

**TEMES DE
SEGURETAT 1**

LA POLICIA LOCAL A CATALUNYA

VOLUM 1

COORDINACIÓ

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

JOAN MIQUEL CAPELL I MANZANARES



**Diputació
Barcelona**

TEMES DE SEGURETAT 1

LA POLICIA LOCAL A CATALUNYA

VOLUM 1

Coordinació

Josep Ramon Fuentes i Gasó

Joan Miquel Capell i Manzanares



**Diputació
Barcelona**

Primera edició: març de 2016

© de l'edició: Diputació de Barcelona
© dels textos: els autors

Coordinació: Gabinet de Seguretat Corporativa de la Diputació de Barcelona
Edició i producció: Gabinet de Premsa i Comunicació de la Diputació de Barcelona

Correcció i maquetació: Fotolettra, S.A.

ISBN: 978-84-9803-735-7
Dipòsit legal: B 5650-2016

Presentació	5
Notes preliminars	7
Introducció	8
La història de la Policia Local <i>Dr. Jordi Figuerola i Garreta</i>	15
El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l'ordenació policial de l'àmbit local català <i>Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó</i> <i>Dr. Josep M. Abdelkader García</i>	86
Nocions bàsiques de la Policia Local a Catalunya <i>Dr. Joan Miquel Capell i Manzanares</i>	155
Coordinació de les Polícies Locals <i>Sr. Andreu Joan Martínez i Hernández</i>	200
Gestió de les Polícies Locals <i>Sr. Miquel Pedrosa Gámez</i>	238
La formació de la Policia Local a l'Escola de Policia de Catalunya <i>Sr. Lluís Isern i Bernat</i> <i>Sra. Marta Camps i Soler</i>	296
La formació de la Policia Local a la Diputació de Barcelona <i>Sr. José Antonio Pascualena Artieda</i>	326
Bibliografia	347

Com a govern de segon grau, la Diputació de Barcelona està especialitzada en la cooperació local, facilitant la prestació dels serveis públics bàsics per part dels governs locals. Som, doncs, fonamentalment, una eina de suport als ajuntaments, el nivell de govern més proper a la ciutadania. La proximitat, el fet de treballar per a la gent i a prop de la gent, implica l'atenció a la diversitat d'aspectes de la vida quotidiana, i la seguretat n'és un. Com que els governs locals són responsables d'algunes parcel·les que hi estan relacionades, és important que atenguem les demandes que es plantegen en l'àmbit de la seguretat en clau local.

En la societat de la globalització, el concepte de seguretat ofereix múltiples facetes, que no es limiten al que tradicionalment s'ha anomenat «ordre públic». Els diversos nivells de govern, inclòs el local, han d'afrontar situacions que tenen a veure no tan sols amb la seguretat física de les persones, sinó també amb la dels espais i els equipaments públics, les vies de comunicació i els transports, la construcció i l'alimentació, per no parlar de la problemàtica creixent de la seguretat en l'àmbit digital, en què les xarxes socials i el fenomen del Big Data estan transformant profundament la intimitat i les relacions personals.

En aquest context, la responsabilitat dels governs locals en l'àmbit de la seguretat ha esdevingut més complexa i s'ha ampliat a problemàtiques que obliguen els ajuntaments a fer un pas endavant per propiciar un entorn de més seguretat –en tots els sentits– als pobles i les ciutats. Parlem, doncs, en definitiva, d'una seguretat més sostenible, enfocada al benestar col·lectiu i centrada en les persones, com a garantia dels drets i les llibertats de tothom.

D'acord amb la Llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, aprovada pel Parlament el 2003, el Govern elabora un



Pla de Seguretat de Catalunya, actualitzat periòdicament, que determina, entre altres qüestions, que cada ajuntament ha de concretar un Pla local de seguretat. La Diputació de Barcelona dóna suport als ajuntaments en aquest sentit, a més d'orientar-los, ajudar-los i assessorar-los en temes relacionats amb la seguretat i el civisme.

Amb la publicació d'aquest primer volum de la col·lecció «Temes de seguretat», la Diputació enceta una nova línia de servei als governs locals, que es materialitzarà en un seguit de llibres especialitzats, abordats amb rigor i amb claredat, per tal de facilitar un enfocament eficaç des de la proximitat d'aquest nou i complex panorama de la seguretat.

Mercè Conesa i Pagès
Presidenta de la Diputació de Barcelona

Aquesta publicació forma part d'una col·lecció que la Diputació de Barcelona pretén difondre i facilitar coneixements sobre aspectes que estan relacionats d'una o altra forma amb la seguretat i la prevenció en els nostres municipis.

Les autoritats locals, com a responsables de la gestió municipal, han d'estar amatents als riscos i a les amenaces que es poden presentar, tant si l'origen de la situació és conseqüència de l'activitat humana, com de les que provenen de les adversitats climàtiques o dels accidents de qualsevol mena. D'aquesta manera, i per fer front a aquestes amenaces i riscos, el personal municipal dedicat de forma preferent són els policies locals. Com a servei que essencial que és, ha d'estar situat al mateix nivell que altres serveis bàsics, tema que avui per avui no genera cap dubte.

En aquest sentit, esdevé clau allò que predicava Enric Prat de la Riba a la seva presa de possessió com a primer president de la Mancomunitat de Catalunya el 6 d'abril de 1914:

*«Volem que els nostres municipis puguin dotar-se de tots els serveis d'instrucció, de **polícia urbana** i d'aprofitament rural proporcionats a la seva importància fins a arribar, entre l'esforç propi i el dels organismes superior, a fer que no hi hagi ni un sol Ajuntament de Catalunya que deixi de tenir, a part del servei de la policia, la seva escola, la seva biblioteca, el seu telèfon i la seva carretera.»*

Avui, cent anys després, esdevé especialment interessant encara analitzar-ne bé el context i les qüestions de fons relacionades amb la seguretat i la prevenció en els nostres municipis. A això volen contribuir els estudis que tot seguit us presentem.

Xavier Forcadell i Esteller
Coordinador General de la Diputació de Barcelona



Introducció

L'any 2014, la Diputació de Barcelona va canviar el model de seguretat del qual s'havia dotat en els darrers anys, seguint el mandat del seu president, Excm. Sr. Salvador Esteve i Figueras.

D'una Oficina de Seguretat incardinada en l'Àrea de Logística i fomentada en personal adscrit a diverses empreses de seguretat privada es va passar a crear un Gabinet de Seguretat, dependent orgànicament de Presidència, i que, tot mantenint el personal de les empreses privades, pretén coordinar-se i cooperar més i millor amb la seguretat pública.

Aquest no era només un canvi de denominació, sinó que es pretenia dotar la institució d'un sistema de seguretat modern i ajustat a les necessitats a les quals la corporació ha de fer front.

A més de les funcions tradicionals de seguretat que havia assumit l'Oficina, es va establir un nou objectiu, com és el d'incorporar les tasques d'ajut, orientació i assessorament als municipis de la província en temes relacionats amb la seguretat i el civisme.

El Gabinet de Seguretat va començar a treballar, el mes de maig de 2014, assumint les tasques del dia a dia i alhora fent un diagnòstic de la situació i preparant un Pla Estratègic de Seguretat per a la Diputació.

Pel que fa a l'assessorament, ajut i orientació als municipis en matèria de seguretat i civisme, es va partir de les dades de què disposava la pròpia institució en els Cercles de Comparació de policies locals i es van mantenir diverses reunions amb alcaldes, regidors i caps de policies locals per conèixer les seves necessitats. Pel que fa al civisme, es va partir de dues obres de la Sra. Carolina Galais González que la mateixa Diputació va editar, dins la col·lecció Estudis i Escrits, sobre les polítiques locals de civisme a Europa i a Espanya.

Una de les necessitats que es va detectar més ràpidament és la manca de llibres de consulta i la inexistència de dades i informes similars als que oferien els Cercles de Comparació que anualment edita la Diputació.

Un altre tipus d'informació és la que es pot consultar en les xifres estadístiques de la delinqüència de què disposen tant la Policia de la Generalitat com la Fiscalia o el Consell General del Poder Judicial.

Una segona mancança que ben aviat es va detectar va ser la manca d'espais de debat entre experts i professionals de la seguretat, que si bé estan molt interessats a compartir, exposar i discutir problemes al voltant de la seguretat, no troben aquests llocs on poder escoltar i assimilar noves accions per poder aplicar-les als seus territoris.

Amb aquesta obra que ara es publica s'enceta una col·lecció de llibres que editarà la Diputació de Barcelona i que estarà orientada als temes relacionats amb la seguretat, i que ha d'aconseguir dues finalitats: la primera, donar difusió i crear un corpus de publicacions que ampliïn una mica la bibliografia en aquesta temàtica, i la segona, que les persones interessades en aquestes matèries puguin trobar unes obres actualitzades i que generin prou espai de debat i de motivació perquè altres autors s'atreveixin a escriure sobre els seus coneixements, experiències o teories.

La seguretat entesa com un dret, com un valor i alhora com una percepció humana, es pot veure i analitzar des de diferents punts de vista, i és precisament aquest vessant pluridisciplinari el que li proporciona una gran riquesa. Cada cop hi ha més elements als quals s'ha afegit la paraula *seguretat* per definir-los millor, i així parlem del cotxe, del cinturó o de la mascareta de seguretat.

Segurament es fa servir tant la paraula *seguretat* que ha perdut una mica el seu significat i cal col·locar-hi un qualificatiu al darrere per saber a què ens referim: seguretat pública, privada o ciutadana, seguretat industrial o seguretat informàtica, seguretat social o seguretat laboral... I si el que estudiem és el concepte de seguretat en si mateix,

podem veure com ha anat evolucionant al llarg del temps, i com de la *securitas* llatina hem passat a la seguretat informàtica o a la seguretat de les xarxes socials.

Conceptualment, apareixen teories com la seguretat nacional, corporativa, comuna, humana o sostenible, que són diferents configuracions d'entendre el concepte, segons quin és el principal objecte a protegir o de quina manera s'aplica aquesta protecció.

Sens dubte que un dels principals operadors de la seguretat són els policies. A Catalunya, el mapa policial ha anat canviant en els darrers trenta anys com a fruit dels acords i de les voluntats polítiques.

El sistema policial català, que es pot qualificar com a asimètric, està configurat pel sumatori de 213 cossos de policies locals més el cos de Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Al resultat d'aquesta suma se la coneix, des de l'aprovació de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, com la policia de les institucions pròpies de Catalunya. Cal recordar que, a més a més, hi ha una sèrie de competències policials que encara executen els membres de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, com la vigilància de les fronteres, el control d'armes i explosius o la documentació i el control d'immigració, entre altres funcions.

L'estructuració d'aquest model de policia es va dissenyar a mitjan anys vuitanta del segle passat i ha quedat obsolet per múltiples raons. Per esmentar-ne només algunes:

- L'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya l'any 2006, que va comportar que a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra se l'habilités legalment per ser competent en la lluita contra el terrorisme i el crim organitzat.
- La finalització del desplegament del cos de Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra l'any 2008, quan va assumir la responsabilitat en matèria de seguretat ciutadana a la regió de les Terres de l'Ebre.

- La globalització de la societat, que ha comportat una delinqüència molt més especialitzada i, alhora, internacional i transfronterera.
- L'especialització de la funció de vigilància i control del trànsit a mesura que el Codi Penal de 1995 i les posteriors reformes van tipificar noves conductes delictives relacionades amb aquesta matèria.
- La regulació de les diverses policies en les seves lleis particulars i sectorials.
- L'aparició amb molta força de les empreses dedicades a la seguretat privada, que coadjuven i col·laboren a garantir la seguretat pública.

I moltes raons més que han comportat veritables canvis a l'hora de treballar per tal de garantir la seguretat de les persones i dels béns com la regulació i l'aparició de la protecció civil, l'ús de les TIC, etc.

En aquest model de seguretat, les policies locals, en aquelles ciutats i municipis que en disposen, també requereixen una nova formulació i regulació. Tant la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, com la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, han quedat molt desfasades i aviat serà el moment que el Parlament de Catalunya abordi la reforma del model policial català.

En les agendes dels partits polítics ha aparegut la reforma del model policial com una de les prioritats que cal abordar de forma urgent.

Les policies locals, que fins ara s'havien caracteritzat per la seva heterogeneïtat, també s'han posicionat en aquests darrers temps com la policia comunitària en els àmbits de la convivència veïnal i dels serveis públics locals, i alhora, juntament amb el cos de Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, com una policia de proximitat i d'auxili i assistència als ciutadans.

La Diputació de Barcelona ha decidit que els primers llibres de la col·lecció siguin dos que pretenen donar difusió dels treballs que fan les policies locals de la província de Barcelona i les seves principals problemàtiques.

La col·lecció no pretén estar formada de grans compendis ni manuals per fer consultes, sinó que pretén exposar de forma sintètica, i tan planera com sigui possible, les temàtiques relacionades amb el món de la seguretat.

El primer volum de la col·lecció fa referència a temàtiques generals de la Policia Local, com poden ser els seus orígens, la seva història, el marc legal que els afecta i se'ls aplica, la coordinació entre els diferents cossos de Policia Local o la coordinació amb el cos de Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra o amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, i finalment, els aspectes relacionats amb la formació d'aquests policies, tant la que s'imparteix a l'Institut d'Estudis de Seguretat de Catalunya com la que ha difós la mateixa Diputació de Barcelona a través dels seus serveis formatius.

El segon volum abordarà les diferents funcions i competències que executen els policies locals a Catalunya.

Les persones que han elaborat cadascun dels capítols són veritables experts en la matèria i durant molts anys han exercit en aquell camp o assumpte en què se'ls ha demanat que escriguin.

En aquest sentit, el doctor en Història i alhora professor a l'Escola de Policia de Catalunya, Dr. Jordi Figuerola i Garreta, de forma molt sintetitzada, fa un repàs a la història dels diferents cossos de Policia Local a Catalunya, des dels seus orígens, a mitjan segle XIX, fins a finals del franquisme.

El Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó, professor de la Universitat Rovira i Virgili, i el Dr. José Miguel Abdelkader García, cap de la Policia Local de Cerdanyola del Vallès, escriuen sobre un element essen-

cial en el treball dels policies locals com és la descripció d'una part de la normativa bàsica que regula i afecta el treball diari dels agents i comandaments dels cossos de policia.

Atès que la coordinació és un element cabdal en el sistema i el model de seguretat de Catalunya, ja que en aquest territori hi treballen 213 cossos de Policia Local, al costat dels agents de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i dels membres de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, es va encarregar al que va ser director de la Direcció General d'Administració de la Seguretat (DGAS), el Sr. Andreu Joan Martínez i Hernández, la redacció d'un capítol en què s'exposessin les línies mestres de com s'executa la coordinació de les policies locals i quins òrgans de coordinació s'han creat per poder exercir aquesta funció.

Per tal de donar coherència a l'obra es feia necessari disposar d'unes pàgines en què s'expliquessin de forma breu les característiques generals de la Policia Local i el seu àmbit competencial, tant territorial com funcional, i aquesta tasca la vaig assumir directament com a coordinador del llibre, per tal d'emmarcar el context d'allò que s'escriu, els límits del treball d'aquestes policies, i per servir com a preàmbul del que s'explicarà de manera molt més àmplia en el segon volum de l'obra.

D'altra banda, i també com una petita píndola formativa, s'exposa un capítol referit a la gestió d'un cos de policia i les seves problemàtiques quotidianes. Aquesta part l'ha desenvolupat el cap de la Policia Local de Rubí, Sr. Miquel Pedrosa Gámez, que ha exercit de cap d'una Policia Local mitjana durant més de 15 anys.

Cada cos de Policia Local a Catalunya ha servit com un petit laboratori de proves per posar en pràctica tècniques i tàctiques per fer front a les amenaces i els riscos que es viuen en els respectius termes municipals. Algunes d'aquestes experiències, si han assolit l'èxit, i sota la fórmula de bones pràctiques, s'estenen per la resta de municipis o territoris i s'apliquen en altres cossos de policia més grans. Per aquest motiu ha semblat molt rellevant explicar com a mínim la gestió d'un cos perquè pel que fa a gestió de policies les experiències també són molt diverses, com a fruit de l'autonomia municipal i de la capacitat legal que té cada organisme per gestionar-se. Lluny de criticar aques-

ta qualitat, es fa necessari poder corregir alguns aspectes que dificulten l'obtenció de les finalitats preteses.

Els darrers capítols s'han reservat per a la formació de policies. Cal recordar que en aquest àmbit té encomanada la competència, per llei, l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya i, per aquesta raó, es va decidir que fossin la responsable del disseny d'activitats de formació policial de l'Escola de Policia de Catalunya, la Sra. Marta Camps i Soler, i l'inspector del Cos de Mossos d'Esquadra, el Sr. Lluís Isern i Bernat, cap de l'àrea de continguts de formació de la mateixa escola, els que redactessin el capítol dedicat a la formació dels policies.

Però també, i atès que la Diputació de Barcelona, des de fa uns quants anys, dedica una part del seu pressupost a la formació de policies locals, es va assignar al Sr. José Antonio Pascualena Artieda, cap del servei de disseny i innovació de la formació de la Diputació de Barcelona, per tal que expliqués quins han estat els criteris, motius i temàtiques que des de la Corporació s'han seguit per coadjuvar en la formació de policies locals.

L'obra ha estat coordinada pel Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó en la part més acadèmica i jurídica, i pel cap del Gabinet de Seguretat de la Diputació en el que es refereix a la part més professional de les funcions policials. Finalment, el personal adscrit a l'àrea de comunicació ha estat l'encarregat de tots els aspectes relacionats amb l'edició.

Aquestes pautes i normes han comportat diferents criteris a l'hora de confeccionar les notes a peu de pàgina o la bibliografia, però s'ha preferit respectar la idea original de cada autor. Per aquest motiu les idees exposades i la manera de prioritzar-les o de redactar-les són responsabilitat de cada autor, i la Diputació de Barcelona no necessàriament les comparteix en la seva totalitat.

Esperem que la col·lecció sigui útil i que es pugui treure un bon profit d'aquesta iniciativa.

Joan Miquel Capell i Manzanares
*Cap del Gabinet de Seguretat Corporativa
 de la Diputació de Barcelona*



La història de la Policia Local

Dr. Jordi Figuerola i Garreta

*Professor del Departament d'Història Moderna i Contemporània
Universitat Autònoma de Barcelona*

1. Els antecedents: la comunitat fa “guàrdia” i les institucions antigues

Normalment, quan els llibres, de manera retòrica, parlen de l'origen de la policia o de la guàrdia de les ciutats, el situen en els inicis de la urbanització o durant els imperis antics de l'època clàssica. La relació entre ciutat i vigilància de ben segur que potser va començar llavors. Però no ens interessa aquesta remota i nebulosa gènesi. El que ens ha d'importar a nosaltres de debò és veure quin seria l'origen real o institucional de les nostres guàrdies urbanes i resseguir-ne el fil de continuïtat que hi ha des d'aquest moment fundacional fins a la realitat de la Policia Local actual. És a dir, cercar un origen que puguem contextualitzar i entendre històricament. I quan diem que ens interessa el seu naixement «institucional» descobrim un element clau en la definició de *policia*: el d'un ens aparegut per atendre la necessitat bàsica de seguretat local, que es va anar constituint orgànicament i de manera permanent, i que, naturalment, va anar adquirint una reglamentació jurídica. Alhora, des d'una perspectiva històrica, cal tenir present que la policia esdevé un sinònim del «poder» d'aquell moment, l'expressió de l'autoritat que s'ha articulat en una institució que té, sota el seu comandament, el control de les persones d'una comunitat determinada.

D'entrada, recordem una obvietat que sovint no es té en compte. Qualsevol sistema econòmic, social i polític implica, alhora, un sistema de seguretat que determina un cert tipus de policia, amb unes funcions precises i concebuda d'una determinada manera. Les funcions i la manera com és i s'articula aquesta policia són conseqüència, alhora, de dos factors que s'interrelacionen: d'una banda, de la realitat

del moment, però de l'altra, de l'evolució històrica. Massa sovint només es té en compte que l'organització policial i d'un sistema de seguretat respon exclusivament a impulsos dels esdeveniments quotidians, més o menys articulats per mitjà d'un corpus jurídic o d'una estructura institucional de poder. Aquesta visió tan simplista no té en compte un element essencial que ajuda a determinar les característiques dels cossos policials, que és la història mateixa de la societat en què s'incardina. Sense aquest element no trobaríem les característiques especials que tenen els sistemes de seguretat en diferents llocs i, per tant, la seva policia. Ni de ben segur que hauríem de plantejar-nos quina és la història de les nostres policies locals. Per tant, una estructura policial és impossible d'entendre si no es té en compte el marc d'organització econòmica, social i política d'una societat. La història de la policia esdevé, doncs, la radiografia de la història concreta de les poblacions, de les seves vicissituds i de les seves tensions.

Això significa que per entendre la història de la Policia Local a casa nostra ens caldrà, en primer lloc, comprendre les claus que caracteritzen l'evolució econòmica, social i política del país, i en segon lloc, determinar el «poder» que hi ha al darrere, ja que, en definitiva, la funció policial remet sempre al poder –en totes les seves formes– i a la manera com aquest poder es relaciona amb la seva societat.

Això que sembla tan simple –expliquem la Policia Local perquè esdevé una necessitat de seguretat local– es converteix en un exercici complex quan el que està en joc és descobrir de quina manera el poder local, en el marc de la nova correlació política que s'estableix amb la instauració de l'estat contemporani, possibilita la formació d'una força –armada en el nostre cas– que representa aquest poder local i que conforma una especial relació amb les formes de seguretat i de control que s'estableixen a nivell estatal. En aquest sentit, sens dubte, la figura de l'alcalde com a màxim poder municipal esdevé clau per entendre la raó d'existir d'aquesta guàrdia municipal.

Heus aquí, doncs, i d'entrada, la tesi que defensarem al llarg d'aquest capítol per explicar-nos l'origen de la Policia Local. Per a molts au-

tors, cosa que subscrivim, l'arrencada de la formació i la institucionalització de la Policia Local a casa nostra es produiria durant el segle XIX. Naturalment que si fem un quadre cronològic dels orígens de les diverses policies locals a Catalunya ens dóna una varietat de dates rellevant, però el que nosaltres afirmem és que la formació d'aquestes diverses policies locals respon a un model únic que va començar en la dècada dels anys quaranta del segle XIX i que té en la Guàrdia Urbana de Barcelona un dels seus models més evidents.

Quin és l'escenari d'aquesta formació i quins elements ens marquen els principis? L'escenari, sense el qual no ens explicariem aquesta relació entre història i policia, és l'època contemporània i el que comporta de consolidació d'una nova societat i d'un sistema econòmic, social i polític radicalment diferent de l'anterior, de l'antic règim. La nostra Policia Local no se la pot identificar amb un passat remot i clàssic, és filla de la contemporaneïtat, representa els seus valors, s'identifica amb la seva geografia del poder i ens fa descobrir els trets de la societat contemporània a través de la seva evolució i actuació. Amb el passat llunyà hi té a veure l'etimologia, la contemporaneïtat en té l'essència.

Sobre el perquè de la seva formació i creació, pensem que la Policia Local o municipal és la combinació d'elements antics i d'elements nous, als quals se sumen dos fenòmens de la contemporaneïtat. Vegem els trets constitutius d'aquesta equació fundacional. En primer lloc, els elements antics. Es tracta de l'ancestral tendència d'autodefensa de qualsevol comunitat bàsica. Una visió panoràmica d'antropologia elemental ens descobreix que, arreu, les agrupacions humanes, des del seu nivell social més petit, tenen tendència a organitzar nivells de protecció que, en la majoria dels casos, comporten que els seus membres facin «guàrdia» enfront dels hipotètics perills. Al llarg dels temps aquesta vigilància ancestral s'ha vist combinada amb cossos de seguretat –de tota índole– que han estat generats pel poder de cada sistema social. A casa nostra, tal com veurem més endavant, notarem des de molt antic fenòmens que van des del sometent fins a altres cossos o figures que, més o menys articulats, exercien també aquesta tasca de control i de seguretat, com ara els

serens, els alcaldes de barri, etc. La tradició, per tant, esdevé el primer referent de la nostra Policia Local. Però, i com a segon element, hem dit que cal comptar amb un component nou, que té a veure amb el pas de l'estructura de poder de l'antic règim a l'estructura de poder del nou estat liberal en la configuració de l'Estat espanyol. Sens dubte que la figura de l'alcalde ja va ser significada des de la Constitució de Cadis, i aquest poder municipal es va anar perfilant en tota la legislació liberal, malgrat el caràcter centralista del nou estat. La combinació de poder municipal i legislació liberal representa el segon nivell, que, sumat a la tradició antiga, ens dóna la base principal de la formació de la guàrdia urbana. En aquest sentit, la concepció de la Milícia Nacional, com a hereva de la revolució política, ens mostra molt clarament quina seria la nova visió de la seguretat que arrenca de la revolució liberal de principis del segle XIX, una milícia municipal i, alhora, emmarcada en el conjunt de l'estat, un model que serà abandonat posteriorment pel moderantisme polític espanyol.

Però la tradició antiga i la tradició moderna, amb la nova legislació, serien del tot insuficients per explicar-nos el naixement de la Policia Local si no haguessin aparegut dos fenòmens especialment rellevants i que tenen a veure amb les transformacions socials i polítiques de la contemporaneïtat. El primer fou el creixement de les ciutats, fruit del creixement demogràfic general i de la centralització d'aquest increment en l'entorn urbà. Sense un augment considerable de la població en els centres urbans, de ben segur que no s'hagués produït la necessitat de disposar d'una força policial que «ordenés» aquest creixement i traslladés el nou poder municipal cap a unes dimensions geograpicopoblacionals molt més grans que abans. Dedicarem un apartat, més endavant, a aquest fenomen, que per a nosaltres resulta fonamental. El segon fenomen té a veure amb la ineficàcia de l'estat a nivell local en la configuració del nou estat-nació espanyol. És ben clar que les característiques de la «revolució burgesa» a Espanya –i obvio tota la polèmica historiogràfica sobre aquest concepte–, molt abocada a una transformació de les velles elits agràries en noves classes dirigents del nou ordre, va implicar un estat més preocupat per

defensar els interessos dels poderosos que per esdevenir funcional i viable. L'asfíxia econòmica de l'administració espanyola, sens dubte causada per la nul·la imposició fiscal sobre les classes benestants i propietàries, va fer que fossin descurats molts serveis i prestacions de l'estat –sistemes nacionals d'educació, de salut, militars i policials– que, en altres països més avançats, ajudaven a crear «ciutadans» i no pas súbdits i que exercien una tasca de control i cohesió interclassista en el nou estat. Això implicava una desconexió entre la realitat de l'Estat espanyol i la realitat municipal. Qualsevol cosa que s'hagués de solucionar ho havien de fer els ajuntaments, davant d'un estat, en aquest sentit, «invisible». Això sí, amb una forta presència punitiva per preservar l'ordre, però amb una gran manca d'efectius administratius i institucionals per fer viable la maquinària imprescindible que possibilités un estat modern.

Un cop exposada la nostra tesi fonamental sobre les raons per les quals es va originar la Policia Local en el segle XIX, fem un repàs històric anterior a aquell segle per comprovar de quina manera les coses, malgrat tot, no apareixen de manera imprevista. La tasca policial en totes les seves diverses formes és una de les més antigues expressions de l'autoritat. A mesura que una societat esdevé més complexa, i s'estructura políticament, hi trobem els qui, en defensa dels seus interessos i com a braç del poder, generen la tasca policial per tal de preservar-lo. En la societat feudal, i ben bé durant tot l'antic règim, ens trobem amb una fragmentació dels poders, cosa que comporta que cadascun d'ells originés i refermés el seu propi sistema de seguretat. La defensa de la monarquia, per exemple, va comportar la formació d'estructures de defensa armades de caire militar per tenir cura dels seus interessos. Però, alhora, la protecció de les jurisdiccions dels diversos poders eclesiàstics, senyorials i d'alguna ciutat, que era responsabilitat d'ells mateixos, va significar l'existència i l'actuació d'encarregats propis per al control de la població sobre la qual exercien poder i jurisdicció. A Catalunya no va existir mai un cos públic permanent de policia, i el manteniment de l'ordre s'exercia a través de diferents formes, sempre més en base a la repressió que a la prevenció. Però un fet fonamental de la seguretat pública fou la

defensa de la Pau i Treva i la col·laboració de la població en aquestes tasques, per mitjà del sometent i del sacramental. El sometent representa la col·laboració de la població en el manteniment de l'ordre públic i en la repressió del delictes. Els homes podien ser convocats per l'autoritat, al so d'una campana, per tal de perseguir, capturar o protegir-se de malfactors, una fórmula que trobem en molts llocs d'Europa, així com el sacramental, associació o concòrdia celebrada entre els habitants d'un mateix poble o de pobles veïns per a la seva defensa i la preservació de la seguretat.¹

Tot, més o menys, continua igual fins que arribem al segle XVIII. El set-cents és fonamental per dues raons: d'una banda, perquè ens trobarem davant la formació dels Mossos d'Esquadra, i de l'altra, perquè Catalunya coneixerà un seguit de transformacions que determinaran la nostra història contemporània.

Entre 1719 i 1721 podem situar la formació institucional de les Esquadres, cos armat creat a instàncies del capità general en el marc del triomf dels Borbons en la guerra de Successió (1705-1714), i que representa, en primera instància, una força policial típicament reial i borbònica, controladora de l'ordre públic en un territori, amb algun austriacista derrotat però armat al qual cal perseguir, i amb una població a qui se li ha prohibit el sometent i la possibilitat de portar armes. Aquest cos policial, que premia la fidelitat monàrquica a felipistes, com el mateix Veciana, anirà convertint-se en una innovació policial pel que fa a l'exercici de les seves funcions, a partir dels anys quaranta del segle XVIII, i transformant-se en un precedent de les policies modernes. No tan sols creixerà pel territori, sinó que es convertirà en la «policia provincial o regional» més avançada en termes policials moderns i ben representativa de la realitat d'una Catalunya en ple canvi i transformació. Un cos policial que va servir de model per a altres policies «provincials» peninsulars del divuit.²

¹ Vegeu Víctor Ferro, *El dret públic català*. Eumo. Vic, 1987.

² Aquesta tesi és la defensada per la bibliografia existent sobre l'origen i el desenvolupament

Pel que fa a les transformacions del segle XVIII, després de la pèrdua de les institucions d'autogovern i en ple procés d'assimilació per part de la monarquia absolutista hispànica, Catalunya coneixerà un seguit de canvis que comportaran un creixement econòmic, la lenta però inexorable introducció del sistema capitalista i l'inici de la diferenciació entre Catalunya i la resta de la Península.

De 1712 a 1787, Catalunya doblarà la seva població, que passarà d'uns 470.000 habitants a uns 900.000. Aquest creixement en setanta anys s'explica per l'inici d'un canvi de règim demogràfic, amb la reducció de les mortalitats catastròfiques, encara que les crisis de subsistència i les epidèmies no van desaparèixer, i el creixement vegetatiu resultant de la diferència entre les altes taxes de natalitat i de mortalitat ordinàries, tot plegat com a conseqüència de les transformacions agràries. El més rellevant, però, és la distribució d'aquesta població, car es començava a orientar cap a la que seria una característica de l'època contemporània: un creixement per damunt de la mitjana a la zona del litoral, un creixement a l'interior i un alentiment a la muntanya. La població, d'aquesta manera, s'anava situant a les zones econòmicament més dinàmiques del Principat, amb un fet fonamental: un creixement notable de les ciutats, de les quals Barcelona arribaria al final de segle als 100.000 habitants.

L'agricultura catalana va tenir una prosperitat rellevant, que es basà en diversos processos: l'extensió dels conreus, la intensificació de les explotacions i l'especialització agrícola i, com a conseqüència, l'augment de la superfície cultivada, amb l'explotació de noves terres, la intensificació basada en nous utilatges, unes millors tècniques agrícoles, l'extensió del regadiu i una major utilització d'adobs. Tot

dels Mossos d'Esquadra durant el segle XVIII i que va començar a desenvolupar Núria Sales, *Història dels Mossos d'Esquadra* Ed. Aedos. Barcelona, 1962. Posteriorment va ser recollida a DD.AA., *Els mossos d'esquadra*. L'Avenç. Barcelona, 1981, i DD.AA., *Mossos d'Esquadra: història i present*. Departament d'Interior. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2005. Es poden consultar per als orígens: Papell, J., *L'origen dels mossos d'esquadra*. Ed. Pagés. Lleida, 1999; Borruel, A., *Els mossos d'esquadra. Aportació documental a la seva història (1741-1821)*. IEV. Valls, 1998.

relacionat amb una certa especialització en alguna producció que millorava l'aprofitament de la terra, com la vinya. Alhora, de mica en mica, s'anava articulant el mercat nacional en el si del país. L'increment de la població significà un augment de la demanda, la qual generava una tendència alcista dels preus agrícoles que estimulava, al seu torn, les transformacions agràries descrites i un augment de la renda agrària.

La reactivació comercial es notà a la Catalunya del set-cents: intensificació del mercat regional, amb l'especialització agrícola, creixement del comerç amb la resta de la Península i, sobretot, desenvolupament del mercat colonial, especialment quan es va liberalitzar el comerç amb Amèrica des de qualsevol port peninsular, en l'últim terç de segle. S'hi exportaven productes propis com el vi, l'aiguardent o els teixits estampats, mentre que se n'importaven productes colonials. Aquest comerç colonial estimulà l'economia catalana, significà una acumulació de capital, augmentà la demanda i, en darrer terme, transformà l'estructura productiva de Catalunya.

El creixement de la població, conjuntament amb l'augment de la capacitat adquisitiva, significà un augment de la demanda de productes manufacturats de tota mena. Això situà al límit la producció feta a la ciutat i a través dels gremis i, alhora, va estimular la formació del treball manual rural a domicili. Moltes cases de pagès es dedicaren al treball de la llana, cosa que suposava un increment dels ingressos de la pagesia, una sortida beneficiosa per a capitals comercials que s'invertien en aquestes tasques i un increment de la producció que satisfia la demanda creixent. Cap al final de segle, es va començar a popularitzar el treball sobre el cotó, que a la llarga seria el motor de la naixent indústria catalana, i és aleshores quan veiem aparèixer la primera fàbrica d'indianes (teixits de cotó estampats), que significà l'inici d'una renovació tecnològica en el camp de la filatura, preludi de les transformacions tècniques posteriors.

Si ressaltem la descripció de les transformacions econòmiques és per fer entendre que tot precipita en una nova visió de la ciutat, de l'entorn

urbà. La societat és rural i de base agrària, però la ciutat inicia el seu camí d'esdevenir un pol d'atracció dels nous temps. La ciutat del segle XVIII coneix els primers estímuls de transformació cap a allò que serà una ciutat nova i diferent. Encara no és la ciutat contemporània, plena d'indústria i de comerç i amb una relació estreta amb el rerepaís agrícola, però ja no se la pot considerar una ciutat antiga o de l'època moderna. Li comencen a fer nosa les muralles, els impediments per créixer, les costures que la tenien comprimida i, naturalment, es comença a fer evident que la vida i els costums dels seus habitants han de ser vigilats i controlats per institucions noves i procediments diferents dels que es coneixien fins a aquell moment. Alguna cosa passava i els temps estaven canviant, i per això es produïren algunes modificacions ja durant el segle XVIII. Per exemple, poc després de la desfeta de 1714 es va crear el comissari de barri a les principals poblacions catalanes, que tenia com a finalitat el manteniment de l'ordre i el control policial; així mateix, al llarg del divuit es produïren diferents aspectes relacionats amb la seguretat la descripció dels quals ens portaria moltes pàgines i que només volem deixar apuntats.³

2. La nova realitat política liberal: el paper dels municipis i els alcaldes

Un cop determinat que la tradició té molt a veure amb la gènesi de la Policia Local, hi ha un segon element que esdevé essencial, que són les transformacions polítiques que la revolució liberal va comportar. Quines són aquestes transformacions? De quina manera tenen a veure amb els ajuntaments i el poder municipal?

La Revolució Francesa representa el paradigma de la formació de la nació i l'estat liberal contemporani –amb la presència de totes les

³ Es pot veure l'apartat sobre les transformacions de les ciutats durant el segle XVIII i una breu descripció de la història del XVIII i de la seguretat a Requena Hidalgo, J., *Policia y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, 2013, a partir de la pàgina 41 i següents.

opcions polítiques, de les més conservadores a les més revolucionàries, de les més populars a les més elitistes—, i Napoleó i les seves conquestes signifiquen la internacionalització del canvi, ja que, a més de conquerir territori, les tropes napoleòniques anaven liquidant les estructures de l'antic règim allà per on passaven.

