



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 18/2015, de 26 de novembre, sobre la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional

Conclusions del Dictamen:

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.

L'article 4.3 de la Llei 36/2015 defineix l'Estratègia de seguretat nacional com 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.

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, 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.

Així, la manca de participació de les comunitats autònomes en l'elaboració de l'Estratègia de seguretat nacional 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 Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (en endavant, LOFCS) com a suprema instància de coordinació entre les polítiques de seguretat pública de l'Estat i de les comunitats autònomes (art. 48 LOFCS).

Per tant, l'article 4.3 de la Llei 36/2015 vulnera les competències de la Generalitat reconegudes als articles 132 i 164 EAC i no té empara en l'article 149.1.29 CE.

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.

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.

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, els principis de col·laboració i coordinació justifiquen la previsió normativa de la seva intervenció prèvia a aquesta decisió.

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.

L'article 24 de la Llei regula la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional, que correspon al president del Govern de l'Estat, mitjançant un reial decret que 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).

La Llei 36/2015 imposa 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).

A la vista de l'anterior i de l'anàlisi dels articles 23, 24, 25, 26, 28 i 29 de la Llei, amb la declaració de la situació d'interès per a la seguretat nacional s'assumirien competències l'exercici de les quals correspon a la Generalitat de Catalunya. I 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, cal dir que encara que la disposició final primera invoca l'article 149.1.29 CE com a fonament competencial, sembla clar que la Llei dictaminada 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.

En la Llei 36/2015, la seguretat pública 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, aquí examinats, 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.

Això és així perquè el que traspua 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».

El que resulta del marc constitucional i estatutari de competències derivat del bloc de la constitucionalitat en matèria de seguretat pública, 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 art. 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, en relació amb els articles 23.2 i 29.2 (en aquest últim, respecte a l'adscripció de recursos al Sistema de Seguretat Nacional).

Aquestes consideracions són plenament aplicables a les competències de la Generalitat sobre protecció civil i emergències que 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.

Fàcilment es pot comprovar que les mesures previstes a l'article 24 de la Llei 36/2015, 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 en la matèria.

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 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 és objecte d'examen.

En el 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, segons el que s'ha 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».

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. 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 i no a la seva aplicació efectiva durant el transcurs de la dita situació.

Per concloure, el tret més important 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 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.

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

Adoptada per unanimitat.

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

El precepte 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.

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

D'altra banda, pel que fa a l'al·legada vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i als 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), 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.

En conseqüència, l'article 6 de la Llei no vulnera l'article 9.3 CE.

L'article 15.b de la Llei 36/2015 atribueix al president del Govern de l'Estat la proposta d'Estratègia de seguretat nacional, prevista en l'article 4.3, 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, l'article 15.b no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

L'article 20 de la Llei 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'incloguin 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 de l'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, cal 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.

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 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.

Quant a la redacció confusa i imprecisa de l'article 20.4 i l'al·legada vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), segons la doctrina constitucional, «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 vulnereu el principi de seguretat jurídica.

Conseqüentment, l'article 20 de la Llei no vulnera l'article 9.3 CE.

Pel que fa a la possible vulneració de l'article 116 CE, aquesta 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) de la Llei 36/2015.

El legislador 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 es troba la regulació per llei orgànica.

Si s'examina 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 dictaminada, i es compara amb la regulació de l'estat d'alarma inclosa als capítols I i II de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, d'estats d'alarma, excepció i setge (en endavant LOEAES), és en el contingut i abast de les mesures i actuacions que s'han d'executar en ambdues figures on es troben les diferències més grans. De fet, 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.

Són dues característiques les que configuren el concepte constitucional d'estat d'alarma: 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, els articles 23 i 24 dictaminats, tot i ser extremadament parcs a l'hora de concretar les mesures aplicables durant la situació d'interès per a la seguretat nacional, en declaren el caràcter ordinari, i no extraordinari, segons l'apartat 3 de l'article 23. Quant a les mesures concretes que comporten les esmentades modificacions o excepcions, n'hi haurà prou amb la remissió als articles 9 a 12 LOEAES.

Per tot l'anterior, 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.

La disposició addicional tercera de la Llei 36/2015, que porta per rúbrica «Homologació dels instruments de gestió de crisi», 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.

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 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, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.