concepte constitucional: d'una banda, el caràcter extraordinari de la situació de l'emergència, que no pot ser tractada mitjançant els poders ordinaris de què disposen les autoritats competents, i, de l'altra, la necessitat d'acceptar aquestes «modificacions o excepcions» *pro tempore* de l'aplicabilitat de determinades normes de l'ordenament vigent.

Doncs bé, encara que els articles 23 i 24 que dictaminem són extremadament parcs a l'hora de concretar les mesures aplicables durant la situació d'interès per a la seguretat nacional, el que sí que fan és declarar-ne el caràcter ordinari, i no extraordinari, segons l'apartat 3 de l'article 23 («La situació d'interès per a la seguretat nacional s'ha d'afrontar amb els poders i mitjans ordinaris de les diferents administracions públiques i en cap cas no pot implicar la suspensió dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans»).

Quant a les mesures concretes que comporten les esmentades modificacions o excepcions, n'hi haurà prou que ens remetem als articles 9 a 12 LOEAES, que consten com a exemples a la resolució del Tribunal Constitucional abans citada. Dos d'aquests són especialment rellevants:

Segons l'article 9, una vegada declarat l'estat d'alarma, «todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza».

És aquesta una mesura realment excepcional, que en cap cas podria ser presa fora de la situació igualment excepcional que justifica la declaració de l'estat d'alarma. L'apartat 2 de l'article 24 que examinem, tal com l'hem interpretat tenint en compte l'apartat 1.e del mateix article, només comporta la posada a disposició de la situació d'interès per a la seguretat nacional dels mitjans humans i materials expressament determinats al reial decret de declaració, que no poden ser qualssevol sinó que han d'estar previstos prèviament, d'acord amb el sistema de contribució de recursos regulat al títol IV de la Llei.

Per la seva part, l'article 12.2 LOEAES regula la possible intervenció d'empreses o serveis i, el que és més important, la mobilització del seu personal, amb la finalitat d'assegurar el seu funcionament. Recordem que aquesta mobilització comporta la militarització i la submissió d'aquestes persones a la disciplina militar. Naturalment, la Llei que dictaminem no preveu cap mesura d'aquest tipus, ni similar.

Per tot el que acabem d'exposar, la declaració de situació d'interès per a la seguretat nacional té un règim jurídic diferent de la declaració d'estat d'alarma prevista a l'article 116 CE.

Conseqüentment, els articles 15.c i 24 de la Llei no vulneren l'article 116 CE.

8. Finalment, ens pronunciarem sobre l'al·legada vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). El Govern considera que la Llei dictaminada presenta «greus riscos d'incertesa jurídica», ja que «es refereix a un àmbit de regulació que conté un gran nombre d'inconcrecions, conceptes genèrics i oberts, a més de formulacions poc precises, que no permeten acotar adequadament els conceptes i situacions que es regulen».

Recordem que eren dos els preceptes que ens havien generat dubtes sobre aquesta qüestió, els articles 6 i 20 de la Llei, quan examinàvem la seva adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències. Per tant, limitarem la nostra anàlisi als esmentats articles, no sense recordar que l'al·legació relativa a l'article 20 es referia exclusivament al seu apartat 4.

A) L'abast i el contingut dels principis incorporats a l'article 9.3 CE van ser determinats per una de les primeres decisions del Tribunal Constitucional, la STC 27/1981, de 20 de juliol:

«Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución —legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad— no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.»

I, afegia:

«En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.» (FJ 10)

Des d'aquesta perspectiva la seguretat jurídica presenta dues vessants, subjectiva i objectiva. La primera és la relativa a la certesa de la norma, entesa com a claredat i no confusió normativa, de tal manera que es produiria vulneració de l'esmentat principi si «en el Ordenamiento jurídico en

el que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento» (ITC 72/2008, de 20 de febrer, FJ 3).

Quant a la vessant subjectiva, la predictibilitat de la norma i dels seus efectes, significa que els subjectes afectats han de poder ajustar la seva conducta als mandats de la llei i, sobretot, preveure les eventuais conseqüències d'aquesta conducta. Per tant, es vulnera el principi de seguretat jurídica si la norma produeix una perplexitat insalvable sobre la previsibilitat del dret que és aplicable.

La jurisprudència posterior ha matisat aquesta doctrina mitjançant determinats criteris que la complementen. Així, sempre s'ha tingut en compte la regla general de deferència cap al legislador, que obliga el Tribunal Constitucional a efectuar el control de constitucionalitat de les lleis sense imposar restriccions indegudes al poder legislatiu, respectant les seves opcions polítiques. A més, la seguretat jurídica no té cap relació amb criteris d'oportunitat, ni tampoc amb l'encert o desencert de les opcions decidides pel legislador.

B) D'acord amb la doctrina que acabem d'exposar, no podem confirmar els dubtes expressats pel Govern, almenys pel que fa a les disposicions explícitament qüestionades a la sol·licitud.

A l'article 6 havíem criticat els problemes que es podrien produir per la presència de dos òrgans amb funcions de conferència sectorial sobre la mateixa matèria (la Conferència Sectorial sobre Afers de la Seguretat Nacional i el Consell de Política de Seguretat, creat per l'article 48 LOFCS).

Però el cert és que el Tribunal Constitucional ha recordat que no és la seva tasca resoldre els dubtes que puguin produir-se sobre la interpretació i aplicació de les normes jurídiques quan, en si mateixes, no plantegen vicis de constitucionalitat. En tot cas, els conflictes que es podrien derivar d'aquesta confluència s'haurien de resoldre per la via del desenvolupament reglamentari o utilitzant els mecanismes de col·laboració que es consideressin pertinents.

Quant a l'article 20.4, és cert que, en analitzar-lo, hem subratllat la redacció confusa i imprecisa d'aquest precepte, fins al punt que no era fàcil saber si s'estava referint a l'Administració de l'Estat o també a l'Administració de les comunitats autònomes. No obstant això, segons la doctrina constitucional exposada, «no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados» (STC 14/1998, de 22 de gener, FJ 8), i les omissions o deficiències tècniques tampoc no vulneren el principi de seguretat jurídica.

En tot cas, i malgrat la redacció confusa abans denunciada, hem de recordar que, al seu moment, no hem trobat complicacions insalvables per resoldre el dubte que presenta l'esmentat article 20.4, a partir d'una interpretació sistemàtica del seu contingut.

Consegüentment, els articles 6 i 20 de la Llei no vulneren l'article 9.3 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 4.3 de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional vulnera les competències de la Generalitat dels articles 132 i 164 EAC i no troba empara en l'article 149.1.29 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 15.c i 24 de la Llei 36/2015 vulneren les competències de la Generalitat dels articles 132 i 164 EAC i no troben empara en l'article 149.1.29 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Tercera. La resta de preceptes sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.