Un fet decisiu en la nova estructura de poder polític de les nacions contemporànies és l'articulació del nou estat contemporani, la peça clau a través de la qual les noves classes dirigents podien tenir el control polític de la població —en ser una estructura política que recollia el principi que el poder emana del poble però que es podia controlar—, i feien funcionar el desenvolupament de la societat en els àmbits econòmics, socials i polítics. Però aquest «estat» servia, alhora, per a dues coses més: primerament, com un element de cohesió de la societat, que s'hi havia d'identificar mitjançant un consens interclassista sobre els valors nacionals i les seves identitats (d'aquí els himnes, les festes nacionals, les banderes, etc.); en segon lloc, com un mecanisme de control que tutelés el desenvolupament social i en vigilés els marges d'actuació, que no hi hagués res que pogués trencar la lògica del sistema, i que, en última instància, afavorís més una determinada classe social. Per realitzar aquesta doble tasca de cohesió i control fou imprescindible el desenvolupament de quatre elements fonamentals. Primer, l'administració, una estructura administrativa molt més organitzada i complexa que la de l'antic règim i que servís per ordenar i reglamentar el país, els seus ciutadans, alhora que fos útil per catalitzar el progrés econòmic, social i polític. Segon, l'ensenyament, que, a banda de la utilitat d'eleva l'educació del país, pogués desenvolupar un sistema nacional d'ensenyament unificat per tal de reforçar els lligams de cohesió nacional i homogeneïtzés la societat. Tercer, l'exèrcit i el servei militar, un recurs que, d'una banda, havia de garantir la «seguretat nacional», però, alhora, calia que també fos la imatge del país i on es concentrassin els valors patriòtics d'una col·lectivitat. Tard o d'hora, i depenent del país, s'establirà, a partir d'aquest moment, la llei obligatòria per a tothom: un exèrcit compost per la població i que defensa la nació. Quart i fonamental, el desenvolupament dels sistemes policials, amb l'aparició de cossos de policia unifi-

cats per a tot el territori nacional. Es trencava el control de l'ordre antic realitzat a força de molts organismes i cossos armats que depenien de diferents poders, senyorials, eclesiàstics o reials. Aquesta policia, a més, havia de funcionar sota codis civils i penals que també havien estat unificats per a tot el territori de l'estat-nació.

Si ens aturem aquí, podem preguntar-nos: quan es van produir aquestes transformacions entre nosaltres? El punt de partida fou, sens dubte, la guerra del Francès, que va significar la crisi del sistema antic i l'emergència del nou. Quan les tropes napoleòniques van ocupar la Península, a partir de 1808, van provocar un aixecament popular antifrancès que, alhora, fou una revolta contra l'estat de coses que significava l'absolutisme. La guerra de la Independència va durar de 1808 a 1814, i militarment es va caracteritzar per l'actuació de partides guerrilleres. La convocatòria de les Corts de Cadis és la mostra més evident que, políticament, el país estava canviant. La primera Constitució espanyola, de 1812 –si exceptuem la de Baiona, feta pels francesos–, va significar el primer text legal de caire liberal. I en aquesta Constitució, tan estudiada des de la perspectiva juridicopolítica, cal recordar que, entre moltes altres coses, es pensa en un estat que, articulat i en funcionament, ha de construir una nació i una pàtria, molt diferent de l'anterior, la vella, i que hi ha d'haver uns polítics i unes institucions que facin possible aquest fet. I, a més, es pensa en l'ordre públic. I s'hi pensa no tan sols amb allò nuclear o relacionat estrictament amb les institucions d'ordre públic, sinó amb elements íntimament vinculats amb la seguretat: la tasca de les Corts gaditanes en drets i llibertats, abolició de la tortura i de la Inquisició, reforma judicial, etc. fou ingent. Pel que fa la seguretat, un aspecte fonamental fou reconèixer la participació pública dels ajuntaments per garantir aquesta tasca en el seu famós article 321, quan explicita que el poder local tindrà competència en allò que «pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público». Un reconeixement que no farà altra cosa que anar guanyant importància lentament i que florirà cap a mitjan segle XIX.

Però a Cadis, malgrat que es va consagrar el principi d'un govern que es vol civil, es va deixar una porta massa oberta a l'intervencionisme militar en l'ordre públic, un element que serà cabdal en la història política i de la seguretat a casa nostra i que marcarà, com han assenyalat molts autors, la militarització de l'ordre públic a l'Espanya contemporània.⁴

3. Models policials diversos per a projectes polítics diferents: la Milícia Nacional

L'altre element bàsic de l'arquitectura constitucional de Cadis, i que estava cridat a tenir un gran protagonisme al llarg del segle, és la definitiva organització de la Milícia Nacional, pensada com un braç armat dels ajuntaments. Una institució civil, però d'organització militar, que, entre moltes altres coses, significava l'entrada teòrica, tal com veurem més endavant, de la gent en el manteniment de l'ordre públic. La realitat de la Milícia serà molt més complexa i de més calat històric: sense ser cap altra cosa que el poble en armes, serà la punta de llança de la revolució burgesa, utilitzada una i altra vegada per avançar un pas més i allunyar-se de l'absolutisme, i dissolta cada vegada que algú pensava que la revolució era possible.

Hi ha un element essencial que representa aquest moment; és el canvi en la institucionalització del poder. La nació i l'estat es configuren com els eixos bàsics de l'ordenament polític. La monarquia absolutista deixa pas a l'estat liberal, i aquest implicà canvis en el sistema penal i en el sistema de seguretat, cosa que obliga a la formació d'un aparell policial diferent i adequat als nous temps. Que el segle XIX s'inauguri, policialment parlant, amb la força revolucionària de la Milícia Nacional, profundament civil i local, és molt significatiu

⁴ Són molts els autors que han defensat aquesta tesi central sobre l'evolució de la seguretat i la seva relació amb el militarisme en la història de l'Espanya contemporània. Probablement un dels pioners fou Ballbé, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza Editorial. Madrid, 1983.

del canvi polític que es vol operar. Això significa que aquesta Milícia sempre serà identificada amb el liberalisme més avançat i, per tant, serà dissolta quan s'abandonin els projectes liberals més progressistes, o sigui, els que corresponen als períodes de 1820-1823, de 1833-1843, de 1854-1856 i de 1868-1875.

La Milícia Nacional fou explicitada i prevista per la Constitució de Cadis de 1812, i en el seu primer reglament ja van quedar clares les seves dues grans funcions: la defensa davant l'enemic exterior, com a auxiliar de l'exèrcit, i la defensa de la pau interior, en qualitat d'auxiliar dels poders locals. Però el retorn de l'absolutisme, el 1814, va desfer la possibilitat que s'implantés. A partir d'aquesta data, l'ordre públic tindrà tantes lectures com ideologies i visions del món siguin presents per ocupar el poder. De la seva discussió i dels seus enfrontaments en naixerà el sistema de seguretat que ha arribat fins a nosaltres i que, pràcticament, no variarà fins al 1978, quan la Constitució dissenya un altre sistema de seguretat.

L'existència d'aquest pòsit va fer que el 1820, durant el Trienni, fos restaurada la Milícia Nacional com una força civicomilitar i com un element cabdal del poder municipal en matèria de seguretat que, a més, va estar envoltada d'una gran confiança institucional per part dels governants, ja que significava la punta de llança de l'opció liberal en el poder, que volia, d'aquesta manera, garantir el control de la població i la viabilitat del seu projecte polític.

Quan es produeix la invasió dels Cent Mil Fills de Sant Lluís i Ferran VII torna a regnar de manera absolutista, no deixa de fer servir el model milicià de control policial a través dels Voluntaris Reialistes, però només fins al 1833, quan són dissolts perquè s'havien anat decantant cap a posicions més ultramuntanes i havien pres partit pel germà del rei, Carles, que disputarà el tron a la reina Isabel en el conflicte carlí.

Això fa que a partir de 1833 i fins a 1843, un cop mort el rei, s'avanci en les reformes liberals, sempre des de posicions molt moderades, i

es compti una altra vegada amb la Milícia, malgrat que no pas amb l'entusiasme del Trienni. El punt clau, però, és que la Milícia significava per al govern tenir, d'una manera còmoda i ràpida, una força que li permetia controlar l'ordre públic sense passar per l'exèrcit regular i que, alhora, el podia ajudar en les guerres carlines. Durant la dècada moderada es va abandonar una altra vegada la Milícia, ja que es va optar per un altre model policial, tal com veurem més endavant. Durant els episodis del bienni progressista (1854-1856) i del sexenni revolucionari (1868-1875), les coses ja són molt diferents.

El que ens interessa a nosaltres és fer sobresortir aquest caràcter local de la Milícia Nacional.⁵ De fet, com se sap, el reclutament i l'organització eren essencialment locals. Als ajuntaments els tocava pagar els locals, els uniformes, les casernes, el material i el sou, però la veritat és que els ajuntaments pagaven però disposaven poc de la Milícia i, per tant, el seu paper com a força de policia es pot considerar una mica fracassat. De la doble funció de la Milícia, policial i militar, sempre van tenir preferència els aspectes militars o d'utilització política. La tasca policial hauria d'haver estat la més emprada i de més gran ressò social, però la conflictivitat del període i l'ambient bèl·lic en alguns casos ho feien molt difícil. I és que, a més, malgrat tenir un cert grau de dependència respecte de les autoritats municipals, les milícies tenien una jerarquia que arribava fins a Madrid, la qual cosa convertia les seves funcions relacionades amb la seguretat pública en estructures de seguretat compartides políticament.

Però en un estudi sobre la Policia Local cal que es parli de la Milícia, encara que sigui molt resumidament, com un precedent del control d'alguna mena de força policial de caràcter armat sota la jurisdicció del

⁵ Aquesta tesi es pot comprovar perfectament en l'obra d'Agustí Vehí, *Torna el fusell i posa't a treballar! La Milícia Nacional a Figueres a la darrera guerra carlina (1872-1876)*. Ajuntament de Figueres-Diputació de Girona. Figueres, 2008. S'hi pot refer tota la problemàtica de la Milícia Nacional i tota la discussió historiogràfica sobre el tema, sense que ens calgui enumerar aquí cap més autor.

poder municipal. I apuntem allò que ja s'ha repetit i que queda clar per a tothom sobre les característiques del sistema de seguretat i policial espanyol: la preeminència del model policial francès, centralitzat i militaritzat, sobre l'altre model que representa el britànic, civil, descentralitzat i de base local. I això per dues raons. La primera, perquè les característiques econòmiques i socials espanyoles responien a les d'una societat profundament agrària, poc avançada i amb una por per part del liberalisme moderat (o de fet, i encara que sigui una contradicció, de l'absolutisme liberalitzat) de l'espantall de la revolució o del subvertiment de l'ordre establert. Fins i tot en els llocs, com Catalunya, que coneixien transformacions més profundes i que haguessin necessitat un entorn policial diferent, probablement pesava més el concepte de control abassegador sobre qualsevol que mogués una mica el paisatge social desitjat per les classes dirigents i el poder polític central, que no pas la voluntat de fer avançar la força policial i les tasques de seguretat conjuntament amb les transformacions econòmiques i socials. Segurament, l'aparició a poc a poc de les guàrdies urbanes seria una bona resposta local a l'equilibri entre el poder polític, el bon govern ciutadà, el control de l'ordre públic, la resposta a les necessitats de la ciutat moderna i la representativitat del poder local.

Una segona causa per entendre aquest decantament cap al model francès, encara més aprofundit que en el país veí, fou la militarització de l'ordre públic durant la contemporaneïtat espanyola. La feblesa política i econòmica del liberalisme espanyol, el paper de l'exèrcit al llarg del període i els conflictes bèl·lics constants durant el XIX van fer que l'exèrcit tingués un protagonisme històric del tot impensable, per exemple, per part de l'exèrcit britànic. Sovint s'ha dit que l'exèrcit espanyol del segle XIX i de bona part del segle XX ha estat un exèrcit pensat per al control interior del país i de les seves poblacions, més que no pas per a la defensa de les seves fronteres o d'agressions de fora. Si ho mirem bé, a part d'alguna intervenció reeixida en algun indret colonial —com ara el Marroc—, acompanyada de veritables sagnies, habitualment el balanç es decanta cap a fracassos estrepitosos i la pèrdua de tots els territoris colonials americans. La suma de conflictes a l'interior del país amb la intervenció de l'exèrcit és espectacu-

lar. Els bombardejors de Barcelona en serien un exemple massa clarivident. De fet, l'exèrcit ha actuat a Catalunya i a la ciutat comtal com si fos una força armada de tipus colonial i no com la força que ha de garantir les fronteres i la sobirania del país enfront dels enemics.

Mentrestant, els Mossos d'Esquadra, malgrat haver de desaparèixer, en teoria, perquè ja no representaven el tipus de força policial del segle XIX, van perviure gairebé durant tota la centúria i van continuar formant part del territori i del país, amb algun moment en què van ser abolits. D'aquesta manera, es van convertir en unes forces auxiliars, reconegudes pel nou ordre i pel nou sistema policial, gràcies al fet que participaven del fur militar. El que sí que va ser diferent fou el seu comandament: la família Veciana ja no va controlar més el cos i des de 1835-1837 es va posar en mans d'oficials provinents de l'exèrcit.

4. La formació de l'Estat espanyol liberal: mancances estructurals i de seguretat local

Políticament, un cop liquidat el Trienni Liberal, la Dècada Ominosa (1823-1833) va tirar enrere totes les mesures decretades durant el Trienni. A la mort del rei Ferran VII es va plantejar un conflicte successori entre la regent Maria Cristina, que regnava en nom de la seva filla Isabel una vegada havia estat derogada la llei sàlica, que prohibia a les dones de regnar, i Carles, el germà del rei, que reclamava els drets successoris. Aquest seria l'origen del carlisme, que durant tants anys serà conflictiu en la història catalana i que tanta violència comportarà.

De 1833 a 1874 veurem com, d'una banda, Espanya es va formar com un Estat liberal i, de l'altra, es noten tensions de tot tipus en la seva consolidació. La formació de l'estat liberal espanyol es va veure condicionada pel fet bèl·lic de la primera guerra carlina. Els carlins van ser importants al País Basc, Navarra i Catalunya i van tenir el suport de la pagesia, que tampoc es veia afavorida pel nou estat ni per les seves mesures econòmiques de caire capitalista.

Una de les mesures econòmiques més importants de la revolució liberal va ser la desamortització de terres de l'Església, que tenia com a finalitat eixugar el dèficit de la hisenda i pagar l'exèrcit que combatia contra els carlins. Socialment, però, aquesta mesura no va aconseguir que la pagesia accedís a la propietat de la terra, la qual, per contra, es va concentrar encara més en poques mans. Els efectes de la guerra carlina van propiciar aixecaments populars a la ciutat de Barcelona, coneguts com a «bullangues», que mostraven també el descontentament de la població urbana davant la seva situació i que van desembocar en accions anticlericals que serien el preludi d'una actitud contra l'Església que veurem repetidament. Les bullangues a la ciutat, promogudes pel poble menut, ens indiquen fins a quin punt les transformacions polítiques grinyolaven respecte de la situació social i de quina manera la ciutat esdevenia un focus de pertorbació de l'ordre públic o, més ben dit, s'evidenciava que s'havia de disciplinar la ciutat i organitzar-la de manera diferent.

La controvèrsia política la protagonitzaven els moderats i els progressistes. Els primers tenien un concepte més autoritari, volien donar més protagonisme a la corona, eren més restrictius amb les llibertats i apostaven per un sufragi restringit. Per contra, els progressistes tenien un concepte més ampli de la sobirania nacional i eren partidaris d'àmplies llibertats. Durant aquests anys va haver-hi governs progressistes i moderats, però aquests últims serien predominants i, en última instància, serien els que caracteritzarien l'estat liberal espanyol. Podem afirmar, sens dubte, que els trets fundacionals de l'Estat espanyol contemporani vénen marcats pel pes del moderantisme. Va haver-hi una evolució política cap a fórmules liberals a Espanya, però van ser molt modestes i, sobretot, socialment van significar que els privilegiats d'abans van continuar amb la seva situació de privilegi. No va haver-hi un trencament social, com a França durant la Revolució Francesa, i els terratinents i la noblesa hispànica van continuar tenint les regnes del poder.

Això significà, tal com hem dit, que la vertebració més important de les estructures polítiques, administratives, jurídiques i policials de

l'Estat espanyol es va dur a terme a partir del liberalisme conservador. Un cop en el poder, el liberalisme espanyol va fer que el sistema de seguretat i de control de l'ordre públic girés al voltant de tres conceptes: la militarització, la centralització i una concepció profundament conservadora de la societat. Sota aquests principis s'escau la fundació, el 1844, de la Guàrdia Civil, que va portar el nou estat fins als últims racons de la Península i va esdevenir l'eix troncal de la seguretat pública. No ens podem allargar, perquè no ens toca en aquest estudi, parlant sobre la significació de la història de la Guàrdia Civil, però volem deixar constància del pes fonamental que té en l'organització del sistema de seguretat espanyol.

La deontologia policial dels estats liberals havia de ser diferent de la dels cossos armats anteriors, en estar subjectes a les lleis penals i no als arbitris de la multiplicitat de poders i jurisdiccions existents. Això no vol dir que el canvi fos ràpid i que la praxi policial es modifiqués d'un dia per l'altre. Així es justifica que apareguessin aleshores els primers codis deontològics, com per exemple els principis de Robert Peel, fundador de la policia metropolitana de Londres, de 1829 –encara que es dubta que ell redactés aquests principis tot i que la filosofia dels seus discursos s'apropa a aquests propòsits–, o com la mateixa *Cartilla* de la Guàrdia Civil, elaborada pel duc d'Ahumada, el seu fundador, el 1845. Una nova praxi policial s'anava obrint pas. La història de la policia no tan sols és el relat de la formació de les estructures i els cossos, sinó també, alhora, de la seva funcionalitat i de la seva professionalitat tècnica.

5. La població i les seves necessitats: el creixement urbà

Hem dit que hi ha un fenomen contemporani que determinarà la formació de la Policia Local. Aquest és el paper rellevant que tindran la ciutat i el creixement demogràfic urbà. Per què la ciutat esdevé un dels elements cabdals de la contemporaneïtat? Doncs perquè és la punta visible de les transformacions econòmiques i socials.

Si parlem primerament de les econòmiques, hi ha una descripció que ens explica sintèticament el seu caire: «Catalunya, la fàbrica d'Espanya». Amb una primerenca indústria del cotó al final del segle XVIII, la conjuntura bèl·lica d'entre segles va comportar una aturada d'aquest procés. A partir dels anys trenta del segle XIX l'activitat es reprenia amb força, i el 1833 es fundà a Barcelona l'emblemàtica fàbrica Bonaplata, el primer vapor, que fou cremada pels sectors artesans que veien en aquesta nova instal·lació la seva ruïna. A partir dels anys quaranta la industrialització catalana començaria a ser un fet, i el sector pioner seria el tèxtil de cotó, tot i la importància de la mecanització de la llana a Sabadell i a Terrassa. Per raons energètiques, les indústries se situaren al litoral, on podia arribar el carbó, i al llarg dels cursos dels rius Ter i Llobregat, on s'instal·laren colònies industrials. No fou possible un creixement de la indústria siderúrgica per manca de carbó i de ferro, tot i que destacaren importants empreses de construcció mecànica, com La Maquinista Terrestre i Marítima, fundada el 1855. Al costat d'aquest desenvolupament industrial hi hagué la millora de les comunicacions, tant pel que fa als camins i a les carreteres com a la construcció de la xarxa ferroviària: la línia Barcelona-Mataró, de 1848, va ser la primera construïda a Espanya.

Si la industrialització és el fet econòmic rellevant de l'economia del segle XIX, no hem d'oblidar-nos d'altres transformacions. Primerament, el creixement demogràfic, que continuà les tendències ja iniciades en el segle XVIII, i que comportà que la població catalana passés de 900.000 habitants al final del set-cents a 1.752.000 el 1877. Quant a l'agricultura, tot i mantenir-se la tradicional, centrada en els cereals, en veurem aparèixer una de més orientada cap al mercat, amb l'especialització en diferents conreus i productes en diversos indrets del país, com l'avellana i l'ametlla al Camp de Tarragona, l'arròs al Baix Ebre i al Montsià, les patates al Maresme i a Osona o els arbres fruiters al pla de Lleida, per posar-ne alguns exemples que ben aviat es distribuïren arreu. Però, per damunt de tot, cal ressenyar el creixement espectacular de la vinya entre 1868 i 1880 com a conseqüència de la crisi de la fil·loxera a França.

A nivell general els factors econòmics, com el creixement econòmic i la industrialització, i els factors socials, com el creixement de la població i l'èxode rural, van comportar un procés de centralització i de concentració urbana. A partir d'aquest moment, la ciutat es convertí en l'indret que va conèixer les transformacions més importants de la contemporaneïtat. La geografia urbana representa el paisatge més clar i nítid dels canvis del segle XIX a casa nostra. Barcelona, per exemple, va créixer perquè era un reclam per a la mà d'obra a causa de l'increment de la construcció i el treball que representaven les grans obres públiques, com ferrocarrils, els plans d'eixample, les obres portuàries, etc. Convertir-se en un centre industrial significava una allau de població que venia a treballar. La ciutat esdevenia, mentrestant, un centre comercial on s'articulava, potser per primera vegada de manera intensa, tota una relació econòmica amb la perifèria en ser el lloc de destinació del mitjans de transport que venien del camp, cosa que significava, naturalment, tot un nombre d'habitants dedicats a aquesta tasca. Barcelona també generava serveis de tota mena i, per tant, treball en aquest sector, molt sovint provinent del rerepaís agrícola. Finalment, el fet de ser el lloc de centralització política també representava un focus de treball gens negligible. I estem parlant de Barcelona, però, d'una manera diferent, ben bé podríem parlar d'altres ciutats catalanes. És evident que ciutats com Sabadell, Terrassa, Mataró i d'altres experimenten canvis notables respecte del passat. Sabadell, per exemple, va passar del voltant dels 2.000 habitants als inicis del segle XIX a 23.044 habitants segons el cens de 1897, fet que demostra la transformació que suposen els canvis econòmics i la industrialització. Mataró n'és un altre exemple: el 1787 tenia uns 9.943 habitants, que anirien creixent durant el segle XIX i el 1824 ja eren 12.476 habitants, 13.203 habitants el 1842, 16.603 habitants el 1860 i 19.704 habitants l'any 1900.

Les ciutats en el segle XIX, mentre creixien, anaven adoptant les característiques del sistema econòmic i social contemporani en què van néixer. Entre d'altres, hi podem veure un procés de segregació urbana. En variar el preu del sòl urbà, afectat pels efectes de l'economia capitalista, veiem com la població habita els llocs segons les seves disponi-

bilitats econòmiques, i es produeix una veritable estratificació urbana entre barris pobres, rics, mitjans, comercials, etc. La burgesia urbana abandonarà els centres urbans i s'instal·larà en noves zones residencials o als eixamples que es van generant. La ciutat s'estendrà en el territori per l'increment de pobladors i per la seva activitat econòmica. Això va comportar, moltes vegades, que agrupessin i engolissin poblacions que abans eren independents i que ara serien nous barris, tal com passaria a la ciutat de Barcelona. Alhora, i per millorar la mobilitat de la mà d'obra i el transport de mercaderies, va ser necessari dotar la ciutat d'una xarxa de transport públic, que en un primer moment fou el tren, el qual, una vegada situat en el subsòl, es va convertir en el metro. Va haver-hi una millora de carreteres i carrers però la proliferació de carruatges i transports de tota mena va fer que els problemes de trànsit apareguessin ben aviat. Per a moltes ciutats aquesta expansió i les necessitats de comunicació van suposar la demolició de les muralles, algunes de les quals eren de l'època medieval.

Aquest creixement, que serà alhora desorganitzat i socialment claudicat, significà l'amuntegament i la degradació de les condicions de vida de la classe obrera. Una de les causes del creixement de les ciutats va ser l'allau de mà d'obra vinguda del camp per treballar en les indústries i en els sectors nous, que generaven molta ocupació. Això va comportar unes condicions de vida, pel que fa als habitatges, molt dolentes i dures, en tractar-se de persones amb poca capacitat adquisitiva, la qual cosa els va obligar a viure en cases desbordades, habitacions insalubres i habitacles petits i sense condicions. Eren, alhora, presoners de l'especulació, d'una banda, i de la pol·lució i contaminació, de l'altra, pel fet d'estar molts habitatges al costat de les fàbriques.

Aquest amuntegament i contaminació feia de les noves ciutats, bàsicament dels barris pobres, uns llocs insalubres on les malalties, com el còlera, la tuberculosi o el tifus, es propagaven amb facilitat. El creixement sobtat de les ciutats va generar moltes deficiències per l'absència de clavegueram i d'aigua corrent. Algunes infraestructures importants en aquest aspecte es van escometre però sempre hi havia

uns barris més afavorits, els rics, que els altres. Per això els higienistes es van preocupar tant per tot el tema de la neteja.

I, ahora, amb la industrialització i la urbanització massiva va aparèixer una nova pobresa vinculada a les classes treballadores que, pel fet de no haver-hi encara mecanismes de protecció, s'exposaven que qualsevol malaltia, adversitat familiar o desocupació els portés a la pobresa absoluta. Per això els naixents sindicats, els intel·lectuals progressistes i els metges higienistes preocupats per la sanitat pública tenien entre les seves reivindicacions les millores de les condicions de treball i de les condicions de vida. Un element vinculat a la pobresa de les classes populars va ser la prostitució femenina. Aquestes dones entraven dins de la categoria de marginació-pobresa, en què la barreira que separava aquest món marginal de la població treballadora era molt petita.

6. Un model: la Guàrdia Urbana de Barcelona de 1843

Aquesta ciutat contemporània que acabem de descriure va significar l'aparició de «noves» vulnerabilitats i, per aquesta mateixa raó, la necessitat de «noves seguretats». «Seguretats objectives» que obeïen als desequilibris que generava el creixement desmesurat de les urbs, però, ahora, «seguretats subjectives» que eren imprescindibles per mantenir l'ordre social burgès, sinònim de la preservació de «l'ordre públic» davant les amenaces que les classes treballadores o populars poguessin transgredir un espai urbà que es compartia, encara que estigués segregat.

Estem veient de quina manera el creixement físic de certes ciutats començava a desbordar els vells urbanismes, les caduques geografies urbanes. I, arran d'aquest canvi, quedava palesa la necessitat d'articular nous serveis, entre els quals la seguretat era important. Una seguretat que representava la gestió de la convivència i la garantia, de vegades física, que aquesta havia de respondre al compliment d'unes normes que incloïen la higiene, les activitats manuals o

les qüestions sanitàries. Ni més ni menys que disciplinar la manera de viure davant d'uns temps nous.

La ciutat ens apareix com l'espai per excel·lència on es manifestaran amb més claredat i cruesa les tensions del segle XIX, el centre bàsic de la sociabilitat del qual sorgirà tot l'espectre d'ideologies polítiques, que no seran precisament conservadores. Si falla el govern local o administra malament o no crea els serveis que ja es veuen com a justos i necessaris, o per extensió, no ho fa el central, tot plegat serà el motor d'allò que tant atemoreix a qui governa: la revolta. Una revolta que ara es denomina revolució i que pot significar perdre el poder o canviar el sistema polític que el sosté.

Per gestionar-ho tot plegat i canalitzar, al mateix temps, el descontentament popular, els ajuntaments no ho tenien fàcil. En el camp concret de la seguretat, només disposaven de les velles formes de seguretat del segle anterior, com els alcaldes de barri, els serens, els vigilants de consums, les rondes de veïns armats o els agutzils. De tal manera que, a partir de la dècada de 1840, les corporacions locals, davant la insuficiència, l'absència, o fins i tot el fracàs, de les forces de seguretat, o la impossibilitat de disposar-ne, opten per crear-ne unes de noves, pròpies, estables i sota el seu comandament. Seran les guàrdies urbanes o policies municipals o urbanes. I això es va fer de diferents maneres: del no res o bé refonent-hi els diferents empleats municipals que ja realitzaven alguna tasca de seguretat. I d'aquesta manera van començar a sortir al carrer: Barcelona, el 1843; Madrid o Saragossa, el 1850; Sevilla, el 1855; Girona, el 1856, per citar-ne algunes. Seguint el seu exemple, les ciutats i viles menors, en funció de les seves diverses realitats i necessitats en seguretat pública, van anar organitzant els respectius serveis de policia. Amb aquests no tan sols s'augmentava la seguretat, sinó que també es gestionava la convivència i s'anava entrant, a poc a poc, en la modernitat en aplicar els guàrdies municipals les diferents normatives que l'estat i els ajuntaments anaven elaborant sobre oficis i treballs a la via pública, la tinença d'animals a casa, la higiene pública, la neteja i la cura dels espais públics, l'abastiment alimentari, les aigües potables, les activi-

tats molestes, els cementiris, els escorxadors, la circulació dels carros i les persones, l'adequació dels carrers, la il·luminació pública, els pesos i mesures, etc. D'aquesta manera, a la perifèria política de l'estat, a l'estrat més baix, a la ciutat, començava a prendre forma un altre sistema de seguretat, fragmentat, certament, però igual de necessari, per proper, per ocupar-se del petit ordre públic, de la convivència o per gestionar tot allò que els sistemes estatals ignoraven o no podien tractar. El creixement d'aquestes ciutats, una vegada més, seria l'hàbitat on, finalment, floriria la policia civil.

La Guàrdia Urbana de Barcelona tal vegada sigui la policia en què tot el que hem estat explicant es pugui veure d'una manera més clara. La Guàrdia Municipal de Barcelona es crea el 26 de novembre de 1843, un cop desmantellada la Milícia Nacional. Per què s'havia arribat a la necessitat de la seva formació i institucionalització?⁶

Cap al 1840 Barcelona va tenir la necessitat de disposar d'un cos organitzat de vigilància que vetllés pel compliment de les ordenances. La higiene estava molt desatesa pel veïnat mateix i provocava greus problemes en una ciutat tan poblada i encotillada dins de les muralles. El 21 de juliol de 1841, el regidor Manuel Torrents va proposar a l'Ajuntament l'organització d'una «fuerza disponible a toda hora» amb «los sujetos que dependen de la Casa Municipal». Aquesta força reuniria els serens, els guarda-passejos, els encenedors de fanals, els treballadors de brigada, els macers i els guardians dels dipòsits d'oli per als fanals. Per fer el seu treball peculiar, aquests homes anaven uniformats i alguns, armats. De les dades recollides es dedueix que fins al 1843 la Guàrdia no va passar d'un llarg període d'organització i, finalment, es va crear la Guàrdia Municipal a finals de 1843 sota el mandat de l'alcalde Sr. Josep Bertran Ros i el comandament de José Planellas Simón.

⁶ El cos mateix ens en fa un resum ben precís: http://www.bcn.cat/guardiaurbana/es/qui-som_historia_XIX.html. Ampliem aquesta informació amb les aportacions de la tesi doctoral de Jesús Requena Hidalgo, *Polícia y desarrollo urbano en la Ciudad contemporánea*. Universitat de Barcelona, 2013.

El 1846 entrava en vigor el primer reglament d'aquesta Guàrdia Municipal, on queda molt clar en el seu article 7 que el «Servicio de la Guardia Municipal será la vigilancia del cumplimiento de los bandos de buen gobierno en todos sus artículos, la protección de las personas y propiedades, y conservación del orden público dentro de la ciudad de Barcelona y su territorio, y cuanto el M.I.S. Alcalde y Sres. Tenientes de Alcalde crean necesario para la ejecución de los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento, y para las medidas gubernativas».⁷

La Guàrdia Municipal va tendir a créixer a partir d'aquell moment i, sobretot, arran de les transformacions que coneixia la ciutat comtal, com van ser l'enderrocament de les muralles, disposat el 1854 i que va durar força anys, o el començament de la construcció de l'Eixample a partir de 1860. Una ciutat que anava augmentant de població i que el 1857 ja tenia 183.787 habitants, amb una imparable tendència a créixer.⁸ Vint anys després, el 1877, Barcelona tenia una població de 248.943 habitants, cosa que significa que entre 1857 i 1877 s'havia incrementat en 65.156 habitants, fet que suposa un augment d'una mitjana de 3.258 habitants anuals. Aquest creixement, que no s'explica pel creixement natural, ens mostra de quina manera la ciutat era un pol d'atracció per a una migració que venia del camp català davant les expectatives laborals i de tot tipus que oferia la ciutat. Això ens explica la necessitat d'una força que «endrecés» aquesta ciutat magmàtica. I és que el 1887 ja tenia 272.481 habitants i cap a finals de segle, el 1897, ja havia arribat a 509.589, amb l'annexió de totes les poblacions del pla. En definitiva, entre 1857 (agafant també les xifres de les poblacions annexionades el 1897) i 1897 la població havia crescut en 281.356 habitants, que suposen una mitjana en aquests quaranta anys de 7.034 persones anuals.

⁷ *Reglamento para la Guardia Municipal*. Imprenta de A. Brusi. Barcelona, 1846.

⁸ Prenc les dades de Jesús Requena Hidalgo, *Policia y desarrollo urbano en la Ciudad contemporánea*. *Op.cit.*, pàg. 70.

Aquest creixement poblacional va significar que la plantilla de la Guàrdia Municipal també conegués increments i que, entre 1846 i 1903, augmentés el nombre d'efectius multiplicat per setanta. El primer any comptava amb 15 homes; quatre anys després eren 25; el 1872-1873 eren un col·lectiu de 250 homes a peu i 20 a cavall; el 1877-1878 aquestes xifres ja s'havien doblat; el 1895 ja es comptabilitzaven un total de 651 guàrdies, 35 dels quals estaven en la muntada, i finalment, el 1903, ja hi havia en el cos 903 guàrdies a peu i 46 a cavall. Una secció muntada que s'havia creat per tal de cobrir les zones més allunyades i gaudir d'una mobilitat més elevada per a les rondes de vigilància, prevenció o directament repressió d'alguna activitat delictiva. Una secció que, al llarg dels temps, es convertiria en un contingent honorífic i de gala del cos.

Aquest creixement dels efectius va comportar una estructuració que cada vegada fou més jerarquitzada i piramidal per dues raons: primera, perquè s'anaven diluint les diferents tasques que feien els antics treballadors municipals en una de sola, variada, però que estava agrupada en la Guàrdia Municipal; i segona, perquè la tasca de vigilància i de desplegament d'efectius exigia una coordinació que només era efectiva amb una organització jerarquitzada. Alhora, no hem d'oblidar el caràcter militar que impregnava tota l'organització i els seus reglaments. També hi havia el fet que aquesta Guàrdia Municipal cobria la vigilància nocturna, ja que acompanyava els serens i, en alguns casos, els va anar substituint.

La Guàrdia Municipal va ser creada, doncs, per accomplir tres missions fonamentals: la primera, la de controlar tota mena de delinqüència i d'agitació que els canvis polítics i socials causats per les transformacions econòmiques anaven portant; la segona, la tasca d'ordenar la quotidianitat d'un espai urbà que va creixent i es va transformant —és allò que d'una manera sublim ha denominat Agustí Vehí com a «endreçar la vila»—, i tercera, fer palesa l'autoritat municipal i el paper de l'alcalde.

S'endreçava la vila amb el coneixement sobre la població per mitjà de censos i padrons, amb la confecció de tota mena d'ordenances municipals per ordenar la vida ciutadana i els seus carrers, essencialment els aspectes que tenien a veure amb la higiene i la salut pública, i finalment, amb la vigilància. Es tractava, precisament, de modelar les actituds, crear hàbits en els ciutadans per aconseguir la disciplina col·lectiva. Aquesta seria la gran tasca d'aquesta força policial municipal i urbana.⁹

Però cal tenir en compte, ahora, que la Policia Local forma part de tot un bloc que té com a missió oferir un servei. El municipi modern, a part d'endreçar-se, o potser com a part d'aquesta tasca, voldrà gestionar un seguit de serveis per fer més viable la ciutat. És evident que a Barcelona això és palpable durant tot el segle XIX i, sobretot, a partir de la segona meitat: des de la reorganització de l'administració, passant per tota la nova política urbanística (les muralles, l'Eixample o el disseny de la Via Laietana en són exemples), l'extensió de l'enllumenat, l'adopció de noves disposicions sobre cementiris, aigües i higiene en general, la preocupació per la salut pública i tantes altres coses que ens indiquen de quina manera, sobretot a partir del Sexenni revolucionari (1868-1874), s'incrementa aquesta prestació de serveis a la ciutadania i es mostra de quina manera es té una plena consciència que l'espai urbà ja ha canviat definitivament. Aquest canvi es pot veure en les ma-

⁹ «En la vigilancia desempeñan un papel activo y fundamental los cuerpos de funcionarios que se encargan de la misma. Tal y como ocurre en Barcelona y en otras ciudades de Europa, el espacio es organizado y dotado de una serie de propiedades para que en él sea más fácil la supervisión por parte de esos agentes de policía, de esos «ojos que todo lo ven», que se van organizando espacialmente, por lo general, en estructuras piramidales en las que la información sobre la ciudad tiende a centralizarse. Al mando de los Ayuntamientos, o mejor de los Alcaldes, intervendrán directamente sobre los ciudadanos y sobre sus hábitos, intentando someterlos a un nuevo espacio y a un nuevo horario (el de la fábrica y el trabajo) en los que tenerlos vigilados. Abiertamente, pues, se perseguirá la ociosidad y la holgazanería y se someterán a especial prevención los puntos más conflictivos, como los lugares de juego, las tabernas, y aquellos en los que, fuera de control, se pida limosna». Vegeu, en aquest sentit, Jesús Requena Hidalgo, «La gestión política del espacio urbano. La organización de los servicios municipales de policía en Barcelona». <http://www.ub.edu/geocrit/reqb-cn.htm>

teixes ordenances municipals, com les de 1857 o de 1891, en què apareix un intervencionisme creixent que arriba a aspectes nous i tan diversos com els drets i les obligacions dels ciutadans, la instrucció pública i la sanitat, la instal·lació d'indústries o la construcció d'edificis.

Aquest procés de creixement de la ciutat i el corresponent subministrament de serveis, dels quals la guàrdia urbana n'és una part integrant, el veurem en altres ciutats europees i, a més, és un procés que, amb el temps, anirem comprovant en gairebé totes les ciutats catalanes en la mesura que creixin. Volem dir que allò que comença a la ciutat comtal pel fet de ser la més gran de Catalunya de mica en mica s'anirà estenent, bàsicament durant el segle XX, en altres ciutats catalanes i, per això, la cartografia de la formació de les guàrdies urbanes respondrà molt a aquest model.

7. Catalunya i la vigilància dels seus municipis al llarg del segle XIX

El tema de la seguretat a partir de la segona meitat del segle XIX, un cop configurat pel moderantisme espanyol, va anar quedant en mans exclusives de la Guàrdia Civil com a peça fonamental, i amb l'ajut de l'exèrcit quan convingués. Tot i això, hi ha alguns exemples del fet que, per la mateixa deixadesa d'aquests serveis de seguretat per part d'un estat ineficient i ineficaç, amb la dificultat que representava la ràpida extensió de la Benemèrita, feia que s'articulessin disposicions que, un cop més, ens deixen constància de la importància dels municipis i el seu govern. Així, per exemple, el 1849 es va publicar el *Reglamento para los Guardas municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino*, text que s'esmenta com l'origen de la figura del vigilant jurat, amb tots els matisos que ara no podem explicar, però que, alhora, explicita la formació d'uns cossos que ajuden la Guàrdia Civil, que com hem dit, era la policia de l'estat, i referma la funció dels alcaldes de vetllar per la pau i la seguretat dels veïns. Aquest *Real Decreto*, redactat per *Orden* d'Isabel II, dona carta de

naturalesa normativa als serveis municipals de guarda rural, així com als col·lectius particulars que establissin els propietaris d'hisendes i finques per a la seva vigilància i custòdia. D'aquesta manera, els guardes municipals són qualificats expressament com a agents de l'autoritat, el testimoni jurat dels quals servia com a fe dels fets que reflectissin en les seves actuacions, tret que hi hagués una prova que el contradigués. Es pot veure un extracte del Decret de 1849 en què s'explicita el paper de l'alcalde i dels municipis per sufragar aquest servei, quan diu que els «guardas municipales del campo, pagados de los fondos del común donde los Ayuntamientos, por juzgarlo necesario, hubieren creado ó crearon estas plazas con la correspondiente superior aprobación, serán nombrados por el Alcalde á propuesta en terna hecho por el Ayuntamiento».

Pocs anys després, el 1868, s'iniciava un procés de canvi polític que, malgrat l'apel·latiu de «revolucionari» ho seria, al final, ben poc i en què la seguretat també hi tindria a veure. Aquell any el general Prim va encapçalar una insurrecció militar de signe progressista que va obrir les portes al conegut Sexenni revolucionari. Isabel II va marxar del país i Amadeu de Savoia va ser coronat com a nou rei. La Constitució de 1869 donava àmplies llibertats democràtiques. L'assassinat del general Prim, però, va forçar l'abdicació d'Amadeu cosa que va precipitar l'adveniment de la Primera República (1873-1874). Encara que a Catalunya hi havia un nombre important de republicans federals i, fins i tot, un destacat ideòleg i polític republicà, Francesc Pi i Margall, que va arribar a la presidència de la República, a la resta d'Espanya el federalisme no era majoritari i, per tant, les tensions polítiques i territorials es van posar ràpidament de manifest.

Quant a la seguretat, tal com hem dit, tornem a veure la reedició – aquesta vegada serà l'última – de la Milícia Nacional, que, en definitiva, volia defensar el nou ordre revolucionari de canvi polític. I, a més, es va reproduir la guerra carlina, amb uns esdeveniments bèl·lics que comportaren diverses pertorbacions de la seguretat general i en moltes poblacions. Com diu Agustí Vehí, aquesta darrera Milícia

Nacional sembla que «en cada vila o ciutat té un grau d'individualitat, variable en la seva intensitat, respecte de la resta de milícies nacionals del mateix moment; aquesta individualitat, així com la seva intensitat, estaria marcada per la forta politització de tot allò relacionat amb la Milícia i l'estreta relació que aquesta té amb la seva realitat social i política local».¹⁰ I a més, cada «Milícia Nacional és un món concret que està delimitat, en cada poble, vila o ciutat on existeix, per tres elements que en marquen el ritme. Primer, la situació política o, en altres paraules, el pes de les diferents ideologies, essencialment el moderantisme, el progressisme i el republicanisme democràtic, en el joc del poder local. Segon, la situació, en termes militars, de cada vila o ciutat respecte a l'aixecament carlí. I, tercer, la mateixa realitat socioeconòmica majoritària entre els milicians de base de cada batalló, així com el seu grau de politització i el sentit d'aquesta».¹¹

Aquestes conclusions que, en aquest cas, es refereixen al fenomen milicià ens serveixen, alhora, per elaborar la hipòtesi segons la qual cal analitzar la relació entre seguretat i municipi estudiant els casos individualment. Historiogràficament, i en el cas de gairebé totes les poblacions catalanes, això és un treball que està per fer. En aquells moments hi havia processos que s'han qualificat com a reveladors de la «modernitat», com ara el desenvolupament de l'estat liberal, l'avenç dels processos d'industrialització i urbanització, la formació de les xarxes modernes de comunicació i de transport, o la tendència progressiva a la difusió i aplicació massiva del coneixement científic i tècnic, que venien de lluny, però que s'accentuaren i s'acceleraren durant la segona meitat del vuit-cents.¹² I la percepció d'aquesta modernització, o que les coses estaven canviant, la tenien les esferes

¹⁰ Vehí Castelló, A., *Torna el fusell i posa't a treballar! La Milícia Nacional a Figueres a la darrera guerra carlina (1872-1876)*. Ajuntament de Figueres-Diputació de Girona. Figueres, 2008, pàg. 249.

¹¹ Ibid.

¹² Traiem aquestes idees de la tesi doctoral inèdita de David Cao Costoya, *Les elits i el poder local en una societat en transformació. Vic: política, cultura i associacionisme (1860-1902)*. Universitat de Barcelona, 2014, pàg. 20-33.

polítics, econòmiques i socials. Sovint, fins i tot, s'establiren tot un seguit d'estratègies per part de les elits locals per tal de mantenir el poder, en una situació que, sens dubte, amb el pas del temps anava canviant. Volem dir que cal estudiar molt bé el món dels ajuntaments, del poder i de les elits locals d'aquests anys en cada lloc en concret, perquè aquestes estratègies poden ser diverses. Tinguem en compte que el període entre 1860 i 1900, més o menys, és una etapa clau en l'accentuació i l'acceleració dels desequilibris interns del país, a partir de criteris com la redistribució poblacional en el territori, la distribució de la indústria o la formació de les xarxes de transport modernes a les quals, segons la població, es tindrà més o menys accessibilitat, la qual cosa ens remet a la mobilitat de cada zona i la connexió amb els pols de transformació. A partir d'aquest moment, per tant, ens trobem que l'espai regional català presenta una gran heterogeneïtat interna, amb una Barcelona que és el centre de desenvolupament indiscutible, però amb una sèrie d'àrees que es trobaven en una situació molt desigual: hi ha comarques i poblacions amb un desenvolupament intens, d'altres que presenten problemes conjunturals, mentre que d'altres esdevenen molt perifèriques respecte d'aquests processos de transformació. Si tenim en compte que els ajuntaments de cada localitat són un agent fonamental per a la reproducció del poder polític i l'afermament de les hegemonies socials, haurem de veure les estratègies de seguretat local en funció d'aquesta realitat. Malgrat l'avenç de la centralització del poder i de l'homogeneïtzació cultural i política que provocaran les transformacions econòmiques i polítiques, l'espai local encara tenia una personalitat i una autonomia política que ens resulta fonamental de tenir en compte per veure i comprendre les relacions de poder i les dinàmiques polítiques de les quals sortiran totes les qüestions de seguretat i de pervivència de l'ordre. Endreçar la vila de manera local, per la gent nostra i per aquell que en té el poder. Constatar que el món està canviant, però, mentrestant, procurar que aquest món canviant sigui el «seu món», com si es digués: l'endrecem per oferir els serveis de la modernitat però, alhora, controlar-ne l'ordre i la preeminència. Això és «seguretat local» i res més que això.

El pronunciament del general Martínez Campos, a finals de 1874, va instaurar novament la monarquia borbònica, amb el rei Alfons XII. El 1876 s'aprova una nova Constitució que posava les bases de l'anomenat període de la Restauració, l'artífex del qual va ser el conservador Cánovas del Castillo. El sistema polític es basaria en l'alternança de dos partits polítics dinàstics, el conservador i el liberal de Sagasta, mentre que els altres partits, republicans, socialistes i carlins, encara que es presentaven a les eleccions, només aconseguien algun escó. La clau era el sistema electoral controlat pel govern a través dels governadors civils, que, mitjançant el caciquisme, feien sortir, per coacció o per irregularitats, els candidats pactats. O sigui, que el poder local estava absolutament controlat i que la vida política és la que es podia fer al casino del poble, amb un cacic o un grup de cacics ben connectat amb el governador civil de torn, del torn del partit al qual li tocava governar.

I a l'inici d'aquest període de la Restauració hi trobem la Llei Municipal de 1877, un altre text important on es preveia l'existència d'agents municipals armats i on s'explicitava el poder de l'alcalde com a representant de l'ajuntament. En el seu articulat hi trobem el següent:

«Art. 73: Es obligación de los Ayuntamientos procurar por si ó con los Asociados, en los términos que más adelante se expresarán, el exacto cumplimiento, con arreglo á los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que, según la presente ley, están cometidos á su acción y vigilancia, y en particular de los siguientes: 1ª Conservación y arreglo de la vía pública; 2ª Policía urbana y rural; 3º Policía de Seguridad; 4º Instrucción primaria; 5º Administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo; 6º Instituciones de Beneficencia. [...]

Art. 74. Para el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, corresponden á estos muy especialmente: 1º Formación de las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural; 2º Nombramiento de sus empleados y agentes en todos sus ramos. Los

agentes de vigilancia municipal que usen armas dependerán exclusivamente del Alcalde en su nombramiento y separación».¹³

Pel que fa al cos provincial dels Mossos, un cop liquidada l'experiència del Sexenni revolucionari, que els havia dissolt, i un cop encarrilat el sistema polític de la Restauració, el 1875 es començà a replantejar-ne el restabliment, cosa que es produiria a partir de 1877, quan es van reorganitzar definitivament. Tot i ser mal vistos per les classes populars urbanes, els Mossos gaudien d'una certa fama entre àmplies capes de la pagesia de l'interior del país, i tenien el suport de capitania i d'una part de la burgesia catalana. Però, alhora, resultaven útils si tenim en compte la manera de veure l'ordre públic per part de la Restauració, ja que, un cop acabada l'última guerra carlina, es volia restablir l'ordre institucional i la monarquia en la persona d'Alfons XII. En aquest sentit, qualsevol instrument que garantís la pau pública i el control de la situació política, com el caciquisme, era vist amb bons ulls. És en aquest context quan la Diputació Provincial de Barcelona restituí els Mossos d'Esquadra el 1877 i n'aprovà el Reglament el 1880. Continuava el seu paper d'auxiliar rural de la Guàrdia Civil en la mesura que enfortia l'ordre en unes zones on moltes funcions policials no estaven ben cobertes, i col·laborava en la defensa de la propietat privada al camp. La resta de diputacions provincials, menys poblades i amb una seguretat pública menys conflictiva, van optar per continuar només amb la Guàrdia Civil.

Convé recordar, tanmateix, l'anòmala situació política de Catalunya durant aquest període de la Restauració, amb una manca gairebé constant de llibertats públiques. Per exemple, si es fa un llistat dels períodes en què Catalunya està en estat de guerra o veu suspeses les garanties constitucionals, es pot comprovar que els anys que van de 1894 a 1909 ens donen 2.366 dies sense llibertats públiques, de la qual cosa en resulta una mitjana de 148 dies l'any, és a dir, un 40,5 % de cada any. Hi destaquen 1894 i 1900, amb tot l'any sencer sense

¹³ *Gazeta de Madrid*, número 277, de dijous 4 d'octubre de 1877, pàg. 39-46.

garanties constitucionals; 1897, amb 351 dies; 1902, amb 316; 1898, amb 238; 1908, amb 154; 1899, amb 109, i 1909, amb 105 dies sense llibertats públiques, amb estat de guerra o amb suspensió de les garanties constitucionals.¹⁴ L'espectre d'un territori ingovernable començava a fer-se evident per a un estat central que anava a un altre pas malgrat tots els seus intents unificadors. Era difícil entendre que governabilitat no vol dir imposició, i encara menys arbitrarietat, envers un territori que presentava unes evidències de transformació moderna que no eren presents en altres indrets de la Península.

Un estat que va patir una sotragada intensa quan va entrar en guerra amb els Estats Units d'Amèrica per la defensa dels únics territoris que li quedaven del seu passat colonial, les últimes colònies del que havia estat anteriorment l'imperi més gran del món. 1898 significa una fita molt important en la història d'Espanya per la pèrdua de Cuba i les Filipines. La desfeta militar significa molt més que la renúncia a una illa del Carib; representa una crisi de consciència hispànica sobre Espanya mateixa com a estat-nació. Volem recordar que som en els anys de màxima esplendor de l'imperialisme i que el prestigi nacional es mesurava pels territoris que es tenien sota el control d'una bandera. Perdre les últimes colònies quan les grans potències les acumulaven significava que Espanya es convertia en un país marginal dins de la política europea i internacional. Tal com he apuntat abans, el mateix espectacle de la derrota militar davant dels Estats Units –nova potència emergent– en la guerra cubana volia dir que les estructures de l'estat eren dolentes i no funcionaven. Per això s'explica que sortissin veus crítiques sobre la funcionalitat com a país d'Espanya i la ineficàcia de les seves estructures estatals, tal com es veu en els corrents del regeneracionisme o en d'altres.

¹⁴ Termes i Ardèvol, Josep, «La Setmana Tràgica: testimonis i records», a: *Els Fets de la Setmana Tràgica (1909): Actes de les Jornades organitzades pel CHCC, 28 i 29 de maig de 2009*. Centre d'Història Contemporània de Catalunya. Barcelona, 2010, pàg. 14. Recull i segueix Eduardo González Calleja, *La razón de la fuerza. Orden público, subversión y violencia en la España de la Restauración (1875-1917)*. Madrid, 1998.

8. El primer terç del segle xx: entre la crisi del sistema i l'evolució municipal

Catalunya va continuar transformant-se durant el primer terç del segle xx. De fet, la població va tornar a créixer i va passar d'1.966.382 habitants l'any 1900 a 2.791.292 el 1930. Aquest creixement, a causa, d'una banda, de l'increment natural, té, de l'altra, un component essencial: és conseqüència de la primera onada immigratòria del segle xx, procedent de l'Aragó, el País Valencià, Múrcia i Almeria, durant els anys de la Primera Guerra Mundial i fins al final dels anys vint, per les obres fetes amb motiu de l'Exposició Universal de 1929. Naturalment, les ciutats tornaren a créixer i Barcelona n'és la prova més evident en tenir, el 1910, 537.354 habitants, i passar a 587.411 el 1910, a 710.335 el 1920 i a 1.005.565 el 1930. Exactament s'havia multiplicat per dos en trenta anys. El típic fenomen urbà contemporani s'havia consolidat a casa nostra i, per tant, la necessitat d'una estructura de guàrdia urbana era cada vegada més evident i imprescindible.

Aquest creixement demogràfic ve, alhora, marcat per un seguit de canvis en l'estructura econòmica. De fet, durant el primer terç del segle xx veiem que continuen dues característiques que ja havíem notat en la centúria passada. D'una banda, el creixement econòmic, i de l'altra, la diferenciació amb la resta de la Península. Hi va haver canvis en l'agricultura, amb una tendència ja molt clara cap a una producció orientada vers el mercat, amb la consegüent especialització de diferents zones en diversos productes i l'augment de la producció i de la productivitat per les millores tècniques. D'altra banda, la indústria conegué dos processos molt importants durant aquests anys: el de la diversificació, amb la creació d'indústries del sector químic, de material elèctric, de ciment, automobilístic, metal·lúrgic, surer i d'altres; i el procés energètic, amb la generalització de l'electricitat, que dugueren a terme companyies com la Canadenca, per esmentar la més notable. Catalunya serà electrificada d'una manera més intensa i ràpida que altres zones espanyoles. Això comportà, alhora, un canvi en la localització industrial i de moltes activitats

econòmiques pel fet que l'arribada de l'energia elèctrica no les feia esclaves de l'aigua o del carbó per al seu funcionament.

Aquest inici de segle també va comportar un increment del comerç. De fet, es va anar perfilant un teixit de botigues i comerços a les diverses ciutats i pobles del país que podem considerar el veritable origen d'aquest model comercial català del qual tant s'ha parlat i que ara està en crisi per causa dels darrers canvis en aquest sector.

Com podríem caracteritzar la societat i la política catalanes durant aquests trenta anys primers del segle xx? És difícil, perquè el territori de Catalunya té una diversitat molt notable durant aquest període. Tot i això, gosem dir que podríem veure tres fenòmens a partir dels quals ens podem explicar els esdeveniments cabdals d'aquells anys. Un primer fenomen és l'extensió del catalanisme polític; un altre serien les tensions socials arran d'una societat desigual i injusta, i el tercer seria la crisi del sistema polític espanyol de la Restauració.

Pel que fa al primer fenomen, l'extensió del catalanisme polític, partiria del 1901, quan es funda la Lliga Regionalista i participa en les eleccions d'aquell any. El nou partit, amb la «candidatura dels quatre presidents», triomfa a la ciutat de Barcelona. Això significava dues coses: el primer triomf del catalanisme polític en unes eleccions i un revés per als partits dinàstics i per al caciquisme a la Ciutat Comtal. La Lliga seria un partit hegemònic dins del panorama català durant aquests anys i va tenir com a líders Enric Prat de la Riba i Francesc Cambó, mentre que per contra les classes populars, essencialment les barcelonines, van polaritzar-se al voltant del lideratge d'Alejandro Lerroux, que, amb un discurs demagògic, anticlerical, radical i anti-catalanista, pel que representava la Lliga, organitzà un nou partit republicà caracteritzat per la celebració d'actes propagandístics i multitudinaris i la creació d'una xarxa de locals d'esbarjo i reunió.

A finals de 1905 un grup de militars assaltava la redacció de *La Veu de Catalunya* i de *Cu-Cut!* per un acudit, el «Banquet de la Victòria», en el qual es ridiculitzava la poca efectivitat de l'exèrcit. La reacció a

l'assalt fou la redacció, per part del govern, de la Llei de Jurisdiccions, que estava adreçada contra el catalanisme, i en cap cas es va condemnar l'acte perpetrat pels militars. Això provocà la formació d'un ens polític unitari, Solidaritat Catalana, que agrupava tots els partits catalanistes, des dels carlins fins als republicans, mentre que en quedaven fora els partits dinàstics i els lerrouxistes. Es presentaren a les eleccions a les Corts espanyoles de 1907 i obtingueren un èxit clamorós. Això significà dues coses: primera, que una entitat política catalanista s'estenia per tot el territori català, i segona, una escombrecida del caciquisme tradicional i dels partits dinàstics arreu del país. Aquest fet seria molt rellevant políticament perquè, per primera vegada, la dinàmica política catalana començava a ser diferent de la de la resta d'Espanya. Les diferències entre els integrants de Solidaritat Catalana arran dels esdeveniments de la Setmana Tràgica van significar, però, el trencament definitiu de la formació.

Els esforços del catalanisme polític, i sobretot de la Lliga Regionalista, es dirigien a tenir una institució d'autogovern. Només es va aconseguir la Mancomunitat de Catalunya, un ens que coordinava les diputacions provincials catalanes. Constituïda el 1914, fou dirigida per Enric Prat de la Riba, fins a la seva mort el 1917, i per Puig i Cadafalch, de 1917 a 1923. La tasca de la Mancomunitat fou ingent, però s'adreçà cap a dues fites: la de potenciar i normalitzar la llengua catalana i la seva cultura i, alhora, la d'invertir en la modernització de Catalunya, mitjançant el desenvolupament de la xarxa de carreteres, l'impuls de la indústria i de l'agricultura i la formació tècnica de treballadors qualificats industrials i agrícoles.

És a partir d'aquests anys que notem una lenta, però certament imparable, translació de les idees catalanistes cap a tot l'espectre polític català, cosa que explicaria el domini del republicanisme popular catalanista durant la Segona República.

Un segon element que hem volgut ressaltar és la consideració de la societat catalana com a molt desigual i injusta. El creixement econòmic i dels diversos sectors productius va portar un increment de la

riquesa, però no precisament un gaudi equitatiu d'aquesta. Les diferències socials eren molt evidents i, en ciutats com Barcelona i d'altres, es notaven fins i tot en la geografia urbana. Una societat injusta i desigual acostuma a ser sinònim d'una societat amb conflictes i amb algun tipus de violència. I la violència, a casa nostra i per temes socials, ja havia estat habitual durant el segle XIX i ho seria durant el segle XX. I si hi afegim que sota aquest conflicte social, i de vegades al costat, es produïen conflictes polítics (el carlisme, per exemple), el grau de tensió s'incrementa. Aquesta conflictivitat mai no fou ben resolta pel poder polític i, per tant, pels seus instruments d'ordre públic. L'exèrcit continuarà sent l'última raó de força per fer prevaldre l'ordre.

Hem posat l'exemple carlí per al XIX, però hi podríem afegir les bullangues populars o les violències anarquistes de finals de segle, o podríem esmentar, a més, de quina manera comença el segle XX, amb vagues i locauts arran de la crisi colonial. Probablement, però, un dels esdeveniments que més reflecteixen aquesta desigualtat i injustícia social és la Setmana Tràgica, un moviment insurreccional popular que va tenir lloc a Barcelona i altres ciutats catalanes l'última setmana de juliol de 1909, en contra de la crida de reservistes per anar a lluitar al Marroc contra les cabiles rifenyes. L'embarcament dels soldats al port de Barcelona va precipitar els esdeveniments: una vaga general i una crema generalitzada de convents. El to anticlerical l'havia proporcionat la propaganda lerrouxista i era la manera com la població expressava el seu malestar per les males condicions de vida. Finalment, les tropes enviades pel govern van reduir la revolta, amb un balanç d'un centenar de morts i molts més ferits. Posteriorment hi hagué una forta repressió, amb molts detinguts, i amb l'execució de cinc persones, entre les quals el famós pedagog Ferrer i Guàrdia, fundador de l'Escola Moderna.

La classe obrera, mentrestant, s'havia organitzat al voltant de Solidaritat Obrera, formada el 1907, que agrupava diverses societats obres. El 1910, en un congrés a Barcelona, Solidaritat Obrera es transformà en un sindicat estatal que es diria Confederació Nacional del

Treball (CNT), de caire anarcosindicalista, i que esdevindria el sindicat més important de la Catalunya contemporània.

La neutralitat espanyola durant els anys de la Primera Guerra Mundial va provocar un creixement econòmic espectacular i un augment dels beneficis empresarials que no estigué acompanyat per una creixuda salarial, cosa que ja va originar el 1917 una vaga general conjunta entre la UGT i la CNT. Però aquesta situació fou conjuntural. Un cop acabada la guerra, les potències van reactivar les seves economies i l'ombra de l'atur i les dificultats econòmiques va planar a casa nostra. Si hi afegim que el sindicalisme era molt fort en aquells moments, tal com s'havia demostrat en la vaga de la Canadenca de 1918, i que els empresaris estaven espantats davant la possibilitat d'una revolució, com la revolta bolxevic a Rússia, tot plegat desembocà en una violència sagnant que durà fins a 1923. Els pistolers de cada sindicat i dels empresaris i l'actuació de les forces d'ordre públic, amb l'anomenada «lleï de fugues», van fer que l'índex d'assassinats i ferits fos molt elevat. Una altra vegada, la violència era al carrer i l'actuació de la policia, en mans del governador civil, va ser molt més que irregular.

Però, a més, el sistema polític espanyol de la Restauració va començar a patir una greu esclerosi perquè era incapaç d'adaptar-se als nous temps, després d'haver tingut una primera forta sotragada amb la crisi colonial del 98. La mateixa eclosió del catalanisme polític d'aire regeneracionista n'era una mostra, i els intents de fer una «revolució des de dalt» de Maura o de Canalejas no van portar cap mena de solució definitiva a un sistema que s'anava bloquejant per ell sol, tal com es pot veure amb la crisi de 1917, quan se celebra l'Assemblea de Parlamentaris a Barcelona amb les Corts tancades, o amb el tema de les Juntes de Defensa com a símptoma dels greus problemes militars que tenia el país i que al Marroc es feien palesos massa sovint.

Només faltava el context del pistolisme perquè, el setembre de 1923, es produís el cop d'estat del general Primo de Rivera, amb el propòsit de posar ordre davant el moment social, el desgavell polític

i la qüestió marroquina. La dictadura es va caracteritzar per la repressió contra qualsevol signe de catalanitat –la Mancomunitat fou dissolta el 1925– i contra l'anarcosindicalista CNT. Estat Català, el partit de Francesc Macià, i altres grups nacionalistes radicals van protagonitzar accions clandestines de lluita contra la dictadura, com el complot de Garraf, que tenia com a finalitat atemptar contra el rei Alfons XIII, o el projecte d'invasió de Catalunya des de França –Prats de Molló– el 1926. Malgrat els fracassos d'aquestes accions, van donar a fora un ressò extraordinari de la situació del país.

Tot plegat incidia en els diversos cossos policials. La crisi de 1898, a banda d'una derrota militar, significà una esquerda profunda entre la classe dirigent de l'Estat espanyol i certs sectors de la burgesia catalana que apostaven pel catalanisme polític com a solució per a Catalunya i com una mena de regeneracionisme per a Espanya. En un principi, els regionalistes de la Lliga desitjaven –tal com s'havia posat de manifest en les *Bases de Manresa* de 1892– un sistema de seguretat basat en el sometent i amb una força policial permanent sota les ordres del poder regional. El fur militar dels Mossos d'Esquadra, reinstaurat el 1892, els posava en una situació molt compromesa davant l'actitud de l'exèrcit envers el regionalisme, tal com s'havia posat de manifest amb l'assalt a la redacció de *Cu-Cut!* i *La Veu de Catalunya* el 1905. La preeminència política de la Lliga a la Diputació de Barcelona i, un cop aprovada el 1914, a la Mancomunitat, va fer que tingués una posició ambivalent respecte dels Mossos d'Esquadra. D'una banda, no van ser mai tinguts en compte en els plans de reorganització regional, pel fet de ser exclusius de Barcelona, però, de l'altra, foren defensats davant dels atacs dels polítics republicans i foren reconegudes les seves tasques, repartides en una cinquantena de poblacions de la província de Barcelona.

En els primers anys del segle XX comença l'estructuració definitiva de la policia civil a l'Estat espanyol gràcies al pes de la població urbana i a la necessitat de controlar els nous moviments radicals, factors que requerien una forma molt més moderna i flexible d'exercir la funció policial que no pas la representada per la Guàr-

dia Civil. Entre 1905 i 1908, amb l'aparició de la Llei i el Reglament de la policia governativa, començà la gran reforma que havia d'iniciar l'organització i professionalització dels cossos de policia dependents de l'administració civil, que serien dos: el de «Vigilancia», absolutament civil i dedicat a funcions d'investigació i de policia judicial, i el de «Seguridad», uniformat i amb organització militar, que faria el servei a les vies públiques. Altres aspectes d'aquesta reforma serien la creació definitiva de la Dirección General de Seguridad, l'ingrés en els cossos policials mitjançant concursos oposició o la creació d'escoles de formació.

Tanmateix, qui continuava tenint el control de l'ordre públic era la Guàrdia Civil, que, a partir de principis del segle XX, ja estava molt estesa pel territori. I davant els esdeveniments de la Setmana Tràgica (1909), sabem que la base de la repressió governamental va anar a càrrec de l'exèrcit i de la Guàrdia Civil, amb el suport del sometent i dels Mossos a les poblacions on n'hi havia. La posició de la Guàrdia Municipal fou més discutible i va patir una veritable contradicció entre les ordres i l'actuació contra els seus propis veïns.

L'actuació de les forces armades va deixar en les classes populars un malestar notable, mentre s'alçaven les veus, des de les files republicanes, per la dissolució dels Mossos d'Esquadra, cosa que no arribaria, però, fins al 1917: el setembre d'aquell any la Diputació aprovava l'extinció gradual del cos sobre la base d'amortitzar les places que anaven quedant vacants. La tensió social a partir de 1919, coneguda amb el nom dels «anys del pistolisme», va fer replantejar-se el tema de l'extinció dels Mossos. La necessitat d'una força policial que controlés la perifèria de les ciutats davant l'actuació dels pistolers va tornar a revitalitzar les funcions d'aquest cos.

La dictadura de Primo de Rivera, iniciada el 1923, fou una altra època en què tot està mediatitzat per l'exèrcit i el militarisme de l'ordre públic, i no va causar cap problema als Mossos d'Esquadra. El nou règim els va veure com un cos propi, adient per a una Catalunya nova, un cop dissolta la Mancomunitat i apartades les vel·leïtats

d'autogovern. Pagats per la Diputació de Barcelona, però sota el control de capitania i del governador civil, els Mossos van ser encarregats, per exemple, de la custòdia dels terrenys on es construïen els pavellons de l'Exposició Universal. Els Mossos, amb el comandant Oller com a cap, foren utilitzats per a la tasca policial-repressiva de la dictadura i de Martínez Anido, ministre de la Governació durant aquells anys. Per això, un cop caigut Primo de Rivera, la Diputació es va veure, el 1930, en l'obligació de fer-hi una profunda reestructuració a causa del caire que havia pres el cos. El Decret de 14 d'agost de 1930 dissolia el cos dels Mossos d'Esquadra de Barcelona i el tornava a reorganitzar sota uns nous paràmetres. D'aquesta manera se'n van poder eliminar els caps i es va aconseguir que el cos armat es vinculés exclusivament a la Diputació, amb la qual cosa la seva dependència militar i del govern civil restava molt mediatitzada.

L'Exposició Universal de 1929 també fou molt important per al cos unificat, el 1921, entre la Guàrdia Municipal i la Guàrdia Urbana de Barcelona. L'aposta per l'Exposició, feta al marge de la dictadura, responia a la voluntat, com ho havia estat la de 1888, de reorganització de l'urbanisme de Barcelona i de millora i modernització de la ciutat.

9. Un projecte polític nou: la Segona República i la seguretat local

El 1931 significa l'adveniment de la Segona República, un període de la història d'Espanya que intentà, mitjançant un canvi polític i de règim, resoldre els problemes polítics i socials que venien de molts anys enrere i que havien propiciat fins i tot la dictadura militar anterior. En primer lloc, amb el canvi de règim i la caiguda de la monarquia es volien solucionar els mals polítics endèmics del país: la inestabilitat política que havia portat a múltiples governs amb el suport de cacics i amb corrupció; la manca de llibertats en un país endarrerit i en la seva major part agrícola, amb un ancestral domini absolut de les oligarquies agràries. En segon lloc, volia abordar i solucionar el «problema social» de les desigualtats, la pobresa i el mal repartiment de la terra.

En aquest sentit, la reforma agrària apareixia com l'element clau de reforma substancial de la situació social de milers de camperols. Hi havia, també, el denominat «*problema catalán*», ja que aquest país, des de finals del segle XIX, reclamava un marc d'adequació satisfactori dins de l'Estat, una reclamació que havia tingut una resposta de menyspreu i de repressió per part de l'Estat i que la República intentà solucionar per mitjà de l'autogovern i l'Estatut.

Un altre tema pendent eren els militars. Espanya comptava amb un exèrcit endarrerit i corrupte i que requeria una reforma a fons que trenqués el seu protagonisme polític i guanyés en eficiència. La reforma d'Azaña, no obstant això, al final no va assolir el seu objectiu final perquè justament va ser un aixecament militar el que acabà amb el règim republicà.

Finalment hi havia l'endarreriment cultural. La societat espanyola estava enormement endarrerida en educació i els índexs d'analfabetisme eren molt superiors als de les societats europees avançades. La República va voler dur a terme el que coneixem com «l'educació de les masses» i allunyar-se del model en què solament estudiaven aquelles elits riques que s'ho podien permetre.

El 1930, la dictadura estava en crisi i Primo de Rivera dimitia i se n'anava a l'exili. Era substituït pel general Berenguer, amb la idea de retornar el país a la normalitat constitucional. L'agost de 1930 se signà el Pacte de Sant Sebastià, pel qual diversos grups republicans advocaven per enderrocar la monarquia d'Alfons XIII, elegir un futur govern republicà presidit per Alcalá Zamora i reconèixer el dret d'autogovern per a Catalunya.

Als inicis de 1931 s'acordà convocar unes eleccions municipals el 12 d'abril de 1931, que serien l'avantsala d'unes generals i així retornar a un règim de monarquia constitucional i representativa. Aquestes eleccions van ser guanyades a les grans ciutats per candidatures republicanes o d'altres que havien mostrat el seu interès per un canvi de règim. Aquesta situació es va tornar insostenible per al monarca Al-

fons XIII, que es va veure en l'obligació de sortir del país i emprendre el camí de l'exili. Paral·lelament es va anar proclamant la República a les diferents ciutats espanyoles, amb l'entusiasme espontani d'amplis sectors de la població.

El 14 d'abril, Francesc Macià proclamava la República Catalana, que tres dies més tard es convertiria en Generalitat de Catalunya. A partir d'aquí es va confeccionar un Estatut d'autonomia (Núria, 1931) que seria confirmat pels ajuntaments catalans i plebiscitat pel poble en un referèndum. Aquest Estatut va ser objecte d'una llarga i controvertida discussió a les Corts espanyoles i només el cop d'estat frustrat del general Sanjurjo, l'estiu de 1932, va fer que els parlamentaris es decidissin a aprovar-lo al setembre. L'Estatut definitiu de 1932 era molt més limitat que el de 1931, que va ser substancialment retallat. Un Estatut que proporcionava una reorganització competencial entre l'Estat central i la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordre públic i cossos de seguretat: l'ordre interior i les competències de govern en el marc local i municipal passaven a dependre del govern català. En aquells moments la força hegemònica a Catalunya era Esquerra Republicana de Catalunya, el partit de Macià, Companys i Tarradellas, que havia vençut tant en les eleccions generals com en les del Parlament de Catalunya. Un Parlament que va veure com la primera llei que promulgava, la Llei de Contractes de Conreu, era invalidada pel Tribunal de Garanties Constitucionals.

Pel que fa a temes de seguretat ciutadana i republicana, hem de fer esment de la creació de la Guàrdia de Seguretat i d'Assalt durant aquest període, amb l'intent de fer una policia addicta al nou règim, garantir l'ordre en uns moments difícils i especialitzar-la en la salvaguarda de les ciutats en moments conflictius o d'aldarulls.

Entre 1931 i 1933 el govern republicanosocialista espanyol va dur a terme una política reformista, per intentar resoldre alguns dels grans temes pendents d'Espanya (reforma agrària, reforma militar, autonomia catalana, relacions amb l'Església, la Constitució republicana), malgrat que l'entorn econòmic resultava difícil, enmig d'una crisi internacional

com a conseqüència del crac de la borsa de Nova York de 1929. És l'anomenat «bienni progressista» que, per a alguns, va complir amb la proposta de molts canvis per al país, mentre que per a d'altres fou molt tímid per no haver-los fet amb més profunditat i radicalitat social.

A la fi de 1933 hi hagueren unes eleccions generals molt importants i transcendentals: va ser la primera vegada que votaven les dones en la història d'Espanya. Què significa el vot de la dona? Essencialment quatre coses: un acte de justícia històrica per a la dona, reconèixer la seva dignitat, dotar-la de drets polítics i, finalment, un primer esglaó en la conquesta de molts altres drets posteriors.

En les eleccions de novembre de 1933 van guanyar els partits de centredreta i, l'octubre de 1934, es va formar un govern amb ministres de la CEDA, partit dretà filofeixista. Aquest període, definit com a «bienni negre» (1934-1936) es podria caracteritzar, en primer lloc, com el període en què es van tirar enrere totes les reformes que s'havien emprès en el bienni anterior i, en segon lloc, com el període d'augment de les tensions. I en tenim alguns clars exemples. La vaga general i la insurrecció obrera d'Astúries va ser una resposta a allò que era considerat un avenç del feixisme. Va acabar amb la intervenció armada de l'exèrcit, que va reprimir amb una força i una violència inusitades aquella revolució. A Catalunya, el 6 d'octubre, Lluís Companys, que havia substituït Francesc Macià com a president de la Generalitat, va proclamar l'Estat Català dins de la República Espanyola. L'exèrcit hi va intervenir i, a les poques hores, la Generalitat es va rendir. Les conseqüències van ser la suspensió de la institució de govern català i l'empresonament dels seus membres.

Les eleccions de febrer de 1936 van significar un altre gir en la dinàmica política. El Front d'Esquerreres o Front Popular va guanyar les eleccions al conservador Front d'Ordre, cosa que va significar el retorn a les polítiques de reforma social més avançades i, a Catalunya, el restabliment de la Generalitat i de l'Estatut, el retorn de Lluís Companys de la presó i una amnistia generalitzada. Quedava clar que les oligarquies espanyoles ja havien començat a apostar pel res-

tabliment del seu «ordre» mitjançant la intervenció de l'exèrcit: els preparatius del cop militar es van accelerar i, el juliol de 1936, es produïa la revolta.

10. La Guerra Civil: poders canviants i una seguretat incerta

La Guerra Civil és un episodi fonamental per entendre les característiques de la història de Catalunya i d'Espanya i del context internacional dels anys trenta. Sens dubte, alhora, representa una època inmillorable per analitzar metodològicament aspectes relacionats amb la història de la seguretat.

La guerra s'inicia amb l'aixecament militar del 17 i 18 de juliol en diverses capitanies generals (Mola, Franco, etc.), que en alguns llocs triomfa i en d'altres no i això desemboca en una guerra civil de tres anys. Però, per què es va produir la Guerra Civil? Quines en van ser les causes? El tema de la causalitat de la Guerra Civil és, probablement, una de les qüestions amb més rerefons polític. És evident que tan sols hi ha una causa objectiva en el seu inici: la revolta armada contra el govern republicà. Moltes vegades s'ha argumentat que les causes de la Guerra Civil hem de buscar-les en el clima de violència que hi havia en els mesos anteriors. Evidentment que hi havia una situació de tensió manifesta, però això no ens prova que la Guerra Civil s'havia de produir. Volem dir que, sovint, els partidaris de l'alçament militar justifiquen la seva adhesió donant-li la culpa al període republicà. Es tracta d'una manipulació política, sens dubte.

A més, la Guerra Civil és un tema que inclou una gran complexitat, perquè es tracta d'un procés històric que implica dos processos al mateix temps: d'una banda, significa una guerra entre dos fronts, i de l'altra, diverses revolucions en cada zona. Aquest element de canvi o de revolució va modificar absolutament el que es consideren els paràmetres de la seguretat. Si hem defensat que les forces de policia i d'ordre públic responen al poder, és evident que la pugna de poders

que hi haurà enmig de la conflagració armada s'hi presentarà, amb tota la cruesa possible. Quina seguretat? Quin ordre públic? Enmig de la sacsejada d'aquell període quedarà clar que els paràmetres al voltant dels quals girarà tot el concepte de seguretat seran els binomis amic o enemic, fidel o faccions. I, per tant, el que hauríem de veure és qui tindrà el poder suficient per mantenir el seu «ordre» públic o, si més no, com és el procés dialèctic entre les diferents etapes de la guerra i els diversos poders hegemònics en cada cas.

Un cop produït el cop militar i triomfat en alguns llocs d'Espanya, gènesi de la guerra, observem com els militars sollevats, com en el cas de Catalunya, són repel·lits per la intervenció del poble, més o menys armat, i pels cossos policials lleials a la República. Com se sap, això conformà la divisió en dues zones on es produiran alternatives de poders en endegar-se processos revolucionaris. A la zona revoltada, el que va començar sent un típic aixecament militar va acabar en un règim feixista comandat per Franco, amb una sèrie de canvis polítics i la utilització de la Falange com el partit central a partir del qual s'organitzarà el partit únic. A la zona republicana es va produir una dualitat de poders entre els poders legals, que no tenien el poder real (ajuntaments, institucions de govern), i els poders reals (comitès de milícies antifeixistes), que no tenien el poder legal. Aquest fet determina que el control de l'ordre públic, en aquells instants, fos especialment conflictiu, ja que es produïa una especial competència entre les diverses esferes de poder. Tot i això, qui tenia el control de la situació i determinava els paràmetres sota els quals s'imposava la seva «seguretat» (mobilitat, patrulles de control, vigilància dels sospitosos, cura del procés revolucionari) eren els comitès, dels quals la CNT-FAI n'era la peça fonamental.

En aquests primers temps de la guerra és quan es produeix el gruix de la repressió, una violència que es justificava pel fet d'acabar amb «l'enemic». Morts sense cap mena de judici, assassinats polítics o socials..., tot plegat aspectes que ens delaten la violència en la qual vivia la societat catalana i espanyola, una conflictivitat que enfonsava les seves arrels molt profundament.

A la tardor de 1936 es va produir la confluència entre el poder real i el poder legal en un de sol que tenia, en la composició del govern de la Generalitat, el model de com havien de ser les corporacions municipals, cosa que, evidentment, tornava a posar un escenari diferent pel que fa al control de la seguretat i l'ordre públic.

El maig de 1937 es produïa un duríssim enfrontament armat entre la CNT-FAI i el POUM, d'una banda, i el PSUC i la UGT, de l'altra, en què el que estava en joc era precisament l'hegemonia política, sent els darrers els qui van tenir la preeminència política a partir de llavors i, per tant, també el control de les forces que feien possible la seguretat en el si de les ciutats i pobles de casa nostra.

No hem d'oblidar, a més, que l'aixecament militar portà irremeiablement a una guerra i, per tant, a una mobilització de la població. Primerament van ser milícies populars agrupades a través de partits polítics i d'organitzacions sindicals. Posteriorment, ja es va tractar de tropes més regulars. A la zona revoltada es va formar un exèrcit que va ser ajudat per tropes italianes i alemanyes. A la zona republicana es va poder comptar amb la vinguda de voluntaris estrangers a través de les Brigades Internacionals. Cal recordar que Catalunya va ser un espai de rereguarda durant gairebé tota la guerra i, per tant, no va esdevenir un front fins als mesos finals de la contesa. Però, com a rereguarda i zona industrial, sí que tenia la responsabilitat de transformar la seva estructura productiva en una economia de guerra per tal de subministrar material i armes al front. L'economia catalana també va canviar i transformar-se en un altre ordre: col·lectivitzacions de fàbriques i, en menor mesura, de les terres agrícoles. Una nova economia davant la nova orientació política, una nova disciplina econòmica davant d'una disciplina revolucionària i diferent.

I aquesta nova orientació econòmica i política propicià una nova cultura. Uns canvis culturals, en el sentit ampli de la paraula, perquè els antics paradigmes de sociabilitat es van modificar substancialment pel que fa a la quotidianitat. A Catalunya va desaparèixer qualsevol símbol religiós o pràctica devocional, mentre que al País Basc

va passar el contrari: els sacerdots acompanyaven els combatents. Els valors que havien impregnat la societat eren ara substituïts per valors revolucionaris laics. Aquest subvertiment de valors que fins aquells moments havien estat essencials, també incidia en altres valors com, per exemple, de quina manera i amb quins arguments es feia servir l'autoritat i com havia de ser la seguretat.

Mentrestant, la guerra continuava i allò que en un principi semblava un episodi que duraria poc temps, al final es va convertir en una guerra cruenta de tres anys. La població va començar a patir els estralls de la contesa quan van arribar els ferits i els morts, i amb la mobilització massiva de soldats cap al front. Un dels aspectes que van fer la guerra més visible foren els bombardejos, un dels aspectes més terribles de la Guerra Civil. Algunes zones van ser intensament bombardejades, com Catalunya, i alguns llocs es van fer universalment famosos per aquests fets luctuosos, com va ser el cas de la ciutat de Gernika el 1937.

De tots els efectes de la guerra, n'hi ha dos d'especialment rellevants pel que fa a Catalunya. D'una banda, els refugiats, i de l'altra, les restriccions alimentàries i de matèries primeres. La guerra va suposar la deslocalització de multitud de persones, sobretot dones i nens. Refugiats de zones del front que se n'anaven cap a la rereguarda per protegir-se de les hostilitats. Alguns nens i nenes van ser portats fins i tot a Rússia, mentre que molts altres tenien com a destinació Catalunya, provinents sobretot de zones com Madrid o Andalusia. Això va acabar sent un parany, perquè molts nens es van perdre pels avatars mateixos de la guerra i, alhora, també es crearen molts problemes en uns moments especialment difícils per alimentar les persones. I és que la fam, la manca d'aliments, l'ocultament de provisions, les cartilles de racionament i l'aparició del mercat negre van esdevenir els trets més il·lustratius del patiment popular. La societat catalana i l'espanyola, sobretot la urbana, van començar a passar gana i, de fet, no van abandonar aquesta situació fins ben entrats els anys cinquanta.

11. La Policia Local a Catalunya durant el franquisme

La gradual ocupació militar franquista sobre els diferents territoris republicans va anar seguida d'una fortíssima repressió. D'una banda, repressió contra persones d'esquerres, condemnades per uns consells de guerra sense garanties, i moltes execucions i empresonaments. D'altra banda, repressió cultural cap a qualsevol signe de progressisme i, alhora, contra la cultura catalana i els seus símbols (bandera, himne, institucions, associacions, canvis de nom de carrers, monuments, etc.). I també, una depuració profunda de funcionaris i mestres, i la castellanització de l'escola. Dins d'aquesta depuració hi hagué l'exercida en persones i funcionaris que eren de cossos policials, als quals se'ls va exigir responsabilitats per la seva actuació durant la República. Molts d'ells van ser expulsats i empresonats, precisament per les certeses o les simples sospites d'haver estat simpatitzants de la República o per haver actuat segons les lleis establertes en el període. Aquesta depuració, naturalment, la trobem en totes les policies locals o estructures semblants de les diverses poblacions catalanes on n'hi havia. També se'n van produir dins de la Guàrdia Civil, la policia i els Mossos d'Esquadra, cos policial que fou anul·lat i que no va ser reinstaurat per la Diputació de Barcelona fins als anys cinquanta.

El règim es configurava com una dictadura militar de caire feixista, amb un partit únic, un sindicalisme únic i unes Corts i altres institucions de govern nomenades des de dalt. I de ben segur que es va constituir en un exemple del que és i significa un veritable règim policial, on no tan sols es barrejaven els interessos del règim amb les tasques policials i militars, sinó que el mateix partit únic era considerat un braç més de la policia, tal com es pot comprovar en la Llei de vigilància i seguretat de 1941.¹⁵ Quan parla de com ha de ser la

¹⁵ «Ley 8 marzo 1941. Jefatura del Estado, publicada el 8 de abril. VIGILANCIA Y SEGURIDAD». Hi ha paràgrafs de la llei tan significatius que els reproduïm: «La victoria de las armas españolas, al instaurar un régimen que quiere evitar los errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los Organismos encargados de la defensa del Estado una mayor eficacia y amplitud, así como aquellas modalidades que impone la necesidad de una vigilancia rigurosa y tensa de todos sus enemigos.

policia –i nosaltres ho volem fer extensible a la Policia Local del moment, encara que la llei no en parli–, diu que per «dotar plenament a estos Organismos del espíritu político que anima la Revolución Nacional-Sindicalista, se hace preciso llevar a ellos savia nueva, dando entrada en esta ocasión inicial a aquellos que aporten el entusiasmo de las gloriosas victorias ganadas y a los que, por sus servicios eminentes en los tiempos precursores y durante la guerra, probaron su inquebrantable adhesión; éstos, debidamente escogidos por el mando, traerán el fervor político que se propugna, completando convenientemente los cuadros de los actuales funcionarios, cuya competencia profesional y laboriosidad sean reconocidas». ¹⁶ Només

Algunos de los medios que contribuían hasta el presente a la seguridad de la Nación, en su lucha contra la delincuencia en general, y especialmente en el orden político, no responden debidamente a aquel propósito, ya que sus órganos de Policía, imbuidos de un apoliticismo propio de sistemas que presenciaban impasible su proceso de descomposición, no pueden hoy servir para su defensa, frente a los grandes peligros interiores y exteriores.

La reorganización dada recientemente a la Dirección General de Seguridad concentrando en ella todos los elementos preventivos y represivos, ha sido un primer paso necesario para llegar al fin anteriormente expuesto, pero para que ésta sea eficaz en su desenvolvimiento, es preciso una profunda reforma, en cuanto a personal se refiere, distinguiendo fundamentalmente, entre la labor directiva o de mando y la subalterna o de ejecución.

Por consiguiente, se impone la creación de un Cuerpo de Policía que, para llenar esta importantísima misión, se encuentre a la altura de los demás del Estado, elevando y equiparando a sus funcionarios en el orden social y profesional, con dos Escalas: una Superior o de mando y otra Subalterna o de ejecución, perfectamente compenetrada con la anterior y a ella subordinada; ambas con preparación suficiente para llenar los múltiples y varios cometidos de una moderna Policía.

Asimismo, como instrumento vigilante y represivo de uso permanente, la fuerza que ha de llamarse en adelante Policía Armada, nutrida por aquella parte de los Cuerpos de Seguridad y Asalto, que sufrida y heroicamente han demostrado su lealtad política al Movimiento y por los combatientes ya reclutados, que se seleccionaron entre los mejores de la guerra de liberación. [...] Consecuencia indispensable de esta reforma ha de ser un acendrado espíritu profesional y de disciplina en estos Cuerpos, con un máximo sentido de responsabilidad y sacrificio, ya que con ello ha de lograrse la seguridad en la ejecución de cuanto el Gobierno disponga y la salvaguardia constante de Régimen y de los intereses de la Patria.

En su virtud, dispongo:

Artículo 1. Los Servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado, quedan integrados:

Por el Cuerpo General de Policía y el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, ambos dependientes directamente de la Dirección General de Seguridad, a cuyo fin se reorganizan los que prestaban los de Investigación y Vigilancia, Seguridad y Asalto y Vigilantes de Caminos, que se sustituyen por los de las denominaciones anteriormente indicadas.

Por el Instituto de la Guardia Civil, que se rige por su legislación especial.

Por la Milicia del Partido».

¹⁶ Ibid.

així, segons el text de la llei, la «nueva Policía española podrá llevar a cabo la vigilancia permanente y total, indispensable para la vida de la Nación, que en los Estados totalitarios se logra merced a una acertada combinación de técnica perfecta y de lealtad que permita la clasificación adecuada en sus actividades y dé vida a la Policía política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado».

Aquest concepte de la policia com un element bàsic per al manteniment del nou ordre franquista, va ser imposat a tots els estaments i cossos policials arreu d'Espanya. I, naturalment, les diverses policies locals van haver de seguir aquestes directrius. Sovint veurem com també hi entraran persones que havien tingut un paper com a militars o com a favorables al règim, com a premi a la seva fidelitat. Durant el franquisme, molts dels que havien tingut algun tipus de represàlia durant la República, o eren excaptius o excombatents, o havien anat amb la División Azul, etc., van ser col·locats en els diversos sistemes funcionaris del règim, i la Policia Local no en va ser una excepció. El sistema de «premis», en aquest sentit, fou molt utilitzat pel règim, que va donar administracions de loteries o tota mena de feines remunerades, moltes de les quals ocupades abans per persones depurades.

D'altra banda, en els primers anys del règim la resistència interior fou mínima, per no dir inexistent; només els maquis, grups armats resistents antifranquistes, lluitaven a la muntanya catalana contra l'exèrcit i la Guàrdia Civil. El règim era favorable a les forces de l'Eix durant la Segona Guerra Mundial, i això alimentava el convenciment que, un cop acabada la guerra a favor dels aliats, cauria. Però, una vegada acabat el conflicte armat, això no va succeir, malgrat que al règim se li va aplicar l'aïllament internacional pel fet de no voler emprendre un camí democràtic.

Tanmateix, un cop entrats en els anys cinquanta, la nova configuració política mundial, a través de blocs, va fer que els Estats Units reconeguessin el règim a canvi de la instal·lació de bases militars nord-americanes. A partir d'aquí el règim es va anar obrint a l'exterior i va ser re-

conegut internacionalment. També, gradualment, va ser canviada la política econòmica, per part dels nous governs tecnòcrates, amb personalitats de l'Opus Dei, que la van liberalitzar i van superar la fase autàrquica anterior. La població encara vivia amb moltes dificultats, i s'anava articulant progressivament una resistència política interior al règim. La liberalització exterior i econòmica no tenia un paral·lel en la política, que mantenia la manca de llibertats democràtiques.

Els anys seixanta signifiquen un canvi espectacular per al país. La bona conjuntura econòmica mundial i europea va fer que molts espanyols anessin a treballar a l'estranger. D'altra banda, l'augment de la capacitat adquisitiva dels europeus va fer que comencessin a venir turistes. Tot això va significar una injecció de divises que, lligada a la vinguda de capitals de fora per muntar empreses –per exemple, la SEAT–, va significar una nova onada industrialitzadora en algunes ciutats espanyoles. Tot això va comportar canvis en la població: va haver-hi una onada migratòria des de moltes regions espanyoles cap a les zones de més creixement econòmic i industrial. Unes migracions de proporcions desconegudes fins a aquell moment. Alhora, també es va produir un desplaçament del camp a la ciutat i l'inici de l'adquisició de certs béns de consum (electrodomèstics, automòbils, etc.). En aquest context es tornaren a produir increments notables de població en algunes de les ciutats i en les zones on es creixia econòmicament. Les migracions interiors i de gent del camp van propiciar la urbanització de zones amb una rapidesa increïble. Fins i tot, el fenomen del barraquisme o de l'autoconstrucció va continuar sent un eix de la vida urbana catalana. Però també, i més endavant, van anar edificant-se blocs d'habitatges i barriades, sovint de mala manera i amb poca qualitat de materials, que van anar eixamplant la geografia urbana de moltes ciutats catalanes. Naturalment, això comporta l'increment de la Policia Local on ja hi era o bé la formació de noves policies en poblacions on no n'hi havia. La mateixa extensió del turisme va comportar que algunes poblacions de la costa catalana necessitessin aquesta força policial local i municipal per «endreçar» aquest nou procés. Sens dubte que la fesomia del país estava canviant, com les modes i la manera de viure.

L'immobilisme del règim, però, va continuar igual i, per això, va ser contestat per un increment de l'organització obrera al marge del sindicalisme oficial –el sindicat Comissions Obreres va ser fundat el 1964–, de l'organització dels estudiants universitaris, de l'activitat dels partits polítics clandestins, del desvetllament de grups nacionalistes a Catalunya, de canvis en l'Església catòlica arran del Concili Vaticà II, que propiciava una separació entre Església i Estat, i d'un desvetllament cultural amb fenòmens com la publicació de llibres en català, la Nova Cançó o la irrupció dels corrents culturals contraris al règim. Aquest havia de demostrar que, malgrat aquest increment de la contestació, tenia la voluntat de continuar i transcendir a Franco mateix, per la qual cosa es va procedir a proclamar com a successor seu, a títol de rei, Joan Carles de Borbó el 1969. Després de la repressió exercida durant els primers temps del franquisme, que havia esbandit els contraris al règim, el nacional-catolicisme imperant i la política franquista es van imposar amb facilitat en les dues primeres dècades. Però, ara, el canvi d'època que signifiquen els anys seixanta, el relleu generacional i la transformació econòmica i social que estava vivint el país suposaven que la revifada de l'oposició fos contestada per una nova repressió que ja no tenia res a veure amb l'anterior. Òbviament que els procediments eren semblants, però ara ja responia a altres paràmetres i era més difícil de contrarestar. I ja se sap que com més s'estirava la corda repressora, més s'incrementava la consciència opositora. Això va fer que tots els cossos policials tinguessin com una tasca primordial la repressió. Naturalment que hi havia graus, depenent del cos policial, però en llocs mitjans i petits la Policia Local també hagué de fer aquest paper, almenys com a coneixedora del que feien o podien deixar de fer certs veïns destacats. I no oblidem la col·laboració dels tribunals de justícia i de tribunals com el d'Ordre Públic (el famós TOP), creat el 1963, per jutjar tot el referent a la pertorbació de l'ordre públic i a les activitats subversives.

A partir dels anys setanta el règim entrà en una sèrie de dificultats. Econòmicament s'havia aturat el creixement de la dècada anterior, i la crisi del petroli a partir de 1973 va provocar una crisi econòmica generalitzada a Occident. D'altra banda, altres règims autoritaris van

desaparèixer a l'Europa occidental. El consell de guerra de Burgos, contra activistes d'ETA, també va polaritzar l'atenció nacional i internacional, i les penes de mort imposades van haver de ser commutades. L'activitat d'ETA no pararia, i el 1973 assassinava l'almirall Carrero Blanco, l'home fort del règim. L'oposició al règim ja tenia una consistència notable i la crisi interna del sistema era evident. En aquest context, el 20 de novembre de 1975 moria el general Franco.

12. Democratització i renovació: la transformació profunda de la Policia Local

Un cop mort Franco i havent pres possessió Joan Carles uns dies després, com a rei d'Espanya, de la «jefatura del Estado», es diu que comença a Espanya el període històric conegut com la Transició. Una transició cap a fórmules democràtiques sobre la qual hi ha discrepàncies pel que fa a la seva periodització, bàsicament sobre quan s'acaba: alguns pensen que fins que s'aprova la Constitució de 1978, d'altres fins que puja un govern que no té res a veure amb el franquisme, o sigui amb el triomf del PSOE en les eleccions de 1982, mentre que n'hi ha que pensen en altres dates per finalitzar-la o bé que encara no s'ha acabat.

En essència, però, què és la Transició? De fet, es tractaria d'un procés polític mitjançant el qual es va passar d'un règim polític autoritari a un règim democràtic mitjançant un consens entre les forces polítiques del règim franquista més les forces polítiques democràtiques de l'oposició. Aquest procés es va fer a partir de la legalitat i les estructures polítiques del règim anterior, que mitjançant la llei de Reforma Política s'autodissolgueren i van propiciar unes eleccions, els representants triats de les quals van promoure una Constitució. Tot això, respectant i acceptant la figura de la monarquia, imposada per Franco, que es va transformar en constitucional.

La cronologia i l'arquitectura política i institucional de la Transició són fàcils de resseguir a través de les dates més assenyalades. A partir

del 20 de novembre de 1975, un cop mort el general i proclamat Joan Carles I com a rei d'Espanya, vindria la ratificació, el 5 de desembre de 1975, d'Arias Navarro com a president del govern. Aquest franquista representant del búnquer fou incapaç de fer evolucionar el post-règim en promoure una tímida obertura que no podia satisfer els anhels democràtics de la població i de l'oposició. Dimittí i, el 3 de juliol de 1976, Adolfo Suárez era nomenat president de govern i, sota la seva presidència, començà el procés de reforma política. Així, les Corts franquistes van aprovar la Llei de Reforma Política i el 15 de desembre de 1976 tenia lloc el referèndum sobre la llei, acceptada per amplíssima majoria. El 15 de juny de 1977 se celebraven unes eleccions generals democràtiques, guanyades per la UCD i que suposaren que Adolfo Suárez continués com a president del govern. Unes Corts que esdevindrien constituents, ja que discutirien i elaborarien una Constitució que, el 6 de desembre de 1978, seria aprovada en referèndum. Gairebé un any després, el 25 d'octubre de 1979, tenia lloc el referèndum sobre els Estatuts d'autonomia català i basc.

El que és més difícil d'esbrinar i comporta més controvèrsia és saber qui va fer la transició, o més ben dit, quins van ser els veritables protagonistes del canvi polític. El tema esdevé complex perquè al darrere hi ha les diferents interpretacions historiogràfiques i ideològiques sobre aquest procés històric. Creiem que podríem sintetitzar-les en quatre interpretacions fonamentals i, a través seu i amb el pes que cada interpretació li doni a cadascun, fonamentar els protagonistes del canvi polític. La primera seria la que afirma que la Transició política fou un procés preparat i orquestrat per una elit provinent del franquisme i la corona. És la interpretació que fonamenta la transició com un procés estudiat i dut a terme minuciosament per Torcuato Fernández Miranda, Adolfo Suárez i Joan Carles. Aquesta tesi és la que sovint s'argumenta des de programes de televisió o des de publicacions que intenten donar un protagonisme a la corona. Una segona interpretació és la que diu que la Transició va ser un procés fruit de l'acord entre les diferents forces polítiques per portar la democràcia. Aquesta interpretació menysprearia una mica la pressió popular. És una tesi que intenta potenciar les plataformes polítiques que existien,

com la Junta Democràtica d'Espanya (impulsada pel PCE) i la Plataforma de Convergència Democràtica (amb un pes important del PSOE), i tots els acords i converses que va haver-hi entre l'oposició i les forces del franquisme que tendien cap a la democratització. Una tercera interpretació és la que dóna el pes de la Transició a un procés fruit de les reivindicacions socials i populars. Es tracta de valorar convenientment com a essencial l'existència d'un moviment social i popular en aquells moments que, mitjançant la mobilització, va fer avançar el procés de canvi polític. Els elements politicosocials més rellevants de la mobilització popular van ser: l'exigència de les llibertats de reunió, associació i expressió; les demandes socials, de millora de les condicions de treball i de vida, a més de la llibertat sindical; la reclamació de les millores en el benestar, com són les reivindicacions dels barris i associacions de veïns i que es lligaven al canvi de règim; l'exigència de l'amnistia per a tots els encausats pel franquisme per qüestions polítiques; i el reconeixement dels drets nacionals en llocs com Catalunya, Euskadi o Galícia. Finalment, hi ha una última apreciació sobre la Transició que diu que fou un procés precipitat pel context internacional, pel fet de ser Espanya un anacronisme a l'Europa occidental, un cop superades la dictadura dels coronels grega (1973) i la portuguesa (revolució dels clavells de 1974). Una pressió internacional que va ser fortíssima a partir de les execucions de la tardor de 1975. Una evidència que va ser mostrada de manera clara quan no van venir dignataris d'importància al funeral de Franco i sí en els actes d'entronització de Joan Carles. Cal recordar aquí l'ajuda econòmica de la socialdemocràcia alemanya i sueca al PSOE i l'aposta que van fer per Felipe González després del congrés de Suresnes.

La nostra opinió és que el procés de transició és fruit de la combinació de tots aquests elements, però hem de donar un pes especial a l'apartat de la pressió popular a través de la mobilització ciutadana. Sense la pressió popular potser no s'hagués arribat a convèncer les forces franquistes que el canvi era una cosa inevitable.

I aquesta opinió és més rellevant per entendre el canvi que a partir de la Transició va tenir la Policia Local. De fet, en parlarem més en-

davant però vagi, d'entrada, la nostra hipòtesi central: sostenim que el pòsit de demandes que va generar l'estructura participativa dels veïns en els últims temps del franquisme i els primers del postfranquisme, a partir de les associacions de barris, entitats cíviques, culturals, recreatives, educatives, polítiques directament, etc., van ser els elements que, després de les primeres eleccions democràtiques municipals, van posar-se damunt de la taula de les noves autoritats i, molt sovint, van significar que la Policia Local s'hagués de transformar molt ràpidament per oferir un seguit de serveis que la nova convivència reclamava.

Recordem, a més, que la transició es va fer en un context extraordinàriament difícil. Primerament, per la crisi econòmica, ja que els anys de la transició van estar caracteritzats pel fet de desenvolupar-se en un context de crisi econòmica internacional. Les causes van ser la guerra del Yom-Kippur (1973) entre àrabs i israelians i la inflació del dòlar nord-americà produïda per la guerra del Vietnam, i tots dos fenòmens van tenir com a conseqüència directa l'encariment del petroli, que va portar la recessió i l'atur. En aquest sentit hem d'interpretar els Pactes de la Moncloa (octubre de 1977) com la resposta del consens de la Transició a la crisi econòmica.

D'altra banda, i com a context difícil per al canvi polític, tenim totes les accions involucionistes: intents de desestabilitzar el procés a càrrec de l'extrema dreta i de sectors militars que, de fet, van precipitar el 23-F (23 de febrer de 1981) i que no van ser definitivament encarats fins que Narcís Serra, des del Ministeri de Defensa, començà a reformar de debò les forces armades un cop el PSOE arribà al govern.

Un altre tema que sempre gravitarà en el procés polític cap a la democràcia serà el tema de la violència al País Basc. Cal recordar que Euskadi no va aprovar la Constitució espanyola en el referèndum i que els sectors abertzales no van ser mai partidaris de l'Estatut de Gernika. D'altra banda, durant aquells anys es produeix un canvi generacional i d'estratègia de l'organització ETA. Després de l'amnistia, amb la qual van sortir tots els empresonats, es produeixen

fortíssimes discussions dins de l'organització armada que comporten l'escissió del grup. Els poli-milis acabaran deixant la lluita armada i, fins i tot, es reinseriran a la vida política d'Euskadi. Alguns d'ells fundaran Euskadiko Ezquerria, que, molt més tard, convergirà amb el PSE-PSOE. ETA militar continuarà amb la lluita armada. Els intents de negociació (per exemple, les converses d'Alger) no van fructificar i els sectors més joves i radicalitzats van passar a dirigir l'organització armada. El cas del terrorisme basc no està al marge dels avatars de la mateixa seguretat a l'Estat espanyol i del paper de la policia, i per això n'hem fet esment.

Un altre tema pendent que quedava clar que s'havia d'enfil·lar quan el país s'encaminés cap a una via democràtica era el cas català. La societat i els partits polítics catalans veien inseparable l'evolució democràtica del reconeixement de la personalitat nacional de Catalunya i l'obtenció d'una autonomia política. L'Assemblea de Catalunya, amb els seus lemes de «llibertat, amnistia i estatut d'autonomia», havia dirigit el poble de Catalunya cap a una mobilització constant que va fer molt perquè s'aconegués la transició política i perquè la Constitució espanyola contemplés el Títol vuitè, sobre les autonomies.

Una Constitució, la de 1978, pactada durant la transició, que va recollir els punts conflictius que hi havia entre els sectors provinents del franquisme i els que venien de l'oposició. D'aquests punts conflictius en podem comentar alguns de primordials. Per exemple, l'acceptació de la llibertat de reunió, de manifestació, sindical i d'associació i que havia tingut com a punt més conflictiu la legalització del Partit Comunista, molt fort en alguns llocs del país i que havia estat un motor de mobilització popular en demanda d'un país democràtic. Era evident que sense la participació del Partit Comunista en la vida política la democràcia espanyola naixeria coixa i, finalment, va ser legalitzat. Probablement l'acceptació de la monarquia i de la bandera espanyola bicolor té a veure amb el punt anterior perquè, de fet, aquesta va ser una de les coses, per exemple, que va acceptar el Partit Comunista com a contrapartida. La figura del rei, imposat per Franco, era un punt molt delicat sobre el qual els qui

venien del franquisme no volien transigir, per la qual cosa la seva acceptació per part de l'oposició va significar un punt fonamental per avançar en el consens entre les forces polítiques i que ho consagrés la Constitució.

Un altre fet absolutament transcendent fou la concessió de l'amnistia i, com a contrapartida, la no-demanda de responsabilitats. Paral·lelament al fet que s'acceptava l'amnistia per a tots els empresonats per causes polítiques durant el franquisme, es va exigir un acord implícit que seria el de no demanar responsabilitats per les actuacions dels franquistes durant aquell règim. Això va comportar que no es produís cap desmantellament de les forces policials i de sectors de les forces armades molt implicats en la repressió política. En definitiva, un silenci sobre la història de la dictadura.

Finalment, la Transició representava l'acceptació de les nacionalitats històriques. La democràcia no podia tirar endavant si no es resolien les demandes polítiques nacionals de Catalunya, Euskadi i Galícia, que, en el cas de Catalunya, feia gairebé un segle que duraven. Aquest fet, molt difícil d'acceptar per una estructura d'estat tradicionalment centralista, va poder rescabalar-se amb el Títol vuitè de la Constitució, en què, mitjançant una obra d'enginyeria constitucional, s'acceptava el reconeixement de la realitat diferencial d'alguns llocs si es feia extensiva l'autonomia a tot el país. Això va ser conegut amb l'expressió «café para todos» i va conduir a l'Estat de les autonomies.

Pel que fa a la policia, la Constitució espanyola de 1978 va establir un model pluralista en aquesta matèria, a través de tres nivells: la policia de l'Administració central de l'estat (article 104), les policies de les Comunitats Autònomes l'Estatut de les quals ho tingués previst (article 149.1.29) i les policies locals (article 148.1.22). Però el que ens interessa, sobretot, és veure la Policia Local i el poder que hi ha al darrere, el local.

Un canvi polític d'aquesta naturalesa va determinar la necessitat d'una reflexió sobre la policia que hi havia i sobre la que hi havia d'haver.

Una reflexió, feta des de la llibertat, que havia de tenir en compte tres elements: primer, que s'havien de transformar els aparells policials de la dictadura; segon, que calia garantir, amb la transformació, l'eficàcia policial, i tercer, de quina manera la dinàmica del canvi democràtic i la nova estructura de l'estat havia de forçar una redefinició del sistema de seguretat pública i de les forces policials de tot l'estat.

Aquesta reflexió va comportar modificacions graduals i molt lentes en els diversos cossos policials estatals. Els canvis es van apreciar, sobretot, en les policies locals. Les noves exigències democràtiques reclamaven transformacions en el concepte i la funció d'aquest cos policial, que van iniciar-se, a partir dels primers ajuntaments democràtics, amb una profunditat i una continuïtat notables.

Les eleccions municipals del 3 d'abril de 1979 signifiquen la veritable entrada de la democràcia als municipis catalans. En aquelles eleccions els partits més votats foren el PSC-PSOE i el PSUC, i socialistes i comunistes van obtenir l'alcaldia de les quatre capitals de província catalanes i la majoria de les alcaldies de les ciutats de l'àrea metropolitana de Barcelona, coneguda arran d'aquest fet com a «cinturó roig». Per fi la democràcia havia arribat al nivell de poder elemental i amb més contacte amb el carrer. Tot, a partir d'aquest moment, era nou, sobretot els protagonistes que encapçalaren la responsabilitat dels governs municipals. En la immensa majoria dels casos, a Catalunya i sobretot a la província de Barcelona, eren persones que havien tingut una activitat notable en les files de l'oposició. Els tocava governar, els tocava «endreçar» les viles perquè es pogués viure en una societat democràtica i representativa, amb noves regles de joc, amb el compromís de satisfer moltíssimes necessitats que havien estat reclamades i amb l'exigència de fer-ho tot plegat en un «ordre democràtic» exemplar. I aquí entrarien en funcionament les policies locals i els seus comandaments.

Cal tenir present que l'acord a què es va arribar en el consens de la Transició implicava que les forces policials estatals no fossin depurades de les responsabilitats repressives que havien adquirit durant la

dictadura. Es donava la paradoxa que molts comandaments de cosos policials assenyalats com a protagonistes i instigadors d'actes repressius durant la dictadura continuaven asseguts en els mateixos despatxos amb la foto oficial del rei al darrere i amb un exemplar de la Constitució damunt de la taula, com si res no hagués passat. Això provocava unes anomalies i unes distorsions notables entre la realitat política i la institucional, de difícil solució i en què el temps era l'únic possible aliat. Però el temps també era necessari per canviar el tarannà de les coses i dels actes. En aquest sentit, la Policia Local a casa nostra esdevingué un veritable substitut d'una policia en crisi en els primers anys de la democràcia, i els ajuntaments esdevingueren veritables assajos de la democratització. Hi hagué una millora quantitativa i qualitativa de la Policia Local, s'hi col·locaren caps més eficients i més compromesos amb els valors democràtics, es traspassà al carrer la visió del que havien de ser uns agents armats en una democràcia, s'intentà cobrir la part de servei ciutadà d'una manera més acurada, i no per això es rebaixà de cap de les maneres l'autoritat com a cos armat i policial. Començà a haver-hi un esforç de teorització i de pensament sobre la funció de la policia en l'entorn local i aparegueren un gran nombre de publicacions, trobades, cursets i tota mena de persones que anaren confeccionant el vestit a mida policial per a les diferents poblacions catalanes, no com a superestructures polítiques, sinó arran de carrer.¹⁷

Tenim la sort de tenir una foto fixa de la Policia Local a l'inici dels vuitanta. Es tracta del llibre d'Anna Alabart i Juli Sabaté sobre la Policia Local el 1983, on es demanen «què és, com és i què fa»¹⁸ la

¹⁷ Dels molts exemples que es poden posar de llibres, el de Jaume Bosch, *Manual municipal de governación. Policía municipal. Seguridad ciudadana*. Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorials (CEUMT). Barcelona, 1981. En aquest sentit trobaríem també els treballs de Jaume Curbet, Agustí Vehí i tants d'altres que van reflexionar sobre la seguretat local.

¹⁸ Alabart, Anna; Sabaté, Juli, *La Policia Local a Catalunya, 1983*. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Departament de Governació. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1984, pàg. 7. A la pàgina 171 hi ha una correcció d'aquestes dades i es dona com a xifra total dels policies que cobrien el servei de Policia Local la de 7.806 per a l'octubre de 1983.

Policia Local a casa nostra. Per tant, la pregunta és: quines característiques tenia la nostra Policia Local vuit anys després de la mort de Franco i cinc anys després d'aprovar-se la Constitució i en ple procés de canvi polític?

El 1983, els municipis de Catalunya tenien cobrint el servei de Policia Local, en totes les seves escales, una plantilla de 7.730 persones, repartides de la manera següent:¹⁹

Efectius de la Policia Local de Catalunya 1983

	Barcelona	Tarragona	Lleida	Girona	Catalunya
Agutzils	187	126	154	151	618
Serenos	54	24	20	13	111
Auxiliars	219	65	11	29	324
Policia municipal	5.591	456	176	453	6.677
TOTAL	6.051	672	646	646	7.730

La província de Barcelona concentrava el 78,2% dels efectius totals, Tarragona el 8,7%, Girona el 8,4% i Lleida el 4,7%. Però el que és més interessant és que l'estudi planteja quin és el nombre ideal d'efectius de la Policia Local que caldrien per cobrir adequadament el servei segons les plantilles ideals que havien elaborat els municipis.²⁰

Efectius ideals de la Policia Local de Catalunya

	Barcelona	Tarragona	Lleida	Girona	Catalunya
Agutzils	206	124	112	171	613
Serenos	82	59	27	35	203
Auxiliars	247	35	20	43	345
Policia municipal	7.791	727	297	739	9.554
TOTAL	8.326	945	456	988	10.715

¹⁹ Ibid, pàg. 15.

²⁰ Ibid, pàg. 17.

La lectura d'aquestes taules ens demostra un seguit de coses: en primer lloc, la voluntat que hi havia de fer créixer la Policia Local per part dels nous ajuntaments democràtics, que, en el moment de l'anàlisi, ja portaven quatre anys de mandat i eren a cavall entre la primera i la segona legislatures municipals. Per tant, els equips de govern que havien entrat per primera vegada a governar els pobles i ciutats catalanes arran de les eleccions municipals de 1979 van comprovar, molt clarament, la utilitat i la necessitat de disposar d'una bona Policia Local, competent i ben preparada, cosa que es veu en la necessitat de fer créixer la categoria superior de l'escala, o sigui els policies municipals, i no fer créixer la categoria inferior, o sigui els agutzils, auxiliars i serenos.

Si observem la distribució de la Policia Local de 1983, notem que a les comarques més poblades i del cinturó de Barcelona s'hi concentren els efectius més nombrosos (Barcelonès, Vallès Occidental, Baix Llobregat, Maresme i Vallès Oriental), naturalment. I si ens fixem en les característiques d'aquesta Policia Local, veiem que un total de 650 municipis, el 70 % del total, tenien Policia Local, que vol dir que comptaven amb algú fos quina fos la seva categoria professional. Però s'hi nota un fet rellevant: mentre que els auxiliars es concentren a les plantilles petites, els policies municipals componen les plantilles més grans, cosa que ens dóna una geografia ben precisa de la professionalització d'aquest cos. Aquest fet es pot comprovar perfectament amb el quadre de la pàgina següent.²¹

S'hi observa que, dels municipis de més de 10.000 habitants, tots tenen policies municipals, i que, de les poblacions de 5.000 a 10.000 habitants, en totes hi ha Policia Local, però no en totes hi ha policies municipals: 12 sols compten amb auxiliars. Com a contrapartida, trobem municipis de menys de 5.000 habitants que tenen policies municipals: 24 tenen entre 2.500 i 5.000 habitants i 15 en tenen menys de 2.500. Com diuen els autors de l'estudi, «el fet que hi hagi

²¹ Ibid, pàg. 48.

Municipis coberts per la Policia Local, segons la grandària de la seva població

Població dels municipis	Nombre de municipis	Nombre de municipis amb PL	%	Nombre de municipis amb PM	%
Menys de 500	359	163	45,4	1	0,3
De 500 a 1.000	178	126	71	1	0,6
De 1.000 a 2.500	165	137	83	13	7,8
De 2.500 a 5.000	89	86	96	24	26,9
De 5.000 a 10.000	57	57	100	45	78,9
De 10.000 a 20.000	37	37	100	37	100
De 20.000 a 50.000	25	25	100	25	100
De 50.000 a 100.000	8	8	100	8	100
Més de 100.000	8	8	100	8	100

39 municipis de menys de 5.000 habitants que tinguin policies municipals pot indicar una certa obsolescència de la legislació actual, així com una inadequació que es deriva del fet de tenir en compte únicament el criteri del nombre d'habitants per determinar les categories professionals que han de tenir les plantilles i oblidar altres aspectes que també caldria considerar».²²

Però una dada important per a aquest recorregut històric és veure si els nous ajuntaments, els elegits el 1979, van desenvolupar algun tipus de política sobre la Policia Local. I es pot comprovar de quina manera van fer créixer les plantilles de la policia municipal, fins al punt que 97 municipis les van incrementar i, d'aquests, el 64 % ho van fer en més del 20 %. I per refermar la tesi que hi ha una relació entre població i efectius de la policia, podem veure que en els quatre anys primers dels ajuntaments democràtics, on va créixer més la policia va ser en els municipis que tenen un creixement més alt i sostingut de la població.

²² Ibid, pàg. 50.

Quant a les característiques de la Policia Local catalana de l'any 1983, s'observen les següents:²³

- Pel que fa l'estructura d'edats, es repartien de la manera següent: el 24,8% tenia menys de 30 anys, el 25,7% tenia de 30 a 40 anys, el 20,2% tenia de 41 a 50 anys, el 21,6% tenia de 51 a 60 anys, i el 7,7% tenia més de 60 anys. Això significava que les edats dels policies locals es repartien en parts iguals entre els que tenien menys de 40 anys i els que superaven aquesta edat.
- Quant al nivell d'instrucció i d'estudis, en termes generals, era força baix: el 71,38% només tenia estudis primaris o el graduat escolar; un 28,01 tenia el que avui consideràrem estudis d'ensenyament mitjà, i només un 0,61 tenia estudis superiors. Si ens hi fixem, tenint en compte les titulacions de l'època, els policies que només tenen estudis primaris, o l'EGB, o el batxillerat elemental més antic, representaven el 88,77% del total.
- Si mirem la distribució per sexes, encara que ja havia començat l'entrada de les dones a la Policia Local, com ho demostra que la primera promoció de la Guàrdia Urbana de Barcelona en què van entrar les dones fou la de 1979, era una professió masculinitzada totalment: el 1983, el 95,4% de la plantilla total eren homes.
- Una altra dada interessant és el lloc de naixement de la Policia Local catalana d'inicis dels anys vuitanta: el 57% havien nascut fora de Catalunya. Del 43% restant, el 21,1% havia nascut en el mateix municipi i el 21,9% havia nascut a la resta de Catalunya. Es tracta, per tant, d'una policia que té un component majoritari d'efectius que formaven part de la immigració que havia vingut al Principat des d'altres indrets de la Península anys enrere.
- Si reparem en els anys de servei, tornem a trobar-hi una dada important per valorar l'aposta dels nous municipis democràtics

²³ Ibid, pàg. 69-113.

per ampliar les plantilles, com ja hem vist i sabem. I és que el 1983, el 38,24 % de la Policia Local a Catalunya tenia menys de cinc anys de serveis, exactament els mateixos que portàvem d'ajuntaments democràtics. Representa el percentatge més alt, perquè el grup de 5 a 10 anys de servei representa el 24,55 %; el de 10 a 20 anys de servei, el 26,91 %, i el de més de 20 anys, el 10,29 %. De ben segur que, per l'estructura d'edat, pel percentatge d'anys de servei i la comprovació de la importància de la Policia Local per part de les noves autoritats municipals, les expectatives de creixement i de renovació eren molt grans. Això ens explicaria el canvi que es va produir en aquest sector policial, molt més gran que en les grans policies de l'Estat espanyol.

- Quant a la procedència laboral dels agents de la Policia Local, no deixa de ser interessant el que ens fa veure l'anàlisi de 1983. El 87,97 % dels agents havien treballat en una altra ocupació abans, mentre que només per al 12,03 % era la primera ocupació, sigui per qüestions d'edat o vocacionals. La vocació, tan important en aquest tipus de feina, és difícil d'interpretar-la a través d'aquest percentatge, però podríem afirmar que a inicis dels vuitanta la immensa majoria de la Policia Local tenia una procedència que venia d'altres sectors laborals. I el més rellevant és conèixer de quins sectors: el 48,40 % dels que havien treballat anteriorment ho havien fet en el sector industrial, el 20,33 % venien del sector serveis i el 13,49 % ho feien provinents del sector primari o agrícola. Seria fàcil arribar a una conclusió òbvia però que necessitaria més comprovacions: en la segona meitat dels setanta i primers anys dels vuitanta estem davant d'una crisi econòmica paorosa, amb un increment exponencial de l'atur, i un dels sectors que més va patir aquesta crisi fou l'industrial, que es va trobar amb reconversions de sectors o, directament, amb la desaparició, com en el cas del tèxtil.²⁴ Se-

²⁴ La repercussió social més greu i colpidora de la crisi fou l'atur. A Catalunya, amb xifres altíssimes: la taxa d'atur arribà al 13,8 % el 1980, al 21,9 % el 1983 i al màxim el 1985, amb un 22,3 %. Catalunya concentrà llavors una cinquena part de tot l'atur espanyol. En xifres

rien, per tant, treballadors provinents d'aquesta crisi els que es van abocar a les plantilles policials un cop els ajuntaments en van incrementar les plantilles? No ho podem descartar, així com en altres sectors que van incrementar els índexs d'atur. Una altra consideració té el percentatge del 5,75 % de policies locals que procedien dels cossos de seguretat de l'Estat o de les forces armades. Si mirem amb més deteniment aquest segment, notem que en més de la meitat de les comarques de Catalunya hi havia membres del servei que provenien de les forces armades o d'altres cossos policials, i que estaven situades a la zona costanera i al seu entorn, que tenien les plantilles més nombroses i que concentraven els comandaments més elevats. La hipòtesi, que es pot comprovar en més d'un municipi important, és que alguns dels comandaments més alts podrien provenir del altres cossos armats. I encara que sigui poc significatiu numèricament, hom sap que destacats membres de la perseguida Unió Demòcrata Militar dels últims anys del franquisme van comandar policies locals d'alguna important ciutat catalana.

La formació policial era, el 1983, l'assignatura pendent de la Policia Local, car pocs municipis havien pogut donar formació policial als seus efectius. Per tant, això ens explicaria la preocupació per aquest tema per part de les autoritats catalanes, que va portar a la centralització de la formació de tota la policia catalana en un únic lloc. La creació de l'Escola de Policia de Catalunya a Mollet del Vallès (actualment ISPC), el 1985, va representar un esforç per consolidar un model propi català i una voluntat de formació professionalitzada i moderna per a les futures promocions d'agents. Aquest centre s'obri-

absolutes, es passà de 71.718 desocupats el 1975 a 240.338 el 1980 i a estabilitzar-se entre 1984 i 1986 en uns 450.000. Hi ha, evidentment, significatives diferències de caire territorial en els índexs d'atur. Les comarques industrials dels voltants de Barcelona esdevindrien autèntiques bosses d'atur i concentraren elles soles el 75 % dels desocupats catalans: el 1983 el Vallès Occidental superava la taxa del 30 % d'atur, el Baix Llobregat el 28 %, el Vallès Oriental el 21 % i el Barcelonès el 16 %. Enfront d'això, a les comarques agràries de Ponent la taxa d'atur estava per sota del 5 %. Borja de Riquer; Joan Culla, *El franquisme i la transició democràtica (1939-1988)*. Vol. VII. *Història de Catalunya*, dirigida per Pierre Vilar. Barcelona. Edicions 62, 1989.

ria a la formació dels policies locals dels municipis catalans, amb l'objectiu d'oferir una mateixa formació i un mateix conjunt de valors a tot el conjunt de la Policia de Catalunya, entesa d'una forma integral.

En definitiva, en el model de la Policia Local de Catalunya de 1983 s'hi poden distingir tres tipologies quan es consideren el nombre de policies i la seva distribució.²⁵ El primer grup es caracteritzava perquè tenia plantilles grans, compostes preferentment per policies municipals, i estava localitzat a la zona metropolitana barcelonina i als municipis catalans més grans. El segon grup era el que tenia plantilles mitjanes, compostes per policies municipals i auxiliars, i estava situat a les comarques del litoral, a l'est del país, i als municipis mitjans. Un tercer grup correspondria a municipis de plantilles petites, compostes exclusivament per auxiliars, o no tenia efectius de la Policia Local, i estaven situats preferentment al nord-oest del país, que inclou sobretot municipis petits. Ras i curt, la mateixa agrupació territorial del model econòmic i poblacional del Principat d'inicis dels anys vuitanta. Per tant, la distribució de la Policia Local responia exactament a la radiografia de les característiques de Catalunya.

Hi ha un element clau en la legislació d'aquells anys, que fins aquell moment es movia a base de disposicions jurídiques del franquisme; es tracta de la promulgació de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat. La llei determinà la naturalesa i les competències de la Policia Local, que, segons la llei, podien tenir els municipis amb més de 5.000 habitants o, excepcionalment, els que tenien una població més petita però comptaven amb l'autorització del Ministeri d'Administracions Públiques. En poques paraules, si haguéssim de descriure i resumir les característiques de la Policia Local a nivell espanyol seria la de l'heterogeneïtat, ja que varien molt les dimensions de les pobla-

²⁵ Alabart, Anna; Sabaté, Juli, *La Policia Local a Catalunya, 1983*, op cit., pàg. 180-181.

cions, l'extensió territorial, els recursos de cada ajuntament dedicats a la seguretat o les diverses conflictivitats que hi ha entre els diversos municipis; a més, cal tenir en compte l'autonomia dels poders locals en definir els paràmetres de govern de la seguretat i el funcionament i l'organització de la seva policia.

El sistema de seguretat pública de Catalunya s'explica en l'evolució de la policia basada en dos fets. D'una banda, la formació i transformació del cos dels Mossos d'Esquadra en l'eix vertebrador de la policia centralitzada del país, amb el seu desplegament territorial i amb la substitució de les forces i cossos de seguretat de l'estat, segons les competències pactades. D'altra banda, la configuració d'un model policial català que articula el cos dels Mossos d'Esquadra amb el conjunt de les policies locals del nostre país.

La Generalitat restaurada i l'Estatut d'autonomia van propiciar l'extensió del cos dels Mossos d'Esquadra a partir del nucli de la Diputació de Barcelona. Ja el 1980, el cos dels Mossos d'Esquadra, llavors només amb 75 membres i vinculat a la Diputació Provincial, passà a dependre de la Generalitat de Catalunya. El 1983 el Parlament de Catalunya aprovava una llei mitjançant la qual es creava la Policia Autònoma de la Generalitat, el nucli inicial de la qual fou el cos mateix dels Mossos. La voluntat de dur a terme una total substitució de la resta de cossos policials presents a Catalunya representava un canvi respecte del model que s'havia aplicat a la Catalunya autònoma republicana, que va optar per posar en mans de la Generalitat el comandament dels cossos estatals a Catalunya. Darrere d'aquesta opció plantejada ara, hi havia una voluntat de consolidar un model de policia integral catalana, moderna, professional i eficaç, i alhora plenament identificada amb el país.

A partir del novembre de 1994 es va iniciar el desplegament dels Mossos d'Esquadra en el territori català, en substitució de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat. El primer emplaçament seria la comarca d'Osona, seguida del Ripollès i la Selva. Entre 1997 i 1998 la Generalitat obtindria les competències executives en matèria de

trànsit i circulació de vehicles de motor. El novembre de 2008 va significar la culminació del procés de desplegament, amb l'arribada del cos a les Terres de l'Ebre i el Camp de Tarragona.

El canvi dels paradigmes sobre la seguretat i la complexitat d'un món globalitzat ens pot fer reflexionar respecte de quina manera cal que continuï la identificació de la Policia Local amb la població que serveix. De quina manera no tan sols l'eficiència i la professionalitat en el treball determinaran aquesta identificació, sinó, també, el fet que estigui compromesa amb el país i amb els valors democràtics, socials i nacionals. Però això és el present i nosaltres només hem pretès fer història, un recorregut per la vida d'un cos policial que «endreça» la convivència en l'estrat més bàsic de sociabilitat: el municipi, la vila, el poble, la ciutat.



El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l'ordenació policial de l'àmbit local català

Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó

*Professor titular de Dret administratiu i director de la Càtedra d'Estudis
Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín, Universitat Rovira i Virgili*

Dr. José Miguel Abdelkader i García

*Intendent en cap de la Policia Local de Cerdanyola del Vallès i professor
associat de Dret administratiu, Universitat Rovira i Virgili*

1. Introducció

El servei policial bàsic s'entén com aquell conjunt de tasques relatives a l'exercici de les principals funcions encomanades a la policia, és a dir: la prevenció de delictes; la intervenció en delictes i accidents; el manteniment de la seguretat ciutadana en manifestacions, actes multitudinaris, conflictes col·lectius i circulació, i l'auxili a la població.¹ Tanmateix, cal afegir-hi, en particular en relació amb les policies locals, altres activitats, com el control de la normativa administrativa o la intervenció en conflictes i disputes privades entre ciutadans.²

La policia constitueix un servei públic essencial per al manteniment de la «seguretat pública», en la recerca de l'equilibri entre la llibertat

¹ Bosch i Mestres, J.; Curbet i Hereu, J., «Protecció ciutadana», a Borja Sebastià, J. (coord.), *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987, pàg. 433-442.

² *Vid. in totum*, Fuentes i Gasó, J. R., «La seguretat i la prevenció a l'Administració local», a: Gifreu Font, J.; Fuentes i Gasó, J. R., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Tirant lo Blanch. València, 2009, pàg. 939-953.

i la seguretat com a base de la convivència democràtica. Així, la defensa del valor col·lectiu de la seguretat pública ha estat tradicionalment la justificació bàsica del monopoli estatal en l'exercici legítim de la coacció limitadora de drets i llibertats. Així es desprèn de l'article 104.1 de la Constitució Espanyola (CE), quan determina que totes les forces i cossos de seguretat (FCS) tenen el deure constitucional de protegir el lliure desenvolupament dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana. Un terme, el de «seguretat ciutadana»,³ que és introduït en la CE en substitució del clàssic «ordre públic» mercès primordialment a la conceptualització del professor Ballbé Mallol, que, en aquest sentit, provoca el canvi del paradigma totalitari al democràtic en el món de la seguretat i la policia.⁴

Ara bé, el context actual es caracteritza per la constant generació de nous escenaris, que es veuen condicionats per la globalització i la

³ Durant l'elaboració de la Constitució, una posició minoritària mantenia que la seguretat pública era competència estatal i que s'havia de conservar el concepte d'ordre públic, però finalment s'optà en la redacció pel de seguretat ciutadana. D'acord amb Ballbé Mallol, «[...] el canvi de denominació no és fútil, com es desprèn de la discussió parlamentària. La voluntat del legislador, en operar aquesta transformació, és que la nova institució policial sigui l'antítesi del que ha significat com a forces d'ordre públic a la nostra història. El canvi de model policial és, doncs, un imperatiu constitucional». *Vid.* en aquest sentit, l'excel·lent obra: Ballbé Mallol, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza. Madrid, 1984, pàg. 462-463.

⁴ A propòsit d'aquesta qüestió, Barcelona Llop considera que, si bé el terme «ordre públic» és tan vàlid com qualsevol altre per expressar globalment les finalitats de la policia de seguretat, sí que va ser oportú adequar la terminologia i trencar amb tradicions de significació marcada, adoptant una «formulació formalment democràtica» de les finalitats de la policia. Barcelona Llop, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. HAEE/IVAP, 1988, pàg. 138. Així ho explica també Recasens i Brunet quan assenyalen que la noció d'ordre públic no podia seguir-se mantenint en el lèxic democràtic «[...] a causa de l'ús excessiu que havia fet el règim anterior d'aquest concepte aplicat a un estat de tipus repressiu» que el feia inútil. Recasens i Brunet, A., «Seguridad: la inseguridad y la subjetividad», a: *Actas de las Jornadas del Graduado en Criminología y Política criminal 2000 y 2001*. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2002, pàg. 74. Ara bé, val la pena recordar que en l'ordenament jurídic estatal encara es poden trobar articles en què es manté el concepte d'ordre públic. Així, per exemple: per limitar l'exercici de la llibertat religiosa, ideològica o de culte en l'article 16 CE; per prohibir reunions en llocs de trànsit públic i manifestacions en l'article 21.2 CE; en els articles 5.b i 10 de la Llei Orgànica (LO) 9/1983, reguladora del dret de reunió; en els articles 13.1, 17.1, 18, 22.4 de la LO 4/1981, d'estats excepcionals; en l'article 3.1 de la LO 7/1980, de llibertat religiosa; articles 7, 8.2 i 21.4 de la LO 7/1985, d'estrangeria; o article 1.3 de la Llei 191/1964, d'associacions. En relació amb aquesta qüestió, *vid.* Barcelona Llop, J., *El régimen...*, *op.cit.*, pàg. 133-139.

societat multicultural, amb noves identitats i nous conflictes,⁵ una societat que part de la doctrina qualifica com la «societat del risc».⁶

Nous escenaris en què també incideixen els avenços en el procés de construcció d'un espai europeu⁷ unitari, amb llibertat de circulació de persones i de mercaderies.⁸ La clau de la creació d'aquest espai europeu de seguretat rau, per a Fuentes i Gasó, en el triomf dels estats amb models federals –com la República Federal d'Alemanya– sobre els estats amb models centralistes en el si de la Unió Europea (UE)

⁵ Per a Aguado i Cudolà aquests canvis socials comporten la necessitat de millorar el coïxement de les diferents cultures minoritàries, de prevenir i reprimir el racisme i la xenofòbia, essent els cossos policials un instrument rellevant per assegurar una convivència i tolerància entre les diferents cultures que han de coexistir. Aguado i Cudolà, V., «Estudio preliminar: la seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía». *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, núm. 16, 2006, pàg. 31 i seg.

⁶ *Vid. in totum* Curbet i Hereu, J., «Inseguretat global, seguretat mundicèntrica». *RCSP*, núm. 24, 2011; també De Agra, C.; Domínguez Figueirido, J.L.; García Amado, J.A.; Hebberecht, P.; Recasens i Brunet, A., *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Atelier, Barcelona, 2003.

⁷ En aquest sentit, Recasens i Brunet fa al·lusió al trencament del concepte clàssic de sobirania en relació amb l'espai policial europeu, considerant-ho com un dels grans canvis de contingut de la seguretat que fan qüestionar el tradicional trinomi de seguretat-polícia-Estat a causa de la transnacionalització. *Vid.* Recasens i Brunet, A., «Elements emergents d'inseguretat ciutadana». *RCSP*, núm. 6-7, 2000, pàg. 15-18.

⁸ En relació amb aquesta qüestió, Amoedo Souto es mostra escèptic respecte de la bona marxa de la cooperació policial en l'espai europeu, ja que podrà ser desenvolupada de dues maneres diferents segons els interessos polítics o corporatius dels actors afectats, és a dir, la policia estatal i l'autonòmica. «*Por un lado, la presión defensiva de las burocracias policiales centrales, anudada a una concepción política centralista, puede llevar a defender el monopolio sobre el espacio europeo frente a la expansión del carácter integral de las policías autonómicas*», motiu pel qual considera que existiran importants discrepàncies a l'hora d'executar l'activitat policial més adient en cada moment. Amoedo Souto, C. A., «La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública», *RCSP*, núm. 16, 2006, pàg. 53. A això cal afegir-hi, com bé posa de manifest Barcelona Llop, l'actuació de nous actors externs dins el territori estatal a causa de factors com «[...] la cooperació internacional, l'admissió que forces estrangeres entrin i actuïn vàlidament en territori nacional, la creació d'unitats amb atribucions que excedeixen els límits dels Estats, o cossos de policia internacional que actuen en zones de conflicte...», qüestions totes que mereixen ser reflexionades i que haurien de reflectir-se d'una manera o altra en la normativa vigent. *Vid.* Barcelona Llop, J., «La Administración de la Seguridad Ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 64, 2002, pàg. 83.

—com la República Francesa⁹. Tota una sèrie de fenòmens que evidencien la necessitat d'adaptar-se a lògiques no estatals, així com de dur a terme més esforços en la recerca de coordinació i col·laboració entre els diversos cossos policials, i que també fan palesa la necessitat de revisar l'impacte que les noves i canviants realitats comporten per a la prestació als ciutadans d'aquest tradicional servei de seguretat pública. Tot plegat justifica una necessària reflexió sobre el marc jurídic vigent i les noves tendències que es comencen a albirar.

En aquest sentit, malgrat que la seguretat pública es percep habitualment com una actuació essencialment preventiva i repressora, destinada a combatre la inseguretat ciutadana i la criminalitat, la realitat és que la seguretat pública és molt més que això. En opinió d'Aguado i Cudolà,¹⁰ constitueix un sistema al servei de la ciutadania, un servei d'interès general, en què els diversos poders públics amb responsabilitat en la matèria han de conjuminar les seves actuacions per tal de protegir els drets i les llibertats públiques de tots els ciutadans, garantint aquesta seguretat ciutadana de forma contínua i regular.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional (TC)¹¹ ha procurat donar una definició del concepte de «seguretat pública» —conside-

⁹ Així ho afirma: «La presencia de dos modelos en el plano europeo viene determinada por las influencias centralistas o federales de los diferentes Estados europeos que coparticipan en las instituciones de la Unión. La primera gran contradicción para los países de influencia centralista es que, evidentemente, también desean un protagonismo y una participación en las instituciones centrales europeas, lo que les lleva a propugnar políticas de descentralización que jueguen a su favor. Sin embargo, desde la perspectiva estatal, se alinean con modelos de corte centralizado. Su inconsecuencia reside, pues, en que no aplican sus propias reivindicaciones de nivel europeo en el interior del Estado y no establecen fórmulas descentralizadas o federales de ningún tipo —tampoco a nivel policial—. Esta contradicción tiene, además, consecuencias de gran calado, puesto que impide a los aparatos policiales estatales adquirir y utilizar los hábitos, la cultura y las técnicas propias del sistema federal, que son las más adecuadas para poder ejercitar luego en Europa un trabajo común —el *Zusammenarbeit*, tan característico del sistema alemán». Fuentes i Gasó, J. R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. CEDECS. Barcelona, 2014, pàg. 500.

¹⁰ Aguado i Cudolà, V., *op.cit.*, pàg. 35-36.

¹¹ *Vid.* en aquest sentit la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 123/1984, de 18 de novembre.

rat unívocament com un concepte jurídic indeterminat— en què s'inclouen, entre altres matèries, la seguretat ciutadana, la protecció civil i la seguretat privada, i que dista del concepte clàssic d'«ordre públic».¹² Així, per a Ballbé Mallol, el vell concepte d'ordre públic, que es basa en la seguretat, tranquil·litat i salubritat, en l'absència de perturbacions, i se circumscriu a un «mer ordre al carrer»,¹³ és substituït per un nou concepte lligat a la protecció i garantia del lliure exercici dels drets i llibertats individuals i al respecte de l'ordre constitucional.¹⁴ Com ha afirmat el mateix professor Ballbé Mallol, «[...] la seguretat pública té en els sistemes democràtics un contingut diferent del manteniment de l'ordre al carrer».¹⁵ Així, per a Palau Marginet, la «seguretat pública» és el conjunt d'activitats adreçades «[...] a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano»¹⁶ —el que podria equivaler a «seguretat ciutadana» *strictu sensu*.¹⁷

¹² Vid. Godicheau, F., «Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional» a: *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, núm. 2, 2013, pàg. 107-130.

¹³ Ballbé Mallol, M., «Fuerzas de Orden Público», a: Peces Barba, G. (et alii), *La Izquierda y la Constitución*. Taula de Canvi. Barcelona, 1978, pàg. 150.

¹⁴ Gil Márquez, T., *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*. Memòria de tesi doctoral dirigida per la Dra. Montserrat Nebrera López. Facultat de Ciències Socials. Universitat Abat Oliba-CEU. Barcelona, maig 2004, pàg. 26.

¹⁵ Ballbé Mallol, M., «Deu anys de seguretat i policia autonòmiques». *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, núm. 12, 1990, pàg. 117.

¹⁶ STC 33/1982, de 8 de juny, fonament jurídic (FJ) 3r. En un sentit similar, uns anys abans Carro Valmayor ens ofería una descripció d'aquest concepte per a la doctrina alemanya: «Efectivamente, en el término seguridad pública se [...] entiende comúnmente la inviolabilidad de la vida, la salud, el honor, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos, así como la existencia y el funcionamiento del Estado y de sus organismos. Desde esta perspectiva, la defensa contra peligros que amenazan a la seguridad pública comprende los casos de defensa administrativa y el impedimento de hechos punibles [...]». Carro Valmayor, J. L., «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público». *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 15, pàg. 619.

¹⁷ Palau i Marginet afirma que aquesta és una definició molt general, ja que moltes altres activitats dels poders públics impliquen també protecció de persones i béns: la seguretat social, l'administració de justícia, la protecció del medi ambient o la protecció de menors, a: Palau i Marginet, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 1996, pàg. 12.

El professor Parejo Alfonso recull de l'ordenament alemany la distinció entre el concepte de «seguretat» i el clàssic d'«ordre públic» i assenyalava els riscos i la inseguretat que comporten aquests conceptes –que s'assenten sobre idees i concepcions– per a les societats pluralistes i democràtiques.¹⁸ Si bé posa de manifest que «[...] *no obstante, hay que tener en cuenta que tal factor de inseguridad se reduce progresivamente por la tendencia a la juridificación formal de todas las relaciones sociales*». ¹⁹ De tota manera, ambdós conceptes tenen una lectura constitucional: «[...] la protecció de la seguretat i de l'ordre públics també té una funció defensiva essencial dels drets fonamentals, perquè només en un estat d'ordre i seguretat l'individu pot fer ús de la seva llibertat i gaudir de la “benedicció” de l'Estat Social».²⁰

La seguretat, com a expressió legítima de l'ús de la força per part de les administracions públiques, en el marc de l'Estat democràtic de dret, té una dimensió ètica essencial.²¹ En aquest àmbit de la protec-

¹⁸ En referència a aquests conceptes, el preàmbul de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya (LOSSPC), afirma que «Catalunya aspira a dotar-se plenament d'un model que transcendeixi la concepció tradicional de la seguretat i l'ordre públic, a favor d'una orientació que es fonamenti en la prevenció, la participació i la implicació dels diferents serveis públics, i també de la societat civil».

¹⁹ Així, per a Parejo Alfonso, el concepte de “seguretat pública” –*Öffentlicher protección de los bienes individuales y colectivos tutelados por el ordenamiento jurídico (la protegibilidad viene determinada por la norma de que se trate) y equivale a nuestra expresión “seguridad de las personas y las cosas”, empleada por la LOPSC [Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana] (p. ej., art. 18 in fine)*». I el concepte d'“ordre públic” –*Öffentliche Ordnung*– és el «[...] referente al conjunto de las reglas de comportamiento no escritas, que son consideradas en la conciencia colectiva como indispensables para una vida en común ordenada». Vid. Parejo Alfonso, L., «Seguridad pública», a Parejo Alfonso, L.; Jiménez-Blanco, A.; Ortega Álvarez, L., *Manual de Derecho Administrativo* (parte especial). 5a. ed. Barcelona, 1998, pàg. 121.

²⁰ Friauf, K. H., «Polizei- und Ordnungsrecht», a: Schmidt-Assmann, E., *Besonderes Verwaltungsrecht*. 6a. ed., Berlín, 1986, pàg. 206.

²¹ Vid. en aquest sentit Lamas Esteves, M. A., *Deontología policial (ética profesional de los Cuerpos de Seguridad desde principios morales de los Derechos Humanos)*. Dykinson. Madrid, 2002; Beristáin Ipiña, A., «Ética policial», a: Beristáin Ipiña, A., *Polícia y sociedad democrática*. Madrid. Alianza, 1983, pàg. 234-261; Baena López, J. C., «Principios de deontología policial». *Ciencia Policial*, núm. 13, 1991, pàg. 56-69.

ció existeix un factor diferencial que dóna especificitat a la funció policial: la preservació de les persones i els béns que es duu a terme davant les agressions violentes o les situacions de perill que es puguin produir. Aquesta nota de violència o de perill justifica que el paper destacat en el manteniment de la seguretat pública pertoqui als FCS, i en particular de policia, que són els òrgans administratius preparats específicament i tècnicament per actuar utilitzant la força.

En aquest sentit, la «policia»²² es pot definir com «[...] una función pública específica de la administración pública, cuya principal característica es su capacidad de intervención y ejecución».²³ Ara bé, per a Ballbé Mallol, «[...] la policía no es un ente abstracto que pueda ser objeto de una definición unívoca».²⁴ En qualsevol cas, el concepte de policia és examinat des de diferents perspectives: objectiva, subjectiva, jurídica, sociològica... Des d'una aproximació jurídica objectiva, per a Garrido Falla, és «[...] aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que por razones de interés público limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción de los mismos».²⁵ En tot cas, policia i administració resten absolutament vinculats, i tal com afirma Villar Palasí, la policia és «un concepto fluctuante según la época histórica y el país, al igual que ocurre con la Administración pública».²⁶

²² Per a un estudi ampli del concepte de policia, *vid.* el magnífic treball de Gil Márquez, T., *El sistema de seguridad...*, *op. cit.*, pàg. 7-25. En el mateix sentit, en relació amb el concepte de policia en el sistema jurídic alemany, *vid.* Fuentes i Gasó, J. R., *Alemania, un modelo de policia...*, *op. cit.*, pàg. 270-287. En particular, Friauf posa de manifest la importància del concepte de «prevenció de perills» –*Gefahrenabwehr*– en el concepte de policia, que defineix *sensu lato* com: «[...] aquella actividad estatal dirigida a proteger la seguridad y el orden públicos, prevenir peligros o evitar perturbaciones ya aparecidas. En definitiva, la policía es en sí la defensa ante el peligro». Friauf, K. H., *op. cit.*, pàg. 206.

²³ Fuentes i Gasó, J. R., *Alemania, un modelo de policia...*, *op. cit.*, pàg. 270.

²⁴ Ballbé Mallol, M., «El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil». *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 5, 1991, pàg. 36.

²⁵ Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 7a. ed., pàg. 171.

²⁶ Villar Palasí, J. L., «Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado». *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 16, 1995, pàg. 22.

El fonament d'aquesta visió pot trobar-se en l'exposició de motius de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (LOFCS), on s'afirma: «la llei pretén ser el principi d'una nova etapa en què destaquí la consideració de la policia com un servei públic adreçat a la protecció de la comunitat, mitjançant la defensa de l'ordenació democràtica», pretensió que està vinculada a l'afirmació posterior que el jurament o la promesa d'acatar i complir la Constitució «no constitueix un mer tràmit o formalisme, sinó un requisit essencial, constitutiu de la condició policial i, al mateix temps, símbol o emblema de la seva alta missió». D'aquestes afirmacions es poden derivar dues conseqüències: en primer lloc, que la funció policial no està al marge de la societat a la qual li correspon servir en els àmbits de la seguretat i la justícia, i en segon lloc, que l'organització policial forma part de la comunitat.

Les competències en matèria de seguretat pública –seguretat ciutadana, trànsit i circulació, protecció civil o extinció d'incendis, entre d'altres– s'han d'entendre configurades en el marc de l'organització territorial de l'Estat, integrada per les administracions estatal, autonòmica i local. Així, l'àmbit competencial en matèria de seguretat pública es troba limitat per l'àmbit territorial corresponent de cadascuna de les administracions públiques, en particular de la local. Cosa que ens permet afirmar que l'actual model policial es mou dins d'una certa ambigüitat, conseqüència de les diverses realitats existents en cada nivell territorial i administratiu. I, en particular, de l'asimetria que suposa, d'una banda, que només quatre comunitats autònomes (CA) compten amb policia pròpia (Catalunya, el País Basc, Navarra i les Canàries²⁷); d'una altra, les cinc CA amb unitats adscrites del Cos Nacional de Policia (CNP),²⁸ i de l'altra, el fet que en principi

²⁷ La Policia de la Generalitat-Cos de Mossos d'Esquadra, creada el 1721 i refundada el 1983; l'Ertzaintza, creada el 1982; la Policia Foral de Navarra o Foruzaingoa, creada el 1928 i refundada el 1985, i el Cuerpo General de Policia Canaria, creat el 2010.

²⁸ La Policia de la Generalitat Valenciana (1993), la Unidad de Policia de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1992), la Unidad de Policia Adscrita del Principado de Asturias (2006), la Unidad de Policia Autónoma de Galicia (1991) y la Unidad de Policia Autónoma de Aragón (2005).

només els municipis de més de 10.000 habitants tenen cos de Policia Local.²⁹

L'objectiu de les pàgines següents és efectuar una aproximació al marc normatiu actualment vigent del model policial espanyol i català,³⁰ i també a les noves tendències que sembla que orientaran futures reformes, tot incloent-hi la important perspectiva autonòmica i local, especialment catalanes, en una matèria en què la proximitat³¹ és essencial per desenvolupar de forma efectiva i eficaç la raó originària que dóna sentit a tot aquest entramat normatiu: la defensa i garantia de la seguretat pública de tots els ciutadans, segons Cur-

²⁹ Actualment, tots els municipis que superen aquesta població tenen Policia Local i algun altre de més petit, per autorització excepcional del Departament d'Interior, també. Així, dels 948 municipis catalans, 213 tenen cos de Policia Local –més d'11.000 agents que donen servei directe a una població de més de 5 milions d'habitants, el 73 % del total català, tot i que només són presents en el 20 % del territori català. L'any 1983 hi havia 162 cossos de Policia Local i l'any 2011 ja eren 213. *Vid. post* apartat IV.3.

³⁰ Deixant de banda, per raons d'espai, moltes de les qüestions més problemàtiques al voltant de les quals ja s'han fet interessants reflexions per part de la doctrina. Si més no, a tall d'exemple, ens volem fixar en tres qüestions: la sindicació i l'exercici del dret de vaga per part dels membres de les FCS (*vid. al respecte* Barcelona Llop, J., «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español». *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 48, 1996, pàg. 91 i seg., o del mateix autor, *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Fundació Alternativas, 2006, pàg. 51 i seg.); la responsabilitat patrimonial de l'Administració, que és unitària en l'actuació i funcionament de les FCS del complex model policial espanyol, on conviuen policies estatals, autonòmics i locals (*vid. in totum*, Barcelona Llop, J., «Responsabilidad por daños derivados de actuaciones policiales». *Documentación Administrativa (DA)*, núm. 237-238, gener-juny, 1994), o l'impuls que es vol donar a la seguretat privada per resoldre problemes d'ordre públic (*vid.* Casino Rubio, M., «El orden y la seguridad pública y privada», a: Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo VII. Servicios Públicos. Iustel, 2009, pàg. 23-30.

³¹ Com apunta Requena Hidalgo, «[...] el fet que l'Estat no pugui proveir per si mateix un nivell acceptable de protecció i seguretat és un dels arguments més freqüents a l'hora d'explicar les reformes policials més recents a Europa», que s'han orientat a potenciar el principi de proximitat del qual fem esment, com a resultat de la necessitat d'apropament a la ciutadania, ajustant l'activitat de la policia a les peculiaritats del teixit local, i per tant, «territorialitzat» l'activitat policial. De fet, per a aquest autor «[...] en els darrers anys la comunitat (el barri, el sector, els veïns, els comerciants, etc.) ha estat una solució freqüent al problema de les limitacions de la policia davant el creixement de la inseguretat associada a una societat cada cop més complexa». Requena Hidalgo, J., «La proximitat policial a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat». *RCSP*, núm. 26, 2013, pàg. 83-99.

bet i Hereu.³² I és que «des de la premissa de refús al principi de centralització, el valor que ha de posseir un sistema policial eficient i eficaç és el de la “proximitat”, que s’ha denominat *community policing* o “polícia de proximitat”».³³

2. El règim jurídic i competencial del model policial i de seguretat espanyol

En primer lloc, resulta convenient recordar que l'Estat espanyol és un estat descentralitzat, ja que disposa de tres nivells territorials de poders públics: l'estatal, l'autonòmic i el local. Aquesta realitat es troba reconeguda i garantida per la CE, la qual, juntament amb els diversos estatuts d'autonomia i la legislació bàsica en règim local, conforma el marc normatiu en què es delimiten les competències i les relacions entre tots tres nivells. De manera que el marc jurídic espanyol en relació amb el sistema policial també es caracteritza per la «pluralitat», és a dir, per la coexistència de diversos models policials nacionals, autonòmics i locals, emparats en els principis constitucionals de descentralització i autonomia local, conscients de la

³² Cosa que es relaciona amb la visió de Curbet quan afirma que la ciutat sembla haver-se convertit en l'hàbitat natural de la inseguretat, per la qual cosa la resposta ha de passar indefectiblement per una estratègia comunitària. Això justifica, doncs, que la proximitat sigui un ítem indispensable a tenir en compte en l'exercici de les funcions policials. *Vid.* Curbet i Hereu, J., «La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad», a: Ortiz De Urbina Gimeno, I.; Ponce Solé, J., *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, pàg. 129-156; així com: Curbet i Hereu, J., *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. UOC, 2009, pàg. 56 i seg. S'hi pot afegir l'encertat comentari de Camañes, Solores i Vilaró, en afirmar que hi ha molts avantatges associats a les policials locals com a cos policial més integrat en la comunitat, coneixedores del seu entorn, capaces de vetllar pel compliment de la Llei i de resoldre els problemes que puguin inquietar els veïns, incrementant la qualitat de vida de tots els ciutadans. *Vid.* Camañes García, D.; Solores Arryola, J.; Vilaró i Camps, X., «Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública (Notas de un debate actual)». *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 7, 1994, pàg. 295.

³³ Així ho afirma Fuentes i Gasó, que continua dient: «*el arraigo de los agentes de policía derivado de la proximidad –e incluso la inmediatez– supone una fuente continua de información local. De ahí que esta policía no sólo tiene más datos, sino que posee un más amplio conocimiento de las diferentes peculiaridades (geográficas, sociológicas, económicas, etc.) de su ámbito de actuación*». Fuentes i Gasó, J. R., *Alemania...*, *op.cit.*, pàg. 529.

realitat territorial de l'Estat, que no sempre s'interpreta adequadament. El principal problema és que l'Estat parteix d'una concepció tradicionalment centralista, basada en el disseny del model francès, una concepció que no s'adequa a la realitat espanyola i que, per tant, d'acord amb l'evolució del context social i territorial ha hagut d'anar buscant l'equilibri competencial amb els diversos nivells i models policials existents en el nostre territori, adaptant un model burocràtic forà centralista a les peculiaritats de l'escenari espanyol, que obeeix a un sistema pluralista,³⁴ cosa que no ha estat sempre fàcil i que acostuma a degenerar a la pràctica en disfuncions a causa de l'existència d'asimetries en l'àmbit jurídic intern que s'ocupa d'aquestes qüestions.³⁵

D'aquí que les competències en matèria de seguretat pública –protecció civil, extinció d'incendis o seguretat ciutadana, entre d'altres– s'han d'entendre com a configurades dins de la divisió territorial de l'Estat, i integrades per les administracions estatal, autonòmica i local. Així, l'àmbit competencial es troba limitat per l'àmbit territorial corresponent, respectant, en tot cas, les previsions contingudes en la CE.

³⁴ Aquesta concepció centralista ha de competir a Europa amb el model pluralista. Així, per al mateix autor, «[...] la Unión Europea oscila, en cuanto a su estructura, entre dos modelos contrapuestos: el modelo de "corte germánico" –de carácter pluralista y federal, donde el protagonismo policial principal lo ostentan los poderes subestatales– y el modelo de "corte francés" –de carácter uniforme y centralizador, donde el protagonismo policial reside en el poder central–». Fuentes i Gasó, J. R., *Alemania...*, op.cit., pàg. 571-572. Un sistema que d'acord amb Ballbé Mallol presenta més avantatges sobre el model unitari, entre d'altres, pel control entre els cossos policials i per la seva competitivitat. Vid. Ballbé Mallol, M.; Padrós Reig, C., *Estado competitivo y armonización europea*. Ariel. Barcelona, 1997.

³⁵ Malgrat aquestes disfuncions, certament s'han dissenyat instruments de coordinació policial per garantir l'eficàcia i eficiència del servei públic de seguretat, especialment als territoris on existeix policia autonòmica. Aquests instruments es regulen a la LOFCS i són: la Junta de Seguretat de Catalunya (JSC), les juntes locals de seguretat, el Consell de Política de Seguretat i la Comissió Nacional de Coordinació de Policia Judicial. A més d'aquests, a Catalunya trobem la LOSSPC, que estableix com a òrgans generals de coordinació la Comissió del Govern per a la Seguretat i la Comissió de Policia de Catalunya, i com a òrgans de coordinació territorial les juntes locals de seguretat, la Mesa de Coordinació Operativa (MCO) i les comissions regionals de seguretat; finalment, com a òrgan de participació estableix el Consell de Seguretat de Catalunya. Vid. post l'apartat III.2.

2.1. El marc constitucional

La transició de la dictadura cap a la democràcia a l'Estat espanyol culmina amb l'aprovació de la Constitució de 27 de desembre de 1978, que institueix l'Estat social i democràtic de dret i estableix les bases, com no podia ser altrament, del model de seguretat de l'Estat espanyol, si bé complementada a Catalunya per l'Estatut d'Autonomia (EC).

En el text constitucional, per influència de la *Grundgesetz* o Llei Fonamental alemanya, hi trobem els articles 104, 148.1.22 i 149.1.29, en què es regulen les funcions essencials de la policia en el marc d'un «Estat sotmès a l'imperi de la Llei i del Dret», i s'hi recull la distribució competencial en matèria de seguretat pública i policia entre l'Estat i les CA. Una regulació constitucional que podria denominar-se com «l'arquitectura tridimensional» de la qüestió policial. Si bé podrien afegir-se a aquests tres preceptes uns altres dos: l'article 149.1.21 de la CE, sobre el trànsit, i l'article 126 de la CE, que regula la policia judicial.

Per visualitzar la complexitat del model policial espanyol cal fer una breu referència al contingut d'aquests preceptes, que malgrat que no determinen el model policial que sorgirà a l'Estat espanyol, sí que estableixen les bases, els principis i les orientacions sobre els quals s'erigirà el model policial que s'ha anat configurant durant els darrers anys:

- L'article 104.1 CE suposa l'eix central de la matèria de seguretat i policia, en disposar que els cossos i forces de seguretat sota la dependència del govern «[...] *tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*».

Encara que es faci esment de les FCS «sota la dependència del Govern», per a Barcelona Llop s'ha d'entendre extensible a totes

les FCS existents o d'existència presumible,³⁶ recollides en la LOFCS, ja que aquesta norma és la resposta legislativa de desenvolupament d'aquest article, i per tant, com ella mateixa estableix, d'aplicació també a les policies de les CA que en creïn i dels ens locals. Això és el que ha portat Palau i Marginet a afirmar que «[...] a l'hora de definir les competències en seguretat, aquestes han estat matisades pel Tribunal Constitucional, que ha reconegut que la seguretat pública és una matèria en la qual es donen competències concurrents entre les diverses administracions públiques».³⁷

- L'article 148.1.22 CE atribueix a les CA la coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en els termes que estableix la llei. Precisament, sota aquest títol, Catalunya i altres CA desplegaran legislativament llurs competències en matèria de Policia Local mitjançant normes que, posteriorment, seran sancionades pel TC. Aquest precepte estableix, concretament, que les comunitats podran assumir competències en matèria de «[...] *vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación a las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica*».

D'aquesta previsió constitucional se'n poden extreure dues premisses: la primera, que les CA tenen assignades constitucionalment competències en matèria de vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions; i la segona, que malgrat reconèixer l'existència de policies locals, implícitament en mans dels governs locals, n'encomana la coordinació a les CA. Novament ens trobem amb una remissió a una futura llei orgànica, actualment la LOFCS, que es refereix a aquestes qüestions en els articles 38 i 39.³⁸

³⁶ Barcelona Llop, J., *Sobre el modelo policial español...*, op.cit., pàg. 21.

³⁷ Palau i Marginet, A., op. cit., pàg. 26.

³⁸ En l'àmbit de cada CA, d'acord amb les disposicions legals esmentades, s'han dictat lleis específiques per a la regulació de l'activitat de les policies locals en l'àmbit autonòmic. Així, a Catalunya s'aprovà la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de Policies Locals (LPL).

- L'article 149.1.21 CE estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre diverses matèries, entres les quals es troben el trànsit i la circulació de vehicles a motor. No obstant això, mitjançant una llei de transferència de competències prevista en l'article 150.2 CE, es va transferir a Catalunya la competència en matèria de trànsit.³⁹
- L'article 149.1.29 CE disposa que l'Estat té la competència exclusiva en matèria de «[...] *seguridad pública, sin perjuicio de que las CCAA puedan crear policías en la forma que los respectivos Estatutos establezcan dentro del marco de lo que disponga una Ley Orgánica*». La interpretació d'aquest precepte ha estat sotmesa al criteri del TC⁴⁰ en múltiples ocasions, per la negació que suposava de la competència en matèria de seguretat pública a les CA, quan en realitat es donava una situació en què coexistien en un mateix territori cossos policials dependents de les diverses administracions –estatal, autonòmica i local– i una distribució competencial no exempta de polèmica.
- Per últim, l'article 126 CE,⁴¹ en la mesura en què es regula per primera vegada en el constitucionalisme espanyol la funció de

³⁹ A través de la LO 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya (*Boletín Oficial del Estado*, BOE núm. 300, de 16 de desembre de 1997). Aquesta llei estableix una clàusula general en virtut de la qual es transfereixen totes les competències executives en la matèria, a excepció de les esmentades expressament en el primer article de la llei, que romanen en mans de l'Estat, que són: en primer lloc, la facultat d'expedir, revisar i bescanviar els permisos i llicències per conduir vehicles a motor i ciclomotors, així com la seva anul·lació, intervenció, revocació, suspensió i verificació de les proves per obtenir el permís o llicència. En segon lloc, la matriculació i expedició dels permisos o llicències de circulació, la seva anul·lació, intervenció, revocació, transferència, duplicat, baixa de vehicles a motor i ciclomotors, i expedició de permisos temporals.

⁴⁰ D'acord amb la STC 154/2005, de 9 de juny, sobre els conflictes de competències en matèria de seguretat privada instats per la Generalitat de Catalunya, s'ha reiterat l'anterior doctrina en afirmar: «[...] *con el precedente de las sentencias del TC 33/1982, de 8 de junio, y 117/1984, de 5 de diciembre, arranca al menos de la 104/1989, de 8 de junio, y está resumida, entre otros, en las más recientes SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, 148/2000, de 1 de junio, y 235/2001, de 13 de diciembre*».

⁴¹ Previsió constitucional desenvolupada per la LOFCS i per la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ).

polícia judicial. Un precepte ambigu, que no especifica la titularitat de la competència en matèria d'investigació criminal, però que garanteix la dependència funcional dels membres dels cossos policials que desenvolupin tasques d'investigació criminal, situant-los sota la direcció dels jutges i tribunals i del Ministeri Fiscal, amb el que s'anomena una «dependència vicarial». D'una banda, se sotmeten a la dependència orgànica del cos policial al qual pertanyen en relació amb les qüestions relatives al seu estatut jurídic i funcional, i de l'altra, se sotmeten a la dependència funcional de jutges, magistrats i fiscals, en les funcions d'esbrinament i indagació del delictes, i descobriment i assegurament del delinqüent.

2.2. El desenvolupament legislatiu orgànic

En un mapa del desplegament tripartit del poder territorial –Estat, CA i ens locals–, la clarificació de quines FCS tenen encomanades les funcions previstes en matèria policial per l'article 104 CE s'ha desenvolupat a través de dues normes legals de caràcter orgànic: la LOFCS i la Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOPSC), que conformarien el tronc comú d'aquest sector normatiu, però, com bé recorda Agirreazkuenaga Zigorraga, aquestes normes s'han de completar amb d'altres que les afecten de forma parcial o sectorial, com ara la legislació de sanitat, la de trànsit i seguretat viària, la d'espectacles públics, la d'estrangeria, la reguladora del dret de reunió i manifestació, etc.⁴²

La LOFCS desenvolupa bàsicament la previsió de l'art. 104 CE, així com els aspectes competencials en matèria de seguretat pública (art.

⁴² BOE núm. 77, de 31.3.2015, que recentment ha derogat la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana. *Vid.* Agirreazkuenaga Zigorraga, I., «Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?». *RCSP*, núm. 16, 2006, pàg. 72.

149.1.29 CE). Una norma legal que, malgrat que el propòsit que en justificà l'aprovació era el de convertir-se en el marc regulador del model policial espanyol, per a gran part de la doctrina i, dins d'aquesta, per a Barcelona Llop, és una llei que, si no es reforma per alterar-ne alguns dels principis que la inspiren, «[...] *és incapaç de donar resposta satisfactòria a problemes la solució dels quals és inajornable*», ja que es troba en molts aspectes «desconnectada de la realitat policial espanyola».⁴³

Al dictat de la CE, la LOFCS estableix que la seguretat pública és competència exclusiva de l'Estat; no obstant això, es preveu que les diferents CA participaran en el manteniment de la seguretat pública en els termes que estableixin els respectius estatuts, i els ens locals ho faran en els termes establerts en la Llei 7/1995, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL). Així mateix, quan fa referència al manteniment de la seguretat pública es fa a través dels tres nivells policials: les forces i cossos de seguretat de l'Estat (FCSE), és a dir, el CNP⁴⁴ i la Guàrdia Civil (GC);⁴⁵ els cossos de policia de les CA,⁴⁶ i els cossos de policia dels ens locals.⁴⁷

⁴³ Barcelona Llop, J., *La Administración de la Seguridad Ciudadana...*, op.cit., pàg. 73.

⁴⁴ Institut armat de naturalesa civil resultant de la unificació orgànica dels antics Cos Superior de Policia i Cos de Policia Nacional.

⁴⁵ Institut armat de naturalesa militar al qual s'encomanen missions de caràcter civil, per la qual cosa els seus membres es troben sotmesos a l'estatut propi de l'exèrcit, per la seva condició militar.

⁴⁶ L'article 38 distingeix entre funcions pròpies i funcions en col·laboració amb les FCSE.

⁴⁷ L'article 53 contempla els cossos policials locals des d'una perspectiva, ja que els preveu funcions de caràcter més pròxim al de policia administrativa que no pas al de policia de seguretat, però indubtablement es tracta de funcions policials. Ara bé, d'acord amb Barcelona Llop, l'exercici d'algunes funcions típiques de policia no els correspon en plenitud o automàticament, ja que, d'acord amb el preàmbul de la LOFCS, a les policies locals se'ls atribueixen: «[...] las funciones naturales y constitutivas de toda policía», però tenen «funciones de colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad en materia de policía judicial y de seguridad ciudadana», de la qual cosa es desprèn que les seves funcions són de col·laboració, i no de cap altra classe. Vid. Barcelona Llop, J., *Régimen jurídico...*, op.cit. pàg. 192-193. Una panoràmica general de les funcions de la Policia Local es troba a Díez-Picazo Jiménez, L. M., «Policía Local», a: Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II. Civitas. Madrid, 1988, pàg. 1564 i seg.; així com a Barcelona Llop, J., «Dos

Pel que fa a les FCSE, és a dir, el CNP i la GC,⁴⁸ tenen distribuïdes les seves funcions en els articles 11 i 12 de la LOFCS. Aquests articles estableixen la distribució territorial i material entre ambdós cossos. Respecte de la distribució territorial, el CNP exercirà les funcions previstes en la llei a les capitals de província i als termes municipals que el Govern de l'Estat determini, mentre que les mateixes competències seran exercides per la GC a la resta del territori nacional, sobretot en zones rurals, que és el caràcter que tenien històricament, i al marc territorial.⁴⁹ Quant a la distribució material, estableixen que el CNP tindrà competència amb caràcter exclusiu en matèria d'expedició del document nacional d'identitat i del passaport, control d'entrada i sortida del territori nacional, estrangeria i migració, refugi i asil, etc., mentre que la GC tindrà la competència exclusiva en matèria de contraban, armes i explosius, policia fiscal, custòdia de vies de comunicació terrestres, costes, fronteres, ports, aeroports, etc.

D'altra banda, la LOPSC desenvolupa aspectes dels arts. 149.1.29 i 104 CE. Si bé a l'hora de fer referència a les autoritats competents en matèria de seguretat relaciona els òrgans de l'Administració de l'Estat, cal entendre-hi també subsumits els corresponents de les CA. Aquesta norma també estableix que les autoritats locals continuaran exercint les facultats corresponents, d'acord amb la LOFCS i la LRBRL, tal com es veurà posteriorment.

aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización». QDL. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2005, pàg. 155.

⁴⁸ La GC forma part de les FCSE i no de les Forces Armades (FA), fet que implica que és un cos policial (art. 104 CE) i no de defensa nacional (art. 8 CE).

⁴⁹ No obstant això, com apunta Barcelona Llop, el mateix article 11 LOFCS contempla en el seu tercer apartat que tant el CNP com la GC poden exercir funcions d'investigació en tot el territori nacional quan sigui necessari. Per tant, per molt que es delimitin les funcions d'ambdós cossos per criteris territorials, el cert és que aquest article «es rendeix a una evidència: la investigació i persecució del delictes no pot estar supeditada a l'existència de fronteres politicoadministratives purament artificials i de les quals la delinqüència no en sap res». Vid. Barcelona Llop, J., *La Administración de la Seguridad Ciudadana...*, op.cit., pàg. 78.

Els ens locals, tal com hem assenyalat, són la tercera administració territorial que té establertes competències en matèria de seguretat pública, segons el que disposa la LOFCS.⁵⁰ Així, «les corporacions locals han de participar en el manteniment de la seguretat pública en els termes establerts en la Llei reguladora de les bases de règim local i en el marc d'aquesta Llei». D'altra banda, l'art. 2 LOFCS estableix que són forces i cossos de seguretat «els Cossos de Policia dependents de les corporacions locals». I l'art. 51 LOFCS estableix que «els municipis poden crear cossos de policia propis, d'acord amb el que preveuen aquesta Llei, la Llei de bases de règim local i la legislació autonòmica».

2.3. Les bases del règim local

Les competències dels ens locals han anat experimentant nombrosos canvis, i un reconeixement que són l'administració més pròxima al ciutadà; per tant, la que es troba en més bona posició per satisfer les seves expectatives, també en matèria de seguretat.⁵¹ En aquest sentit, l'eix central de la seguretat ciutadana és el municipi, on l'alcalde o l'alcaldesa és la màxima autoritat en aquesta matèria, motiu pel qual aquest apartat també es dedicarà a efectuar una aproximació normativa a l'àmbit local de Catalunya en matèria policial.

El marc jurídic de les policies locals es fonamenta en l'art. 149.1.18 CE, en els respectius estatuts d'autonomia i en la LRBRL, en la mesura que els esmentats articles 148.1.22 CE i 53 LOFCS atribueixen a les CA potestat legislativa en matèria de Policia Local. En aquest sentit, per a Barcelona Llop, de l'article 148.1.22 CE es dedueix que les policies locals han d'existir, però no precisa si han de ser municipi-

⁵⁰ No obstant això, s'ha de tenir en compte, tal com hem vist, l'art. 148.1.22 CE, que atorga competències a les CA en la coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals; per tant, des del punt de vista constitucional, s'està fent referència al fet que l'administració local té competències en matèria de seguretat pública.

⁵¹ Sosa Wagner, F., «Los principios del nuevo régimen local», a: Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas. Madrid, 1988, pàg. 157 i seg.

pals, supramunicipals o provincials, ni tampoc si han d'existir en tots els municipis o no.⁵² No obstant això, la LOFCS s'orientà clarament a favor de les policies d'àmbit municipal, la competència de les quals es limita al terme municipal.⁵³

L'actuació extraterritorial només es permet en situacions excepcionals, com la persecució «en calent». En un principi, no s'admetia la possibilitat de mancomunar-se amb altres municipis: el TC –fins a la STC 85/1993, de 8 de març– havia estat rotund en el sentit d'acceptar només la possibilitat d'establir acords de col·laboració entre municipis limítrofs basats en l'adscripció o transferència d'agents temporalment, prèvia autorització del conseller o consellera competent en matèria d'Interior, i per a casos de necessitat, sense la possibilitat de la creació de policies supramunicipals, ni de cossos extraterritorials de Policia Local.⁵⁴

Ara bé, aquesta possibilitat s'obre amb l'adjunció d'una nova disposició addicional cinquena a la LOFCS⁵⁵ que, per a Fuentes i Gasó,

⁵² Barcelona Llop, J., *La Administración de la Seguridad Ciudadana...*, op.cit., pàg. 88.

⁵³ Malgrat que l'article 51 LOFCS limita en el seu contingut la possibilitat de crear cossos policials propis als municipis, Lliset i Borrell considera que no s'ha d'interpretar com una norma excloent de la resta d'ens locals, sinó com un «[...] reforç de la ineludible i preferent competència municipal», per la qual cosa dins la policia dels ens locals també hi trobaríem la categoria de policies provincials. *Vid.* Lliset Borrell, F., «Los cuerpos de policía provincial». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65, 1990, pàg. 102. Ara bé, d'acord amb Barcelona Llop, les policies provincials «[...] són els grans absents del model policial espanyol postconstitucional», ja que no apareixen en la LRBRL ni des d'un punt de vista material ni orgànic; és més, d'acord aquest autor, «[...] la creació de policies provincials no tan sols no està contemplada sinó que més aviat sembla exclosa». De fet, els cossos de policia provincial que existien han anat desapareixent. Els que depenien de la Diputació de Navarra s'integraren a la Policia Foral, i els existents al País Basc s'integraren com a seccions especialitzades de l'Ertzaintza als seus territoris respectius, mentre que el Cos de la Diputació Provincial de Barcelona també va acabar per germinar en la policia autonòmica de la Generalitat. *Vid.* Barcelona Llop, J., «Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía». *Revista Española de Derecho Administrativo*. Civitas. Madrid, núm. 95, 1997, pàg. 374.

⁵⁴ STC 81/1993, de 8 de març, i STC 86/1993, de 8 de març.

⁵⁵ Operada d'una forma que com a mínim es podria titllar de «particular». Aquesta nova disposició addicional cinquena de la LOFCS fou introduïda mitjançant l'article únic de la LO 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la Llei 45/2007, per al desenvolupament sostenible del

«[...] possibilita la creació de policies locals mancomunades, en bona lògica després dels repetits episodis d'inseguretat ciutadana en molts municipis, principalment els rurals, que no poden disposar d'un cos de policia propi per manca de recursos econòmics».⁵⁶ Aquesta nova disposició orgànica preveu que quan es tracti de municipis limítrofs pertanyents a una mateixa comunitat autònoma i que comptin amb plantilles de policia insuficients per poder prestar els seus serveis amb garanties, es podran crear cossos policials mancomunats, amb l'informe favorable de les administracions autonòmica o estatal, segons els casos.⁵⁷

La LRBRL, com a legislació bàsica de l'Estat, estableix en l'article 25.2 que els municipis exerciran, en tot cas, competències en les matèries següents: l'ordenació del trànsit de vehicles i de persones a les vies urbanes; la protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis; i la protecció del medi ambient. Ara bé, la LRBRL ha estat modificada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL),⁵⁸ que a banda de referir-se expressament a «competències pròpies», ben diferents de

medi rural: «Modificació de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat. S'afegeix una nova disposició addicional cinquena a l'esmentada Llei orgànica, amb la redacció següent:

“Disposició addicional cinquena. Col·laboració per a la prestació de serveis de Policia Local. En els casos en què dos o més municipis limítrofs, pertanyents a una mateixa comunitat autònoma, no disposin separatament de recursos suficients per a la prestació dels serveis de Policia Local, es poden associar per a l'execució de les funcions assignades a les esmentades policies en aquesta Llei.

En tot cas, l'acord de col·laboració per a la prestació de serveis pels cossos de Policia Local que depenen dels respectius municipis ha de respectar les condicions que determini el Ministeri de l'Interior i ha de comptar amb l'autorització d'aquest o, si s'escau, de la comunitat autònoma corresponent d'acord amb el que disposi el seu respectiu estatut d'autonomia”».

⁵⁶ Fuentes i Gasó, J. R., «Ètica i policia local...», *op. cit.*, pàg. 109.

⁵⁷ Aquestes previsions van ser desenvolupades per l'Ordre INT/2944/2010, de 10 de novembre, per la qual es determinen les condicions per a l'associació de municipis amb la finalitat de prestar serveis de Policia Local.

⁵⁸ *Vid. in Totum*, Fuentes i Gasó, J. R., «Consecuencias de la ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en el régimen local de Cataluña». *RVAP*, núm. 101, abril-maig 2015, pàg. 55-88.

les anomenades «competències impròpies»,⁵⁹ introdueix importants variacions en el contingut material de l'art. 25.2 LRBRL.⁶⁰ Ara bé, l'apartat segon de l'actual art. 25 LRBRL, de la mateixa manera que la seva regulació precedent, no conté en puritat un llistat de competències locals pròpies, sinó un simple llistat de matèries sobre les quals en tot cas el legislador competent, estatal o autonòmic, ha de reconèixer competències a les entitats locals.⁶¹

En aquest sentit, el nou redactat de l'art. 25.2 LRBRL esmentat estableix com a matèries objecte de competència pròpia municipal, de forma similar al redactat anterior: el trànsit, l'estacionament de vehicles i la mobilitat,⁶² la protecció civil⁶³ i la prevenció i extinció

⁵⁹ Precisament per a un dels primigenis redactors de la LRSAL, aquesta dicotomia és un element nuclear de la reforma. Així, Díaz Lema afirma que: «[...] el texto descansa sobre la distinción entre las competencias propias y las impropias, y sobre la preferencia o jerarquía de las primeras sobre las segundas; las entidades locales deben atender en primer término a las competencias o servicios establecidos por ley, y en segundo término, y sobre todo después de asegurar la sostenibilidad financiera de las primeras, a aquellas competencias y actividades que surjan de la propia y exclusiva iniciativa local». Díaz Lema, J. M., «El anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿Cambio de rumbo en la Administración española?». *Anuario del Gobierno Local 2012*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. Barcelona, 2013, pàg. 56 i seg.

⁶⁰ Vid. Santamaría Pastor, J. A., «El régimen de competencias locales y el dilema de la es-finge», a: Santamaría Pastor, J. A., *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2013, pàg. 148.

⁶¹ S'analitzen amb deteniment els diferents canvis que s'han produït en el llistat de matèries de l'art. 25.2 LRBRL a Toscano Gil, F., «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación». *REDA*, núm. 165, 2014, pàg. 305-313.

⁶² Les competències en matèria de seguretat viària en l'àmbit local es troben establertes en l'art. 25.2.b) del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal de règim local de Catalunya (TRLRMLC) i en l'art. 66.3.c) TRLMC, i es troben recollides fonamentalment en el Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març, que va aprovar el Text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària (TALTSV), reformat posteriorment mitjançant la Llei 5/1997, de 24 de març. Aquest text legal desenvolupa en l'art. 2, principalment, les competències de les administracions de l'Estat i de les entitats locals. Es tracta d'un es de competències que són exercides pels ens locals, primordialment a través de les policies locals, i que són desenvolupades en gran part mitjançant les ordenances municipals de circulació (art. 7 TALTSV), sense perjudici de les que tinguin assumides les CA a través dels seus propis estatuts (arts. 1 i 4 TALTSV), com és el nostre cas, mitjançant l'art. 164.1.c) EC.

⁶³ Cal indicar que en l'EC es recullen i es delimiten de forma expressa, i per primera vegada a nivell estatutari, les competències de la Generalitat en matèria d'emergències i protecció

d'incendis.⁶⁴ El medi ambient se circumscriu a l'urbà «[...] en particular, parcs i jardins, gestió dels residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica en zones urbanes». S'hi afegeix la «Policia Local», si bé era implícita en l'art. 21.1 i) LRBRL, com a atribució de l'alcalde o alcaldessa, «exercir la prefectura de la policia municipal». Finalment, desapareix la competència municipal en matèria de «seguretat en els llocs públics»,⁶⁵ previsió que podem trobar encara recollida en l'art. 63.2.a) de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, que després de diverses modificacions va donar lloc al TRLMRLC.⁶⁶

civil, en concret en l'art. 132. En el règim local, dins del nucli de competències pròpies que han de ser exercides pels municipis, també l'art. 25.2. c) LRBRL preveu la «protecció civil, prevenció i extinció d'incendis» en els termes de la legislació de l'Estat i de les CA en idèntics termes que l'art. 63.2 c) TRLMRLC, matèria que es regulà finalment amb l'aprovació de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya (LPPC).

⁶⁴ Dins del camp de la protecció civil, i d'acord amb les lletres c i d de l'art. 14 de la Llei estatal 2/1985, de protecció civil, correspon a la Generalitat assegurar la instal·lació, l'organització i el manteniment dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments, i també promoure, organitzar i mantenir la formació del personal dels serveis relacionats amb la protecció civil, en especial pel que fa als comandaments i components dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments. Així, el servei d'extinció d'incendis i salvament és una activitat important enquadrada dins de la seguretat pública que, en el cas de Catalunya, és prestada majoritàriament pel Cos de Bombers de la Generalitat. No obstant això, la legislació de règim local estableix clarament que l'extinció d'incendis és una competència municipal, i així ho recull expressament l'art. 66.3, apartat c, TRLMRLC.

⁶⁵ Desapareix pel nou redactat de l'article 25 donat per número 8 de l'art. 1 LRSAL.

⁶⁶ Aquesta llei, si bé és fonamental, atès que desenvolupa el nostre règim local propi, no s'adequa a les previsions de l'EC de 2006 i requereix una modificació d'ample abast tan aviat com sigui possible. En aquest sentit, el Govern de la Generalitat de Catalunya va enviar un Projecte de Llei de governs locals de Catalunya (LGLC), que no dona resposta al conjunt d'interrogants que aquesta matèria comporta, i més encara en l'horitzó de transició nacional que es planteja el nostre país. Anteriorment, el Govern tripartit havia intentat l'aprovació de la LGLC i, a tal efecte, el novembre de 2007 encarregà la redacció d'un *Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya* i l'avantprojecte corresponent a un equip de professors i professionals del món local agrupats a l'entorn de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals de la Universitat Rovira i Virgili (URV). *Vid.* ambdós a Renyer i Alimbau, J.; Fuentes i Gasó, J. R.; Soto Valle, J.; Forcadell i Esteller, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya (2007-2011)*. Tirant lo Blanch. València, 2011.

Ara bé, aquest precepte, tal i com afirma Fuentes i Gasó «[...] *no contiene en puridad un listado de competencias locales propias, sino una simple lista de materias sobre las que en todo caso el legislador competente, estatal o autonómico, ha de reconocer competencias a las entidades locales*»,⁶⁷ sinó que «[...] *sólo enumera o reduce las materias que como “estándar mínimo” de la autonomía local se reconocen a todos los municipios españoles, bajo la cobertura constitucional del art. 149.1.18 CE*»; així, entre d'altres, ho manté Montoya Martín.⁶⁸

3. El règim jurídic i competencial del model policial i de seguretat de Catalunya

El marc jurídic i l'àmbit competencial en matèria de seguretat pública no es poden restringir únicament a una interpretació literal de l'art. 149.1.29 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de seguretat pública, ja que el desenvolupament legislatiu del Parlament de Catalunya i de la doctrina del TC, en matèria de seguretat pública, ha configurat un àmbit competencial molt més ampli. Una configuració jurídica que ha anat canviant notablement a Catalunya, sobretot amb la promulgació del nou EC de 2006.⁶⁹

De fet, l'article 149.1.29 CE esmentat realitza una remissió als estatuts de les CA possibilitant-los la creació de cossos policials amb competència sobre el seu territori, com ja s'ha expressat. D'aquesta manera, un total de set CA van optar per recollir aquesta possibilitat

⁶⁷ I és que, segons ell mateix: «*Este listado ha sufrido, a lo largo de la tramitación del anteproyecto de ley, numerosos cambios hasta convertirse en el precepto actual, con la finalidad última de reducir y concretar el círculo de intereses locales*». Fuentes i Gasó, J. R., «Consecuencias de la Ley 27/2013...», op. cit., pàg. 73-74.

⁶⁸ Montoya Martín, E., «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, maig 2014, pàg. 13.

⁶⁹ Fuentes i Gasó, J. R., «La seguretat...», op. cit., pàg. 948.

en els seus estatuts d'autonomia: Andalusia, les Canàries, Galícia, València, el País Basc, Catalunya i Navarra. No obstant això, només les tres últimes comunitats⁷⁰ van desenvolupar la previsió estatutària, i van crear un cos policial autonòmic: l'*Ertzaintza*⁷¹ al País Basc, els Mossos d'Esquadra⁷² a Catalunya i la Policia Foral de Navarra,⁷³ si bé darrerament la Comunitat Autònoma de Canàries ha creat la Policia General de Canàries. De les CA que han previst la creació de cossos policials autonòmics però que encara no ho han fet, algunes tenen assignades funcionalment unitats del CNP per a la vigilància i custòdia d'edificis institucionals i d'autoritats, i a la resta de CA que van fer aquesta previsió però no l'han desenvolupat,⁷⁴ així com en aquelles que no van incloure aquesta previsió en els seus estatuts els cossos locals de policia són únicament i exclusivament municipals. De tal manera que, com posa de manifest Aguado i Cudolà,⁷⁵ «[...] la configuració actual del bloc de la constitucionalitat permet una pluralitat de models policials en l'àmbit autonòmic».

En aquest punt analitzem el règim jurídic de l'àmbit local i autonòmic conjuntament, ja que del total de disset comunitats autònomes de l'Estat espanyol, l'organització policial de tretze es basa únicament en els nivells estatal i municipal, tot i que tres encara poden

⁷⁰ *Vid. ante*, la nota núm. 17.

⁷¹ Article 17 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc, aprovat mitjançant LO 3/1979, de 18 de desembre. La regulació de la policia autonòmica del País Basc, l'*Ertzaintza*, es va fer mitjançant la Llei del País Basc 4/1992, de 17 de juliol.

⁷² Article 164 de l'EC, aprovat mitjançant LO 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (anteriorment es regulava en l'article 13 de l'Estatut d'Autonomia aprovat per la ja derogada LO 4/1979, de 18 de desembre). La policia autonòmica de la Generalitat de Catalunya es va crear mitjançant la Llei 19/1983, de 14 de juliol, i les seves funcions es despleguen mitjançant la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

⁷³ Article 51 de l'Estatut d'Autonomia de Navarra, aprovat mitjançant LO 13/1982, de 10 d'agost. La regulació de la policia autonòmica de Navarra es va fer mitjançant la Llei Foral 8/2007, de 23 de març, de les policies de Navarra.

⁷⁴ *Vid. ante*, la nota núm. 18.

⁷⁵ Aguado i Cudolà, V., *op.cit.*, pàg. 17.

crear noves policies autonòmiques, materialitzant així la previsió estatutària que en el seu dia van aprovar.

Així doncs, el sistema de seguretat pública català es fonamenta en la policia de Catalunya, integrada pel Cos de Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (CPG-ME) i els més de dos-cents cossos de Policia Local. Com hem vist anteriorment, i en desenvolupament de les previsions constitucionals, l'EC atorga a la Generalitat de Catalunya les competències per coordinar les actuacions de les policies locals, així com la seva ordenació, i totes les altres facultats en matèria de seguretat que li puguin atribuir les lleis. D'altra banda, els municipis tenen atribuïdes àmplies competències en matèria de seguretat pública, que abasten la seguretat ciutadana, la seguretat viària, la protecció civil i l'extinció d'incendis, principalment, com s'ha dit. Per tant, les policies locals conjuntament amb el CPG-ME constitueixen «la policia de les institucions pròpies de Catalunya».⁷⁶

3.1. El marc estatutari

L'Estatut de Catalunya de 1979 (L'EC'79),⁷⁷ com a norma institucional bàsica de l'autogovern de Catalunya, ja va preveure la creació⁷⁸ d'un cos de policia autonòmica i la coordinació de l'actuació de les policies locals. Aquestes mateixes previsions de la tradició estatutària catalana, però encara més ampliades i reforçades, han estat recollides en l'EC vigent de 2006. L'art. 164.1 EC, a banda de la creació i ordenació de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME), atribueix a la

⁷⁶ Textualment, l'art. 5.1 LOSSPC diu: «La Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies dels ajuntaments, amb la denominació de Policia Local, policia municipal, guàrdia urbana o altres de tradicionals, constitueixen la policia de les institucions pròpies de Catalunya».

⁷⁷ L'EC'79 fou aprovat mitjançant la LO 4/1979, de 18 de desembre.

⁷⁸ L'art. 13.1 EC'79 establí que: «La Generalitat podrà crear una policia autònoma...», i així fou com, mitjançant la Llei 19/1983, de 14 de juliol, es creà el cos de Mossos d'Esquadra com a policia de la Generalitat de Catalunya, com ja s'ha vist.

Generalitat un ampli ventall de competències en seguretat pública, entre les quals, i amb caràcter no exhaustiu, es troba la de planificació i regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals i el control i la vigilància del trànsit.⁷⁹ En paraules de la LOSSPC, en el preàmbul: «Correspon a la Generalitat garantir la coherència del sistema i del conjunt de polítiques i mecanismes de coordinació que en derivin, tot assegurant una prestació equivalent per al conjunt del territori i dels ciutadans del país».

Una previsió que, d'acord amb Barcelona Llop, evidencia que la policia autonòmica a Catalunya «aspira a ser la comuna i ordinària», per tant, «integral», en el territori de Catalunya.⁸⁰ Com molt encertadament argumenta Aguado i Cudolà, l'al·lusió a un «sistema» de seguretat pública va més enllà d'un mera referència competencial, ja que posa en evidència la necessitat que la seguretat pública no sigui concebuda com un compartiment estanc en funció de l'administració actuant en cada moment, sinó que s'ha de configurar com una resposta global i coordinada a les demandes de la ciutadania.⁸¹

3.2. El sistema català de seguretat pública

La LOSSPC, ha esdevingut la llei fonamental en matèria de seguretat i policia en el nostre ordenament jurídic, atès que desplega l'ordenació del mapa policial sobre tot el territori català.

⁷⁹ En aquest sentit s'hi refereix el preàmbul de la LOSSPC: «En els darrers vint anys el Parlament de Catalunya, en l'àmbit de les seves competències, ha aprovat lleis sectorials que regulen els diversos àmbits en els quals la Generalitat té competències pròpies: policies locals, Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, protecció civil i emergències, trànsit, seguretat privada i joc i espectacles. Paral·lelament a aquest desenvolupament normatiu, el Govern de Catalunya ha anat assumint de manera progressiva responsabilitats pròpies en el camp de la seguretat pública, com ara la protecció de persones i béns, l'ordre públic i la coordinació de les policies locals, i altres d'executives, com la seguretat privada i, més recentment, el trànsit, al mateix temps que s'ha anat produint el desplegament de substitució del Cos de Mossos d'Esquadra, iniciat l'any 1994, a les comarques catalanes».

⁸⁰ Barcelona Llop, J., *Sobre el modelo policial español...*, op.cit., pàg. 44.

⁸¹ Aguado i Cudolà, V., *Estudio preliminar...*, op.cit., pàg. 18-19.

El sistema de seguretat de Catalunya, d'acord amb l'art. 3.1 LOPSSC, és integrat per:

- a. Les autoritats de seguretat.
- b. Els cossos policials i altres serveis, públics o privats, de seguretat.
- c. Els òrgans de coordinació i participació en matèria de seguretat.

La Junta de Seguretat de Catalunya és l'òrgan superior de coordinació entre la PG-ME i les FCSE, d'acord amb l'art. 13 EC (art. 3.3 LOPSSC).

En paraules del preàmbul i de l'art. 1.4 LOSSPC, respectivament, el sistema de seguretat pública «[...] entès com un sistema integral, ha de garantir el dret dels ciutadans a una prestació homogènia dels serveis de seguretat arreu de Catalunya» i ha de perseguir «el foment de la convivència i la cohesió social que ha de provenir d'iniciatives i polítiques transversals modernes que, des del respecte als valors de la democràcia i la llibertat, garanteixin la seguretat de les persones i llurs béns».

El seu objecte, *ex. art.* 1.1, és l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública, especialment les de policia, i la seva integració amb les de protecció civil, trànsit, joc i espectacles i seguretat privada, en un sistema general de seguretat propi de Catalunya, participat per les altres administracions amb competències en aquesta matèria, en els termes que hem assenyalat. I és que el sistema de seguretat pública de Catalunya té per finalitat la seva contribució al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaces en l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans i la preservació de la convivència i la cohesió social (art. 1.3 LOPSSC).

L'art. 4 LOSSPC disposa que són autoritats en matèria de seguretat de Catalunya:

- a. El Govern com a òrgan col·legiat superior en matèria de seguretat.
- b. El conseller o consellera del departament amb competències en

matèria de seguretat pública com l'autoritat de la Generalitat que dirigeix la política de seguretat, d'acord amb el Govern i sens perjudici de les funcions que corresponen a les autoritats de l'Estat.

- c. Els alcaldes són també autoritats superiors en matèria de seguretat en l'àmbit local, en el marc de llurs competències.
- d. Els delegats territorials del Govern i les persones titulars d'òrgans del departament amb competències en matèria de seguretat pública que, per atribució legal o per delegació expressa del conseller o la consellera, exerceixin les funcions corresponents en la matèria.
- e. Les persones titulars d'òrgans dels ajuntaments que, per atribució legal o per delegació expressa de l'alcalde o l'alcaldesa, exerceixin les funcions corresponents en la matèria.

La LOSSPC estableix un ampli ventall d'òrgans de coordinació i participació, amb una base de distribució territorial. Els més propers a l'àmbit municipal són:

- a. La Mesa de Coordinació Operativa (MCO), creada per la Junta Local de Seguretat (JLS) com a òrgan permanent i estable de coordinació i de cooperació dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi.⁸²⁻⁸³

⁸² Art. 11.2. La MCO ha d'estar integrada pels caps de la PG-ME i de la Policia Local que són membres de la JLS i, si escau, pels altres comandaments de policia o de seguretat que determini la JLS.

⁸³ Art. 11.3. La MCO exerceix les funcions següents:

- a. Executar els acords de la JLS.
- b. Assegurar l'intercanvi d'informació entre els cossos i els serveis de seguretat que actuen en el municipi, per mitjà dels instruments i els procediments establerts per la normativa vigent i el conveni subscrit.
- c. Assegurar la coordinació operativa de les actuacions dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi i la dels recursos en matèria de seguretat presents al municipi.
- d. Elaborar propostes de plans de seguretat i de coordinació de serveis de seguretat, i presentar-los a la JLS perquè, si escau, els aprovi.
- e. Elevar a la JLS les propostes que cregui convenientes a l'efecte de millorar la col·laboració entre els diversos cossos i serveis de seguretat i llur eficàcia i eficiència en el municipi.
- f. La resta de funcions que li siguin encomanades per la Junta Local de Seguretat i la normativa vigent.

- b. La JLS, en els municipis amb cos de Policia Local, com a òrgan col·legiat de col·laboració i coordinació general dels diversos cossos de policia i altres serveis de seguretat que operen en llur territori i de participació ciutadana en el sistema de seguretat (art. 9.1 LOPSSC).
- c. La Comissió Regional de Seguretat (CRS), que integra els municipis d'una mateixa regió policial.⁸⁴⁻⁸⁵

No hi ha dubte que el principal òrgan a nivell de coordinació en matèria de seguretat ciutadana en el municipi és la JLS, a la qual la LOSSPC dóna un significat especial, pel paper que hi té l'alcalde o

⁸⁴ Art. 12.2 LOSSPC. La CRS està integrada per:

- a. El conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública, que la presideix, o la persona en qui delegui.
- b. Els alcaldes dels municipis que la integren, que poden delegar la representació en el regidor o regidora competent en matèria de seguretat.
- c. El delegat o delegada territorial del Govern, que pot delegar la representació en el subdirector o subdirectora general.
- d. El cap o la cap de la comissaria de la regió policial, o el comandament en qui delegui.
- e. El cap o la cap de la comissaria de l'àrea bàsica policial, o el comandament en qui delegui.
- f. Els caps de les policies municipals dels ajuntaments, si escau.
- g. Si així ho acorda l'Administració de l'Estat, són també vocals, amb veu i vot, en l'àmbit de llurs competències, els caps de la GC i del CNP que tinguin responsabilitats funcionals en el municipi.
- h. Si ho requereixen els assumptes a tractar, hi assisteixen també, amb veu però sense vot, representants de la judicatura i de la fiscalia, si així ho acorda l'Administració de l'Estat.

⁸⁵ Art. 12.7 LOSSPC. La Comissió Regional de Seguretat exerceix les funcions següents:

- a. Analitzar i valorar la situació de la seguretat pública als municipis que la integren, avaluar les necessitats i els recursos disponibles i participar en la definició de les polítiques de seguretat corresponents en llur àmbit.
- b. Elaborar els plans de seguretat que consideri convenients en llur àmbit territorial, proposar-los als òrgans decisoris competents i fer-ne el seguiment i l'avaluació.
- c. Elaborar el Pla de Seguretat Regional, que ha de tenir en compte els plans de seguretat locals dels municipis compresos en la regió policial, i les directrius del Pla General de Seguretat de Catalunya, i sotmetre'l a l'aprovació del conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública.
- d. Conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat viària, de seguretat en esdeveniments esportius, de joc i espectacles i altres que incideixin en la situació de seguretat dels municipis que la integren.
- e. Promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients als organismes competents per a la millora de la seguretat en els municipis que la integren.
- f. Elaborar els informes que cregui convenients sobre la seguretat als municipis del seu àmbit, i presentar-los als organismes que escaiguin.

l'alcalde, que la presideix, *ex art. 9.2*. Al seu torn, la JLS està integrada per:

- a. El delegat o delegada territorial del Govern, que pot delegar la seva representació en el subdirector o subdirectora general.
- b. El regidor o regidora delegat en matèria de seguretat ciutadana.
- c. El cap o la cap de la comissaria de la PG-ME del municipi o, si no, el cap o la cap de l'àrea bàsica policial o el comandament que designi.
- d. El cap o la cap de la Policia Local o el comandament que designi.

L'article 10 de la LOSSPC estableix les funcions assignades a la JLS:

- a. Analitzar i valorar la situació de la seguretat pública en el municipi i concretar les polítiques de seguretat corresponents en l'àmbit respectiu.
- b. Elaborar i aprovar el Pla de Seguretat Local (PSL) i els plans d'actuació específics que escaiguin en l'àmbit respectiu, i fer-ne el seguiment i l'avaluació mitjançant un informe anual.
- c. Conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat viària, de seguretat en esdeveniments esportius i de joc i espectacles, i d'altres que incideixin en la situació de seguretat del municipi, i tenir-los en compte en les previsions del Pla de Seguretat Local.
- d. Conèixer els serveis de seguretat privada que tenen autorització per operar en el municipi.
- e. Concretar en l'àmbit respectiu els mitjans i els procediments establerts de col·laboració, coordinació i cooperació dels cossos

i els serveis de seguretat que actuen en el municipi, en el marc del conveni existent.

- f. Promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients als organismes competents per a la col·laboració, la coordinació i la cooperació millors dels cossos i serveis de seguretat.
- g. Desplegar i executar, si escau, les actuacions establertes en el conveni subscrit entre el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i l'ajuntament.
- h. La resta de funcions que els encomani la normativa vigent.

Una de les funcions més destacades de la JLS és l'aprovació del PSL, que preveu l'article 31 de la LOSPC, que ha d'analitzar la situació de seguretat; ha de definir els objectius generals i les prioritats, els mitjans i els recursos disponibles, inclosos els de seguretat privada que, si escau, es poden utilitzar per assolir-los; ha d'especificar les accions que s'han d'emprendre, amb el calendari d'aplicació, els mètodes de seguiment i avaluació adequats i el període de vigència.

No es pot finalitzar aquest apartat sense fer alguna al·lusió a la via convencional en matèria d'ordenació de la seguretat ciutadana i la policia. Avui dia la via convencional és una pràctica diària i d'àmplia aplicació.⁸⁶ Tal com ja s'ha posat de manifest, segons l'art. 5.1 LOSSPC, el CPG-ME i les policies locals «[...] constitueixen la policia de les institucions pròpies de Catalunya».

⁸⁶ Aquesta pràctica convencional és habitual a Alemanya, sobretot a l'hora de subscriure convenis en matèria de policia entre els Estats federats o *Länder* i la Federació o *Bund*: «La técnica de celebrar convenios entre la Federación y los Estados ha sido muy utilizada en la República Federal de Alemania, a pesar de que la Ley Fundamental no la prevea –aunque bien es cierto que no la excluye–». Fuentes i Gasó, J. R., «Alemania, un modelo de policía». *op. cit.*, pàg. 387. *Vid. in totum*, Montoro Chiner, M. J., *Convenios entre Federación y Estados Miembros en la República Federal de Alemania*. Tecnos. Madrid, 1987.

En aquest sentit, amb el desplegament del CME entra en escena la figura dels convenis de coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública i policia entre el Departament d'Interior i l'ajuntament corresponent, en què com a annex es recull la distribució competencial entre el CME i la Policia Local en les funcions de policia de trànsit, policia de seguretat, policia administrativa, policia assistencial i d'atenció ciutadana, policia comunitària o de proximitat, policia judicial amb caràcter general i policia judicial amb caràcter específic, tot diferenciant entre les modalitats de «titularitat» o «col·laboració». Així, segons l'art. 27 LOSSPC, aquests convenis tenen com a «[...] finalitat de concretar les formes i els procediments de coordinació i cooperació en els serveis i les actuacions per al desenvolupament de polítiques públiques en els diferents àmbits de la seguretat. Aquests convenis han d'incloure, si escau, protocols que delimitin les actuacions dels serveis respectius, especialment els policials, en els àmbits on coincideixin o puguin coincidir les accions respectives».

4. El règim jurídic de les policies locals de Catalunya

4.1. El marc normatiu

L'article 149.1.29 CE confereix a l'Estat competències exclusives en matèria de seguretat pública, sense perjudici de la possibilitat de creació de policies per les CA, en la forma que s'estableixi en els respectius estatuts en el marc del que disposi una llei orgànica. D'altra banda, l'article 148.1.22 CE estableix que les CA podran assumir la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions i la coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals, tal i com ja s'ha vist. Així, a banda d'aquesta referència a la Policia Local, no en trobem cap altra en tot el text constitucional.

En relació amb l'administració local, la CE no fa cap referència a cap àmbit competencial en matèria de seguretat i policia; només contempla la divisió territorial de l'Estat (art. 137) i consagra l'autonomia

municipal com a principi organitzador i de preservació dels interessos locals (art. 140). Malgrat això, per a Barcelona Llop, «si l'article 148.1.22 de la Constitució diu que les Comunitats Autònomes poden assumir competències en matèria de coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en el marc del que estableixi una llei orgànica, està facilitant l'enllamenament d'una competència autonòmica però també donant a entendre que, d'una manera o altra, les policies locals han d'existir».⁸⁷

El que sí que queda clar en la CE és el canvi significatiu de model de seguretat i policia, que passa d'un model de policia centralitzada en l'Estat i amb l'objectiu del manteniment de l'ordre establert,⁸⁸ a un futur model de policia pluralista i descentralitzada,⁸⁹ dins d'un àmbit de seguretat pública basat en la distribució competencial entre els diferents nivells d'organització territorial politicoadministrativa. Així, el professor Ballbé Mallol afirma amb molt d'encert que «el principi fonamental que introdueix la nostra norma fonamental en aquesta matèria és obvi, si bé no ha estat recollit encara per la jurisprudència. S'han constitucionalitzat tres nivells verticals de policia: la policia de l'administració central de l'Estat, les policies d'aquelles comunitats autònomes que segons el seu estatut hi tinguin dret, en l'article 149.1.29, i les policies locals, en l'article 148.1.22».⁹⁰

En aquest nou marc de model policial, caldrà esperar la LOFCS, per tal de trobar les bases del règim jurídic de les policies locals com a

⁸⁷ Barcelona Llop, J. (coord.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Barcelona. Bosch, 2003, pàg. 18.

⁸⁸ Recasens i Brunet, A., «Les noves polítiques de seguretat». *RCSP*, núm. 6-7, desembre 2000, pàg. 13.

⁸⁹ Ballbé Mallol, M., «Modelos policiales comparados», a: *Seguridad y Estado Autonómico*. VII Seminario Duque de Ahumada (8, 9 i 10 de maig de 1995). Ministeri de Justícia i Interior. Madrid, 1996, pàg. 89.

⁹⁰ Ballbé Mallol, M., «Deu anys de seguretat i policia autonòmiques», a: *RCDP*, núm. 12, 1990, pàg. 112.

forces i cossos de seguretat (FCS). Així, s'estableix en l'art. 51.1 que «els municipis podran crear cossos de policia propis, d'acord amb el previst en la present llei, en la Llei de Bases de Règim Local i en la legislació autonòmica».

L'art. 9.8 de l'EC'79 atribuïa a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de règim local, sens perjudici d'allò que disposa l'art 149.1.18 CE, i l'art. 13.3 EC'79 li atorgava les competències en matèria de coordinació de l'actuació de les policies locals. Àmbit competencial que ha estat recollit en el nou EC, en l'art. 164.1.a, que com ja s'ha dit fa referència a l'ordenació de les policies locals. Així doncs, d'acord amb aquest marc competencial constitucional i estatutari, el Parlament de Catalunya va aprovar la LPL, en substitució de la Llei 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals de Catalunya, parcialment derogada per la STC 85/1993, de 8 de març de 1993, amb l'objecte d'establir un règim jurídic homogeni que les integri en un mateix sistema de seguretat pública i que en permeti la coordinació, amb un rigorós respecte al principi d'autonomia municipal.

El preàmbul de la LPL explicita quin paper ha de desenvolupar la Policia Local en el sistema de seguretat pública: «la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, regula a grans trets les policies locals i les considera com un cos de seguretat més, al costat de la policia autonòmica i de l'estatal». Així mateix, continua dient que «es tracta d'una ocasió històrica, atès que fins ara cap normativa específica no ha regulat amb rang de llei aquest col·lectiu de funcionaris, tot i que cadascuna de les lleis de règim local que han estat en vigor preveia un estatut específic que incorporés les característiques especials i els trets diferencials de la Policia Local en relació amb la resta de funcionaris dependents dels municipis». El mateix text preliminar, dotat de força interpretativa, afirma que la LPL té com a «[...] objecte d'establir un règim jurídic homogeni que les integri en un mateix sistema de seguretat pública i en permeti la coordinació, amb un rigorós respecte al principi d'autonomia municipal». I, en definitiva, «[...] l'esperit d'aquesta Llei és oferir als serveis

de Policia Local un marc jurídic mitjançant el qual puguin accedir a una plena homologació tècnica i professional, construïda sobre la base d'una formació idònia; un marc jurídic que homogeneïtzi les diverses policies locals i la Policia Autonòmica dins un mateix sistema de seguretat, en el qual, amb el suport material i l'assessorament tècnic que es pugui oferir des de la Generalitat, es constitueixi una xarxa de policia catalana plenament democràtica, moderna i eficaç».

4.2. Els principis d'actuació

La LOFCS determina que les policies locals s'han de regir pels principis generals dels capítols II (amb relació a la subjecció a l'ordenament jurídic en tot moment, a les relacions amb la comunitat, tractament de detinguts, dedicació professional absoluta, secret professional i responsabilitat derivada del seus actes) i III (amb relació a les disposicions estatutàries comunes a tots els cossos de policia) del títol I, i per la secció quarta del capítol IV del títol II (amb relació a la subjecció al règim disciplinari). Tot això sens perjudici de l'adequació necessària a l'administració local, a les disposicions dictades per les CA i als reglaments específics de cada cos i altres normes dictades pels ajuntaments corresponents.

En concret, els principis bàsics d'actuació previstos en l'art. 5 de la LOFCS⁹¹ són els mateixos que es preveuen en l'art. 10 de la LPL i en

⁹¹ Així, l'art. 5 LOFCS disposa: «1. Adequació a l'ordenament jurídic, especialment:

- a. Exercir la seva funció amb respecte absolut a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic.
 - b. Actuar, en el compliment de les seves funcions, amb absoluta neutralitat política i imparcialitat i, en conseqüència, sense cap discriminació per raó de raça, religió o opinió.
 - c. Actuar amb integritat i dignitat. En particular, s'han d'abstenir de tot acte de corrupció i oposar-s'hi decididament.
 - d. Subjectar-se, en la seva actuació professional, als principis de jerarquia i subordinació. En cap cas l'obediència deguda no pot emparar ordres que comportin l'execució d'actes que constitueixin manifestament un delicte o siguin contraris a la Constitució o a les lleis.
 - e. Col·laborar amb l'Administració de justícia i auxiliar-la en els termes que estableix la Llei.
2. Relacions amb la comunitat. Singularment:
- a. Impedir, en l'exercici de la seva actuació professional, qualsevol pràctica abusiva, arbitrària o discriminatòria que comporti violència física o moral.

l'art. 11 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (LPG-ME), i s'inspiren en la Resolució 34/169, de 17 de desembre de 1979, que conté el «Codi de Conducta per a funcionaris encarregats de fer complir la llei (*law enforcement*)» de l'Assemblea General de les Nacions Unides⁹² i en la Reso-

b. Observar en tot moment un tracte correcte i acurat en les seves relacions amb els ciutadans, als quals ha de procurar auxiliar i protegir, sempre que les circumstàncies ho aconsellin o siguin requerits per a això. En totes les seves intervencions, han de proporcionar informació completa, i tan àmplia com sigui possible, sobre les causes i la finalitat d'aquestes.

c. En l'exercici de les seves funcions han d'actuar amb la decisió necessària, i sense demora quan en depengui evitar un dany greu, immediat i irreparable; i en fer-ho s'han de regir pels principis de congruència, oportunitat i proporcionalitat en la utilització dels mitjans al seu abast.

d. Només han d'utilitzar les armes en les situacions en què hi hagi un risc racionalment greu per a la seva vida, la seva integritat física o les de terceres persones, o les circumstàncies que puguin comportar un risc greu per a la seguretat ciutadana i de conformitat amb els principis a què es refereix l'apartat anterior.

3. Tractament de detinguts, especialment:

a. Els membres de les forces i cossos de seguretat s'han d'identificar degudament com a tals en el moment d'efectuar una detenció.

b. Han de vetllar per la vida i integritat física de les persones a les quals detinguin o que es trobin sota la seva custòdia i han de respectar l'honor i la dignitat de les persones.

c. Han de complir i observar amb la diligència deguda els tràmits, terminis i requisits exigits per l'ordenament jurídic, quan es procedeixi a la detenció d'una persona.

4. Dedicació professional:

Han de portar a terme les seves funcions amb total dedicació i han d'intervenir sempre, en qualsevol temps i lloc, tant si es troben de servei com si no, en defensa de la llei i de la seguretat ciutadana.

5. Secret professional:

Han de guardar rigorós secret respecte a totes les informacions que coneguin per raó o en ocasió de l'exercici de les seves funcions. No estan obligats a revelar les fonts d'informació, llevat que l'exercici de les seves funcions o les disposicions de la llei els imposin actuar d'una altra manera.

6. Responsabilitat:

Són responsables personalment i directament dels actes que portin a terme en la seva actuació professional, infringint o vulnerant les normes legals, així com les reglamentàries que regeixin la seva professió i els principis enunciats anteriorment, sense perjudici de la responsabilitat patrimonial que pugui correspondre a les administracions públiques per aquestes».

⁹² El Codi de Conducta annex a la Resolució 34/169 esmentada estableix:

“Art. 1 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Art. 2 En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Art. 3 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuan-

lució 690/1979, relativa a la «Declaració sobre la policia» aprovada pel Consell d'Europa.⁹³

Tanmateix, el document internacional més important en la matèria ha estat aprovat pel Comitè de Ministres del Consell d'Europa en data 19 de setembre de 2001, quan es va adoptar la Recomanació REC (2001) 10 als Estats membres sobre el «Codi europeu d'ètica de la policia» (CEEP),⁹⁴ que va molt més enllà d'un codi deontològic tradicional, en opinió de Janson,⁹⁵ malgrat que hagi estat «[...] adoptat mitjançant una recomanació, és a dir, un acte jurídic no vincu-

do sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.
Art. 4 Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Art. 5 Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá, infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Art. 6 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Art. 7 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán,

Art. 8 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas».

⁹³ *Vid. in totum*, Fuentes i Gasó; J. R., «Ètica i policia local. La regulació de la seguretat pública i de la deontologia policial», a: Moles Plaza, R. J.; Cocciolo, E., *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*. Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals. Universitat Autònoma de Barcelona. Associació Catalana de Municipis. Barcelona, 2011, i Curbet Hereu, J., *L'ètica de la policia: declaracions internacionals*. Generalitat de Catalunya. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Barcelona, 1983.

⁹⁴ *Vid. in totum*, Recasens Brunet, A., *Comentarios al Código Europeo de Ética de la Policía*. Atelier. Barcelona, 2003.

⁹⁵ Janson, B., «El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio». *RCSP*, 12/2003, pàg. 10.

l'antecedent de *soft law* del Consell d'Europa». ⁹⁶ Així, l'apartat I del CEEP estableix que els principals objectius de la policia en una societat democràtica regida pel principi de preeminència del dret consisteixen a:

- a. Garantir el manteniment de la tranquil·litat pública, el respecte de la llei i de l'ordre en la societat.
- b. Protegir i respectar les llibertats i els drets fonamentals de l'individu, tal i com estan consagrats, principalment, en el Conveni Europeu de Drets Humans.
- c. Prevenir i combatre la delinqüència.
- d. Seguir el rastre de la delinqüència.
- e. Facilitar assistència i serveis a la població.

En tot cas, l'objectiu global del CEEP, per a Fuentes i Gasó, «[...] consistia a crear un instrument que servís com a marc general per a la policia i per a l'exercici de les seves funcions, en particular el seu posicionament en el sistema de justícia penal, els seus objectius i el seu funcionament en un sistema democràtic. El resultat és un text que proporciona els principis necessaris per configurar una policia ètica. Alguns d'aquests principis pertanyen a l'àmbit legislatiu, al-

⁹⁶ Continua Fuentes i Gasó destacant com un acte de *soft law* d'una organització internacional s'incorpora a l'ordenament jurídic català mitjançant una instrucció de servei, és a dir, una norma interna de compliment obligat per als membres del cos de policia de la Generalitat: «Ara bé, és molt interessant destacar la dinàmica reguladora que ha posat en marxa en l'ordenament jurídic autonòmic català aquesta recomanació. El 2004, la consellera d'Interior de la Generalitat de Catalunya va adoptar la Resolució INT/1828/2004, de 14 de juny, per la qual s'aprova la Instrucció per a la incorporació i aplicació del Codi Europeu d'Ètica de la Policia en relació amb l'actuació i la intervenció de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra». Fuentes i Gasó, J. R., «Ètica i policia local...», *op. cit.*, pàg. 117. *Vid. in totum*, en relació amb el *soft law*, del mateix autor, «Buenas prácticas y códigos de conducta: ¿Sustitutivos de la legislación?», a: Montoro Chiner, M. J.; Sommermann, K. P., «Gute Rechtsetzung – La buena legislación». *Speyerer Forschungsberichte*, núm. 281. Speyer, 2015, pàg. 137-168.

guns tindrien cabuda en un codi deontològic nacional i d'altres pretenen servir com a guia en la formació de la policia. D'aquí que el CEEP i l'exposició de motius que l'acompanya tenen un elevat valor ètic i jurídic i «[...] constitueixen un document complet que resumeix els objectius i el paper de la policia en els Estats democràtics moderns propis de l'Estat de Dret».⁹⁷

4.3. L'estructura del cos

La LPL és d'aplicació «[...] a tots els cossos de policia que depenen dels municipis de Catalunya, denominats genèricament "polícies locals"» (art. 1.1 LPL). «S'entén per "polícies locals" els cossos amb competències, funcions i serveis relatius a policia i seguretat ciutadana que depenen dels municipis»; malgrat això, «[...] per raons de tradició històrica, sempre que ho acordi la corporació local respectiva, poden rebre també la denominació específica de "policia municipal" o de "guàrdia urbana"» (art. 2.2 i 3 LPL). La Policia Local és un servei públic municipal que ha de perseguir l'interès públic que representa el consistori i que ha de servir la comunitat veïnal amb un mandat explícit de coadjuvar al benestar social, en cooperació amb altres agents socials, en els àmbits preventius, assistencial i de rehabilitació.

L'art. 2.1 LPL disposa que «les polícies locals són instituts armats de naturalesa civil amb estructura i organització jerarquizada». En els mateixos termes s'hi refereix l'art. 52 LOFCS, tret que fa referència als «cossos de Policia Local».

D'acord amb l'art. 3.1 de la LPL, hi pot haver Policia Local en els municipis de més de 10.000 habitants.⁹⁸ No obstant això, l'apartat 2 disposa que en els municipis de menys habitants poden crear-se, si

⁹⁷ Fuentes i Gasó, J. R., «Ètica i policia local...», *op. cit.*, pàg. 117.

⁹⁸ Vid. *ex ante*, nota 30.

així ho acorda la majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació i ho autoritza el conseller d'Interior, amb informe previ de la Comissió de Policia de Catalunya.⁹⁹ El nostre país té 947 municipis, amb una població de 7.518.903 habitants, dels quals només 97 tenen més de 10.000 habitants, si bé en l'actualitat hi ha 213 municipis que tenen cos de Policia Local arreu de Catalunya; és a dir, que 116 municipis de menys de 10.000 habitants tenen cossos de policia.¹⁰⁰

D'altra banda, l'art.1.2 LPL estableix que els municipis que no disposin de Policia Local es podran dotar de guàrdies, vigilants agents –que és el nom generalitzat d'aquests cossos singulars–, algutzirs o similars, amb el nom genèric de «vigilants», que exerceixin la custòdia dels béns, serveis, instal·lacions i dependències municipals, l'ordenació i regulació del trànsit en el nucli urbà, les tasques d'auxili al ciutadà, vetllar pel compliment dels reglaments, ordenances, bans i resolucions municipals, etc. Aquesta possibilitat ha tingut una bona acollida en molts municipis.

La LPL, en virtut del principi jeràrquic, estableix una estructura i organització de les policies locals sobre la base d'un únic cos per municipi organitzat en escales i categories, molt semblant a la que posteriorment s'establiria en la LPG-ME per al CPG-ME (art. 4.1 LPL). Així, les policies locals s'estructuren en quatre escales: superior, executiva, intermèdia i bàsica. I dins de cada escala podem trobar-hi diverses categories. En l'escala superior hi trobem les categories de superintendent, intendent major i intendent. En l'escala tècnica, només la categoria d'inspector. En l'escala intermèdia, les categories de sotsinspector i sergent. I en la bàsica, les de caporal i agent (art. 24.1 LPL). L'art. 25 LPL estableix límits per a fixar les categories de l'escala superior, en funció del nombre d'habitants del municipi i, en altres casos, del nombre d'agents.

⁹⁹ Art. 3 LPL i disposició derogatòria 2 LOSSPC.

¹⁰⁰ Font: Idescat 2014.

L'art. 4.2 LPL confereix el comandament de la Policia Local a l'alcalde o alcaldessa, tot seguint el que disposen l'art. 21.1. i) LR-BRL i l'art. 53.1. j) TRLMRLC. L'apartat 3 del mateix article LPL atribueix el comandament immediat de la Policia Local al cap del cos. A banda de les funcions generals encomanades a tots els membres de les policies locals, l'art. 27 LPL estableix les funcions que li correspon al cap del cos, que es poden complementar amb les funcions que s'especifiquin en el reglament del cos. L'art. 26 LPL estableix com s'assigna la prefectura del cos, i s'hi diu que com a mínim ha de pertànyer a l'escala executiva.

Una qüestió de gran importància i que genera molts problemes és el de les prefectures de les policies locals –213 cossos policials–, que avui en dia representen un nombre més que considerable per plantejar-nos algunes coses. La nostra normativa, a diferència d'altres CA, no diferencia d'una manera clara entre el lloc de treball de cap de la Policia Local i la categoria professional. L'art. 26 LPL només diu que serà cap del cos el membre de la plantilla amb major graduació i que, en cas d'igualtat, correspon a l'alcalde de fer el nomenament, d'acord amb els principis d'objectivitat, de mèrit, de capacitat i d'igualtat d'oportunitats. Aquest plantejament normatiu comporta sovint bosses de comandaments desproporcionades en alguns cossos de Policia Local en relació amb la seva estructura de comandament. Per evitar-ho, podria ser recomanable diferenciar entre el lloc de treball de cap del cos i la categoria professional, i crear un supòsit de destinacions de lliure designació de la prefectura, d'acord amb els principis suara esmentats i afegint-hi el de publicitat i concurrència entre els comandaments de tots els cossos de Policia Local de Catalunya, o bé establir un sistema similar als d'altres cossos d'habilitació nacional –com els secretaris, interventors o tesorers d'administració local. D'aquesta manera es podrien obtenir dos avantatges: moviment de comandaments i evitar d'engreixar massa les escales abans esmentades.

La LPL no posa límits al nombre de membres que han de compondre un cos de Policia Local, ni tampoc diu com s'ha d'organitzar internament; només es fa remissió a un reglament específic del cos.

Pel que fa al nombre d'agents que han de compondre cada cos policial, es parla molt de la necessitat d'establir una *ratio* –nombre de policies per cada mil habitants i per tipologia de municipi. Ara bé, en l'actualitat no existeix cap criteri unitari, i menys encara cap determinació imperativa. Sembla que el criteri està relacionat més aviat amb la capacitat econòmica de l'ajuntament. Al començament del desplegament¹⁰¹ del CPG-ME per la comarca d'Osona,¹⁰² es va originar una tendència de reducció de les plantilles dels cossos policials existents i no hi havia un plantejament general d'incrementar agents de Policia Local, i encara menys de crear nous cossos en els municipis que podien tenir aquesta opció. Aquesta tendència va anar canviant i en l'actualitat, malgrat la situació econòmica, s'ha produït una inclinació inversa: així, s'estan produint increments de plantilles i fins i tot la creació de nous cossos; és clar que també ha crescut significativament la població a Catalunya.

4.4. Les funcions policials locals

En el nostre model policial pluralista en tres nivells, establert per la CE –molt similar al model del Canadà: federal, provincial i municipal–, cada nivell administratiu disposa del seu cos policial, l'àmbit territorial del qual està definit pel seu caràcter d'administració. I la Policia Local, com la resta de FCS, té com a missió protegir els drets i les llibertats i garantir la seguretat ciutadana, *ex* 104.1 CE.

¹⁰¹ El 17 d'octubre de 1994, la Junta de Seguretat de Catalunya formalitza el model de substitució de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat a Catalunya i s'acorda el primer desplegament dels Mossos d'Esquadra, que haurà de reemplaçar el CNP i la GC. El 1995 s'aproven el mapa i el calendari inicial del desplegament territorial del cos, que, de forma successiva i seguint un model d'extensió de taca d'oli, es desplegarà per les comarques d'Osona, la Selva, el Ripollès, la Garrotxa, l'Alt Empordà, el Baix Empordà, el Gironès, el Pla de l'Estany, la Cerdanya, el Berguedà, el Solsonès, l'Alt Urgell, la Segarra, l'Urgell i la Noguera.

¹⁰² El desplegament s'inicià l'1 de desembre de 1994.

En aquest marc constitucional, la LOFCS estableix un repartiment competencial, en el qual s'atribueix un llistat de competències a cada cos policial, incloent-hi les policies locals. Això va suposar un important avenç, ja que va permetre que aquests cossos policials sortissin dels llimbs competencials on es trobaven sumits. I que amb l'atribució per mandat legal de competències exclusives, es va acabar amb la subordinació que es predicava de les policies locals envers les FCSE. Així, es passa de l'exercici d'unes competències difuses, recollides en les normes de règim local, a un llistat de competències pròpies i concretes en el si d'un model policial articulat.

El marc competencial de les policies locals a Catalunya està configurat per l'art. 53 LOFCS. Des del punt de vista del dret substantiu, les funcions encomanades a la Policia Local es troben bàsicament recollides en els articles 11, 12 i 13 LPL. En aquest sentit, l'article 11 LPL estableix que corresponen a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, les funcions següents:

- a. Protegir les autoritats de les corporacions locals i vigilar i custodiar els seus edificis, instal·lacions i dependències.
- b. Ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà.
- c. Instruir atestats per accidents de circulació esdevinguts dins del nucli urbà.
- d. Exercir de policia administrativa, a fi d'assegurar el compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals.
- e. Exercir de policia judicial, d'acord amb l'article 12 LPL i amb la normativa vigent.
- f. Dur a terme diligències de prevenció i actuacions destinades a evitar la comissió d'actes delictuosos.

- g. Col·laborar amb les FCSE i amb la PG-ME en la protecció de les manifestacions i en el manteniment de l'ordre en grans concentracions humanes.
- h. Cooperar en la resolució dels conflictes privats.
- i. Vigilar els espais públics.
- j. Prestar auxili en accidents, catàstrofes i calamitats públiques, participant en l'execució dels plans de protecció civil.
- k. Vetllar pel compliment de la normativa vigent en matèria de medi ambient i de protecció de l'entorn.
- l. Dur a terme les actuacions destinades a garantir la seguretat viària en el municipi.
- m. Qualsevol altra funció de policia i de seguretat que els sigui encomanada.

L'art. 12 LPL fa una referència explícita a les funcions de la Policia Local com a policia judicial, al dictat del que preveu el Reial Decret 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la policia judicial. I finalment, l'art. 13 fa referència a les actuacions que poden dur a terme els vigilants.¹⁰³ En relació amb la naturalesa de les funcions que exerceixen les policies locals, en opinió de Barcelona Llop, «[...] *ninguna duda cabe de que todas y cada una de dichas funciones son genuinamente policiales. Pero, y aquí se encuentra la clave del asunto, el ejercicio de las más*

¹⁰³ Tal i com ja s'ha comentat, l'art. 13 LPL disposa que «Els vigilants a què es refereix l'article 1.2 poden únicament acomplir les actuacions següents:

- a. Custodiar i vigilar béns, serveis, instal·lacions i dependències municipals.
- b. Ordenar i regular el trànsit dins del nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació.
- c. Participar en les tasques d'auxili al ciutadà i de protecció civil, d'acord amb el que disposen les lleis.
- d. Vetllar pel compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals».

importantes y características queda supeditado al protagonismo de otras organizaciones de policía. Las citadas supra c) y g), dice el artículo 53.2 LOFCS, “deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes”, mientras que las relacionadas con la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas corresponden a las policías locales a título de mera colaboración y mediando previo requerimiento. Por lo que hace a las funciones de policía judicial, destaquemos que disponen de ellas a título de simple colaboración (artículo 29.2 LOFCS)».¹⁰⁴

4.5. Accés, promoció i mobilitat

Les disposicions de la LPL relatives a l'accés i la promoció en els cossos de Policia Local han estat desenvolupades reglamentàriament pel Decret 233/2002, de 25 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals (RAPMPL), en el qual es van incorporar les modificacions normatives que en matèria de règim local i de funció pública s'havien produït des de la publicació de la LPL, així com s'hi va incloure també la doctrina i la jurisprudència dictada fins al moment.

L'article 29 LPL estableix que l'accés als cossos de les policies locals, en l'escala bàsica, categoria d'agent, es pot realitzar per oposició o concurs-oposició en convocatòria lliure, i que es requereix la superació d'un curs selectiu a l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC). En aquest procés selectiu només hi poden prendre part els qui compleixen els requisits establerts per les bases de la convocatòria, requisits que han de ser, com a mínim, els següents:

- a. Ser ciutadà espanyol, de conformitat amb les lleis vigents.
- b. Tenir l'edat compresa entre el mínim i el màxim que fixin el

¹⁰⁴ Barcelona Llop, J., *Sobre el modelo policial español...*, op. cit., pàg. 36.

Reglament del cos o la convocatòria corresponent, abans que fineixi el termini de presentació de sol·licituds.

- c. Complir les condicions exigides per exercir les funcions que els puguin ser encomanades, d'acord amb el que determinan aquesta Llei, les disposicions que la despleguin i el Reglament del cos.
- d. No estar inhabilitat per sentència ferma per a l'exercici de la funció pública ni haver estat separat del servei de cap administració pública mitjançant expedient disciplinari.

Els requisits de l'edat i l'estatura han resultat polèmics i han donat lloc a pronunciaments judicials favorables en alguns casos.¹⁰⁵

L'accés a la categoria de caporal de l'escala bàsica i a l'escala intermèdia –sergent i sotsinspector– es realitza per concurs-oposició per promoció interna entre els membres del cos que tinguin un mínim de dos anys d'antiguitat en la categoria immediatament inferior respectiva, que tinguin la titulació adequada i que hagin superat, o superin en el procés de selecció, el curs específic impartit per l'ISPC (art. 30 LPL).

I l'accés a l'escala executiva –inspector– i a l'escala superior –intendent, intendent major i superintendent– es realitza per concurs-oposició en convocatòria lliure, si bé es pot reservar el 50 % de llocs per a promoció interna dels membres del cos que tinguin un mínim de dos anys d'antiguitat en la categoria immediatament inferior respectiva, que tinguin la titulació adequada i que superin un curs específic impartit per l'ISPC (art. 31 LPL).

¹⁰⁵ Així, en relació amb el límit d'edat, resulta aclaridora la Sentència de la Sala Segona del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), de data 13 de novembre de 2014, assumpte «C-416/13», que respon a una consulta d'un tribunal de selecció d'Oviedo que dubtava sobre l'encaix en la normativa comunitària de la Llei del Principat d'Astúries que fixava un límit de 30 anys per accedir a qualsevol cos de Policia Local. La conclusió a la qual arriba el TJUE és que els cossos de policies locals europeus no poden fixar límits d'edat entre els requisits d'accés.

Una qüestió que crida l'atenció és la de l'accés a les categories recol·lides en l'escala executiva (inspector) i en la superior (intendent, intendent major i superintendent), respecte de l'escala intermèdia (sergent i sostinspector) i de la bàsica (caporal). Com hem vist, per accedir a les escales executiva i superior es fa per concurs-oposició lliure –si bé es pot reservar el 50 % per a promoció interna–, i en canvi a la resta de categories s'hi pot accedir només per promoció interna. Així les coses, per accedir, per exemple, a la categoria de sotsinspector es requereix una experiència de dos anys com a sergent i el corresponent curs selectiu a l'ISPC, i per accedir, per exemple, a la categoria d'intendent, no es requereix cap experiència policial i d'aquesta manera es pot obtenir l'habilitació d'intendent sense cap rotatge previ, només amb la superació del concurs-oposició i el curs selectiu. La crítica no es plantejaria per la manca de requisit previ de l'experiència policial, sinó per l'habilitació formativa, qüestionable per la seva durada. Ara bé, sembla que el problema està solucionat, ja que fins a l'actualitat a Catalunya cap intendent ha accedit a la categoria sense experiència prèvia policial. En tot cas, no seria més raonable plantejar d'una vegada la més que demanada carrera policial?

D'altra banda, també es mereix un comentari la disposició transitoria 1 LPL, que establia una dispensa d'un grau en les titulacions exigides per a les diverses categories, per un període de deu anys, per als policies locals nomenats abans de l'entrada en vigor de la mateixa Llei. Aquesta dispensa, que podia tenir un efecte important per accedir de l'escala intermèdia a l'escala executiva¹⁰⁶ i per accedir de l'escala executiva a l'escala superior,¹⁰⁷ va finalitzar inexorablement un cop transcorregut el període establert. Ara bé, curiosament, la LPG-ME va recollir la mateixa dispensa per al CPG-ME però sense data de caducitat, amb la incorporació d'un nou article 25 bis per la Llei 4/2000, de 26 de maig, de mesures fiscals i administratives,

¹⁰⁶ Suposava passar de l'exigència d'una diplomatura universitària al batxillerat superior.

¹⁰⁷ Suposava passar de l'exigència d'una llicenciatura a una diplomatura universitària.

malgrat que és unànime la concepció que la policia de Catalunya està formada per les policies locals i la PG-ME.

Finalment, la «mobilitat horitzontal» és una altra via d'accés a un determinat cos procedent d'un altre, per a totes les escales i categories, si bé en el cas de la categoria d'agent de l'escala bàsica el nombre de places està limitat i cal haver superat el curs bàsic impartit per l'ISPC.¹⁰⁸

4.6. El règim disciplinari

La normativa que conforma el règim disciplinari de les policies locals té una trajectòria ben convulsa i d'aplicació dubtosa, atesa la concurrència de legislació de diferent origen i de tipologia diversa. Com ja hem vist, la LOFCS considera les policies locals com uns cossos de seguretat més. D'acord amb l'article 52 LOFCS, als policies locals se'ls apliquen els principis generals del capítol II –principis bàsics d'actuació– i del capítol III –disposicions estatutàries comunes– del títol I i el règim disciplinari regulat en la secció 4a, del capítol IV, del títol II –règim disciplinari dels funcionaris del CNP, arts. 27 i 28–, amb l'adequació necessària a la normativa local, les disposicions dictades per les CA i els reglaments específics dictats pels ajuntaments corresponents. Ara bé, aquest marc jurídic, més enllà de la regulació de la LP, experimenta un gir important arran de la derogació del règim disciplinari del CNP esmentat, establert en la LOFCS, que és substituït per la Llei orgànica 7/2010, per la qual es regula el règim disciplinari del Cos Nacional de Policia (LORDCNP).

Així doncs, la qüestió jurídica sorgeix amb el dubte si s'ha d'aplicar a les policies locals la nova LORDDCNP o bé la LPL. I ha estat

¹⁰⁸ Art. 41.2 RAPMPL. En el cas de la categoria d'agent de l'escala bàsica, els ajuntaments només poden reservar per als concursos de mobilitat horitzontal el nombre màxim de places que, incloses en la corresponent oferta pública d'ocupació, es detallen en l'annex d'aquest Reglament, atenent a criteris de població i plantilla.

contestada pel Servei d'Assistència en Recursos Humans (SARH) de la Diputació de Barcelona.¹⁰⁹

La discussió sembla concreta: si es deroguen els articles 27 i 28 de la LOFCS, s'ha d'aplicar o no el règim disciplinari de la LORDCNP a les policies locals, en els termes establerts en la LOFCS? Aquest tema va ser analitzat pel SARH de la Diputació de Barcelona, que, d'acord amb els textos normatius estudiats i la jurisprudència esmentada, va concloure que el sistema de fonts a l'hora de determinar el règim jurídic aplicable als cossos de les policies locals de Catalunya era el següent:¹¹⁰

- a. LOFCS.
- b. LORDCNP.
- c. LPL.
- d. Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP).
- e. Disposicions reglamentàries dictades per la Generalitat de Catalunya.
- f. Reglaments específics de cada cos de la Policia Local.

Així mateix, va determinar que a partir de l'entrada en vigor de la LORDCNP el règim disciplinari de les policies locals de Catalunya es regia de la manera següent:

¹⁰⁹ Vid. SARH-Diputació de Barcelona, «Informe sobre la incidència de la Llei orgànica 4/2010, de 20 de maig, en el règim disciplinari de les policies locals de Catalunya». *Funció Pública Local*, núm. 66, 20 de gener de 2011.

¹¹⁰ Els membres de les policies locals i els vigilants són funcionaris de carrera dels ajuntaments respectius i es regiran per la LOFCS; per la legislació específica que estableixi la Generalitat de Catalunya; pels reglaments específics i altres normes dictades pels ajuntaments, i per la legislació vigent de règim local i de la funció pública de Catalunya (art. 1.2 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament del personal de les entitats locals).

- a. Tipificació de les faltes: arts. 7, 8 i 9 de la LODPCNP; amb caràcter complementari i en la mesura que no s'oposi a la normativa orgànica esmentada, s'aplicarà la tipificació LPL.¹¹¹
- b. Sancions disciplinàries: arts. 10, 11 i 12 de la LODPCNP.
- c. Prescripció de les faltes i sancions: arts. 15 i 16 de la LODPCNP.
- d. Procediment disciplinari: arts. 26 a 56 del Decret 243/1995, de 27 de juny, pel qual s'aprova el reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

En qualsevol cas, la polèmica interpretativa encara és vigent. Aquesta situació es podria resoldre amb la regulació d'una norma marc específica a nivell de l'Estat per a totes les policies locals, tal com tenen el CNP i les policies autonòmiques, d'acord amb les competències estatutàries autonòmiques.

4.7. L'armament

El marc normatiu sobre la regulació de l'armament de les policies locals té un doble vessant: la normativa estatal, constituïda pel Reial decret 137/1993, de 29 de gener, pel qual s'aprova el Reglament d'armes (RA), i pel Reial decret 740/1983, de 30 de març, pel qual es regula la llicència d'armes corresponents als membres de la policia de les comunitats autònomes i de les entitats locals, i la normativa catalana, constituïda pel Decret 219/1996, de 12 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'armament de la Policia Local (RAPL).

EL RAPL desenvolupa l'article 18 LPL, que disposa regular el tipus d'armes, les característiques dels dipòsits d'armes, les normes per a la

¹¹¹ Si bé caldria revisar la LPL per incorporar-hi les conductes previstes en la LODPCNP.

seva administració i les mesures per evitar-ne la pèrdua, la substracció o l'ús indegut.

La regulació de les armes de foc per a tots els cossos de seguretat està establerta en el RA que preveu els tipus de llicències d'armes i les seves guies, així com les revistes periòdiques. Pel que fa a les revistes periòdiques i el procediment disciplinari per infraccions relacionades amb la tinença d'armes de foc, es donen dues situacions diferents: les armes reglamentàries i les armes particulars. En el primer cas, les armes reglamentàries, la seva assignació i la sanció derivada del seu ús corresponen a l'alcalde o alcaldessa.¹¹² En el cas de les armes particulars es poden donar diferents situacions, totes emparades en la llicència d'arma en qualitat d'agent de policia:¹¹³ guia de pertinença d'arma per a defensa personal, guia d'armes per a caça i guia d'armes per a tir esportiu. En aquest segon cas, la instrucció del procediment administratiu per presumptes infraccions correspon a la Intervenció d'Armes de la Guàrdia Civil (IAGC). En tots els casos la revista anual d'armes¹¹⁴ correspon al cap de la Policia Local, que ho notificarà a la IAGC.

En aquest capítol algunes qüestions són controvertides. La primera qüestió es dona en la periodicitat de les revisions, cada any, tal com estableix l'art. 5 del Reial decret 740/198, d'acord amb la previsió establerta en l'art. 1.4 RA. Aquesta qüestió, que representa només un tràmit administratiu, comporta una tasca que molts professionals de la Policia Local posen en dubte. De ben segur que seria més fàcil comunicar les altes –assignacions d'armes– i els lliuraments i retirades d'armes i establir una revisió general de tres anys, tal com es fa en les armes particulars per a defensa personal. Un altre aspecte polèmic són les revisions psicològiques bianuals que estableix l'art. 23 RAPL.

¹¹² Art. 53.1.j) TRLMRLC.

¹¹³ Art. 114.1 RA: «Al personal que a continuación se indica, siempre que se encuentre en servicio activo o disponible, le será considerada como licencia su tarjeta de identidad militar o carné profesional [...]».

¹¹⁴ Art. 5 del Reial Decret 740/1983, de 30 de març.

Sens dubte, seria molt més eficaç establir una revisió psicològica davant d'una sèrie de supòsits. Més encara quan a Catalunya aquesta revisió periòdica és obligatòria només per a les policies locals i té un cost econòmic significatiu.

5. La supramunicipalitat policial. L'exemple del Canadà

El model policial canadenc¹¹⁵ ha estat i és un referent per a alguns països europeus, i dins de l'Estat espanyol és un clar referent per al model de seguretat pública que s'està implementant a Catalunya. Així, comenta Cuaresma Morales que, de tots els models, pot ser el més proper a Catalunya, per la seva estructura política, el canadenc, concretament el que s'aplica a la província del Quebec.¹¹⁶

El cas del Canadà, on concorren tres administracions territorials: federal, provincial i municipal, amb els cossos de policia respectius, podria ser un bon exemple de la viabilitat de la supramunicipalitat policial. El model policial canadenc, pluralista i descentralitzat, presenta connotacions similars al de l'Estat espanyol, si bé en el cas del Canadà els governs federal i provincial han anat traslladant responsabilitat en matèria de seguretat ciutadana a les municipalitats, sobretot per temes de costos de manteniment dels mateixos cossos policials.

En virtut de la Constitució canadenca, l'aplicació de les lleis és responsabilitat provincial, tot i que la majoria de les àrees urbanes s'han pres l'atribució de mantenir les seves pròpies forces policials. Els petits municipis depenen de les forces provincials i tots, amb l'excepció de tres províncies, contreuen fora de les seves responsabilitats pro-

¹¹⁵ Segons el professor Normandeau, el model policial del Quebec ha estat tradicionalment autonòmic i descentralitzat, i des de fa alguns anys és un model policial professional de tipus comunitari amb el desenvolupament de sistemes com el *Community-Oriented Policing (COP)* i el *Problem-Oriented Policing (POP)*.

¹¹⁶ Vid. *in totum*, Cuaresma Morales, D., «Comentaris sobre el llibre: El modelo policial y sus retos de futuro». *RCSP*, núm. 9, desembre 2001, pàg. 208.

vincials l'aplicació de la llei a la *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* o *Gendarmerie Royale du Canada (GRC)* –en francès–, el cos de policia federal; per tant, és l'única força policial que manté tres nivells diferents a l'àrea.

A les províncies d'Ontario i el Quebec concorren al manteniment de la seguretat els tres nivells administratius –federal, provincial i municipal–, a través de la *GRC*, la policia provincial –la *Sûreté de Québec (SQ)*– i les policies municipals en els municipis que decideixin comptar amb aquest servei.

El 1997, el Govern provincial del Quebec va promulgar una llei que afavoreix, d'una banda, la descentralització i regionalització de la SQ a nivell dels territoris rurals o semiurbans i, de l'altra, una reagrupació per «fusió voluntària» de determinats serveis de policia municipal. Les policies municipals són creades i dirigides pels respectius municipis, sent obligatòries per a tots els que comptin amb més de 5.000 habitants,¹¹⁷ tret que el govern provincial atorgui dispensa per no fer-ho. D'acord amb l'entitat de la respectiva policia municipal, serà diferent l'actuació de la SQ. Així, en els municipis sense Policia Local, la SQ cobreix tot el servei policial. En els municipis que disposen d'un petit cos de Policia Local, hi col·laboren donant suport amb les unitats d'investigació amb motiu de delictes greus; mentre que en els municipis més importants, la SQ només intervé en casos aïllats i sempre amb requeriment municipal.

Es difícil d'enquadrar el sistema de policia canadenc en un dels dos models clàssics –l'anglosaxó o l'europeu–, atès que presenta elements tant de l'un com de l'altre, si bé és cert que el model canadenc ha anat prenent identitat per si mateix, tal i com afirma Abdelkader

¹¹⁷ En el cas de l'Estat espanyol, aquestes proporcions no són uniformes a les 17 comunitats autònomes, atès que si tenen competències en la matèria, cada parlament autònom pot regular-ho de diferent manera. Com hem vist, en el cas de Catalunya, l'art. 3.1 LPL estableix que en els municipis de més de 10.000 habitants hi pot haver Policia Local, en comptes dels 5.000 del Quebec. A més, amb la diferència, respecte del Quebec, per exemple, que no es fa referència a una potestat –«poden»–, sinó a una obligació –«haurà de».

García.¹¹⁸ En aquest sentit, Jar Consuelo afirma que «[...] uno de los trazos más característicos del sistema de seguridad en el Canadá es el ser un punto de encuentro, o si se prefiere, una encrucijada de las culturas francesa y sajona y, por tanto, de la Europa continental de tradición francesa y de la América del Norte de influencia inglesa».¹¹⁹ Per a Curbet i Hereu, són dos els motius que justifiquen l'aproximació a un model que, mantenint aspectes substancials de tradició policial europea, tracta de conciliar dues concepcions en aparença contradictòries –eficàcia i descentralització–, i mostra una extraordinària facilitat per assimilar totes les innovacions que en la matèria es produeixen a la veïna i dinàmica societat nord-americana.¹²⁰

Entre els cossos de policia municipal existeix una gran varietat i fragmentació –al costat d'un gran municipi, com pot ser la ciutat de Montreal, n'operen uns altres de molta menor entitat. Així, dels 185 cossos de Policia Local que existien el 1982, 66 pertanyien a municipis de menys de 5.000 habitants i només 8 disposaven de més de 100 agents, situació que es complica més si es té en compte que els ajuntaments poden contractar serveis de policia a temps parcial i per a determinades finalitats.

Pel que fa a la distribució d'efectius policials dins de la província del Quebec, enfront d'una mínima presència de la *GRC* –al voltant del 6%–, els prop de 15.000 agents es reparteixen de manera gairebé matemàtica entre la *SQ*, el *Service de police de la Ville de Montréal* (SPVM)¹²¹ i les policies municipals, als quals cal sumar el creixent nombre de personal civil que treballa en els diferents serveis de policia

¹¹⁸ Abdelkader García, J. M., *Modelos de seguridad y policia en campus universitarios*. Tirant lo Blanch. València, 2011, pàg. 25.

¹¹⁹ Jar Consuelo, G., *Modelos comparados de policia*. Dickinson. Madrid, 2000, pàg. 173.

¹²⁰ Curbet i Hereu, J., *La Policia del Québec: Un model per a Catalunya?* Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1987, pàg. 121.

¹²¹ El 1972 la comunitat urbana de Montreal va procedir a fusionar 24 cossos de policia municipal per constituir un nou servei de policia, el *Service de police de la Communauté Urbaine de Montréal* (SPCUM) - precedent del SPVM, a fi d'estendre a tot el territori que abastava un servei que fins aleshores venia prestant a la capital el cos de policia d'aquest ajuntament.

—al voltant del 20 %. D'altra banda, el *Toronto Police Service* (TPS) —àrea metropolitana de Toronto— és el major servei de policia municipal i el tercer cos policial més gran del Canadà, després de la *Ontario Provincial Police* (OPP) i la *RCMP*, i compta amb gairebé 8.000 empleats. El SPVM compta amb més de 5.000 membres.

Aquesta situació ha dut Curbet i Hereu a afirmar que la policia del Quebec constitueix una organització altament desenvolupada, tant des del punt de vista administratiu com operacional, situació que li permet assimilar amb gran facilitat les nombroses innovacions que sorgeixen en aquest camp.¹²²

A nivell local, com ja s'ha esmentat, cada ajuntament compta amb la seva policia municipal pròpia, tret que subscrigui contractes amb la *GRC* o amb les policies provincials perquè li sigui prestat aquest servei per aquestes. On n'hi ha, les policies municipals s'encarreguen de fer complir el codi penal, les lleis provincials i els reglaments i ordenances comunals. En la majoria de les zones metropolitanes s'han creat agrupacions urbanes, mitjançant agregació de municipis, amb la finalitat de mancomunar els serveis públics i, entre ells, els policials; entre aquests últims, el cos de policia de Mont-real és bastant eficient i es troba altament professionalitzat.

6. Les policies locals i la transició nacional

A fi d'articular el procés de transició nacional de Catalunya, el Govern de la Generalitat ha treballat en la elaboració d'un *Llibre blanc per a la transició nacional*, amb la intenció de resoldre els principals dubtes i preocupacions en la delimitació de l'eventual futur Estat de Catalunya i les seves estructures administratives i de govern.

Aquest document, presentat el 29 de setembre de 2014, inclou la síntesi dels divuit informes que el Consell Assessor per a la Transició

¹²² Curbet i Hereu, J., «La policia del Québec...», *op.cit.*, pàg. 121.

Nacional (CATN) va redactar respecte de les diverses perspectives del procés, agrupades en tres grans blocs temàtics: el relatiu a la consulta i el procés; el relatiu a les estructures d'Estat necessàries per començar a actuar com a tal Estat, i per últim, el relatiu a les relacions que hauria de mantenir el nou Estat amb l'Estat espanyol, la UE i la resta de la comunitat internacional. Àrees temàtiques en què es tracten, entre altres qüestions, la seguretat social, la viabilitat fiscal i financera, la integració a la comunitat internacional, les vies d'integració a la UE i, pel que interessa com a objecte d'aquest estudi, la seguretat interna i internacional de Catalunya.

I és que la matèria de seguretat no és banal a l'hora de reflexionar sobre la transició nacional, sobretot partint del fet que en «ser país de nova frontera s'intensifiquen alguns riscos i amenaces».¹²³ Hem de recuperar la idea que manifestàvem a l'inici d'aquest escrit respecte del fet que la policia constitueix un servei públic essencial, i com a tal, no pot traçar-se l'esquema d'un Estat propi sense preveure com dissenyar la prestació d'aquest servei. De fet, l'informe inclòs en el Llibre Blanc comença afirmant, encertada i categòricament, que «[...] la seguretat és un bé públic que l'Estat ha de proveir necessàriament als seus ciutadans. La seguretat és alhora un dret per a la ciutadania i un deure per a l'Estat, fet que implica que s'ha de proveir com a garantia i alhora com a servei».¹²⁴

Així, l'apartat 2.5, titulat «Seguretat i defensa», integrat en el bloc dedicat a l'organització de Catalunya com a nou Estat, és el que es dedica a analitzar les principals estratègies i actuacions que hauria de dur a terme Catalunya com a Estat independent per tal de garantir la seva seguretat interna i externa.¹²⁵ Concretament, l'informe se

¹²³ Consell Assessor per a la Transició Nacional, *Llibre Blanc per a la Transició Nacional de Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Barcelona, 2014, pàg. 88.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Contingut corresponent al dissetè informe del CATN, titulat «La seguretat interna i internacional de Catalunya», de 28 de juliol de 2014.

centra en les actuacions que s'haurien de realitzar durant el període de la transició nacional, així com en els primers mesos de configuració del nou Estat. A més, efectua una aproximació als reptes de la construcció d'un nou sistema de seguretat, tant interior com exterior, des d'una òptica de mitjà-llarg termini.

Per començar, aquest apartat es dedica a l'estudi de les premisses, pràctiques i models de seguretat en clau de dret comparat, per analitzar quina és la situació actual d'aquesta matèria en el panorama internacional, tot fent un esment especial de l'aparició dels nous escenaris a què feiem referència en l'apartat introductori del present estudi, com ara la globalització de l'espai de seguretat o els límits difusos entre seguretat pública i privada.

L'estudi també fa èmfasi en l'anàlisi del sistema vigent a Catalunya, que s'ha tractat anteriorment,¹²⁶ afegint-hi els nous reptes que s'haurien d'assolir en termes competencials, ja que, com s'ha vist, l'Estat exerceix actualment algunes de les funcions de seguretat interna que hauria d'assumir Catalunya com a nou Estat, afegint-hi, òbviament, les funcions relatives a seguretat externa o internacional, en què els cossos policials catalans no són actualment competents.

Per acabar, l'informe proposa 14 estratègies per tal de fer front a aquests reptes, tot concretant 51 actuacions considerades indispensables per aconseguir-ho. Malgrat que no s'hi contempla la conveniència o no de crear un exèrcit, és a dir, un cos militaritzat equivalent a les FA de l'Estat espanyol, sí que s'emfatitza la necessitat de fomentar relacions amb els Estats Units i de ser membre de l'Organització de Seguretat i Cooperació a Europa (OSCE), així com valorar el paper de l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN).

¹²⁶ Insisteix que l'actual sistema de seguretat de Catalunya s'ha construït al voltant de dos grans components: la seguretat ciutadana, que es proveeix fonamentalment mitjançant Policia Local i policia autonòmica, i la gestió de les emergències, que combina efectius professionals i voluntaris.

En definitiva, aquest apartat del Llibre Blanc dedicat a la matèria de la seguretat pública suposa una declaració d'intencions coherent, evidenciant la consciència dels problemes pràctics derivats de la construcció d'un nou sistema de seguretat i d'assumpció de competències que en l'actualitat resten en mans estatals, però a banda de la manifestació que no s'ignoren aquestes qüestions rellevants, no s'hi acaben de concretar les propostes precises per materialitzar els principis i estratègies que estableix, sinó que el Llibre Blanc es limita a oferir un ventall d'opcions sense decantar-se per cap d'elles. Així, per exemple, no conclou si seria millor crear un model policial *ex novo*, o reestructurar els cossos existents –CPG-ME i policies locals–; tampoc, si s'hauria d'optar per un model que comportés la creació o no d'un exèrcit; ni, per acabar, com s'articularia, i en quin grau, la col·laboració amb l'Estat espanyol, amb el qual, evidentment, existrien interessos compartits.

7. Consideracions finals i perspectives de futur

7.1. L'orientació del règim jurídic de la Policia Local a Catalunya¹²⁷

«[...] no puede existir Nación ó Sociedad política alguna sin policía de seguridad, y de que no podrá esta ser buena si solo ejerce sus funciones en actos públicos ú ostensivos y sobre casos hechos. El objeto de una buena policía es el de prevenir antes que haber de castigar los delitos».

«Dictamen de la Comissió de Governació sobre la necessitat d'establir un servei permanent de vigilància», a *Diari de Tarragona*, 5 de setembre de 1822¹²⁸

¹²⁷ Vid. *in totum*, l'excel·lent treball de Mauri Majos, J., «La policía local en Cataluña», a: Barcelona Llop, J. (coord.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Bosch. Barcelona, 2003, pàg. 253-288.

¹²⁸ Op. cit. a: Carrasquilla Nieto, M.; Vigili Abelló, X., *La Guàrdia Urbana de Tarragona. 150 anys de servei*. Arola. Tarragona, 2007, pàg. 37.

1. El sistema policial de l'Estat espanyol –i, per tant, el català– es diu que tradicionalment respon a un «model policial descentralitzat», si bé aquesta característica és més formal que material, «[...] en la medida en que la policía se caracteriza por la coexistencia en su seno de cuerpos estatales, autonómicos y locales, a los que podrían añadirse fuerzas policiales de base territorial distinta, así, por ejemplo, las coexistentes con lo territorios forales»¹²⁹ o d'altres de caràcter sectorial, com les policies portuàries.

En tot cas, és un model en què el pes dels diferents nivells policials és ben divers, tant pel seu tractament normatiu com, sobretot, per les seves capacitats competencials, materials i funcionals. Així, malgrat l'escassa referència constitucional a les policies locals, l'article 148.1.22 indica «[...] que es necesario contar con las policías locales en el diseño del modelo policial español; no dice cómo ni de qué manera, pero sí que es preciso tener en cuenta esta dimensión de la policía. Si permite que las Comunidades Autónomas asuman facultades de coordinación y otras en relación con las policías locales, es evidente que éstas tienen forzosamente que existir, pues no es concebible que el texto constitucional contemple una competencia autonómica de ejercicio imposible por falta del objeto sobre el que está llamada a recaer. Y existir, además, dentro del propio contexto constitucional de lo local».¹³⁰

En aquest marc, la situació de les policies locals va experimentar un canvi important a partir de l'entrada en vigor de la LOFCS, en què les policies locals van passar a ocupar un lloc força definit en el model de seguretat pública, amb un protagonisme i un espai de seguretat propis, abans difusos, sense necessitat de subordinació a les FCS de l'Estat, ni a la PG-ME –per exemple, la instrucció de diligències en cas d'accidents de circulació dins del casc urbà.

¹²⁹ Abdelkader García, J. M., *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*. Tirant lo Blanch. València, 2011, pàg. 230.

¹³⁰ Barcelona Llop, J. (coord.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal*, op. cit., pàg. 23.

Així, la Policia Local, per la seva mateixa *ratio essendi*, s'incardina a l'ordenament jurídic local, malgrat que el seu marc normatiu és també estatal i autonòmic. Uns serveis de Policia Local dels quals es podria predicar ja no el clàssic «caràcter bifront» del conjunt de l'administració local, sinó el «caràcter trifont» que, al nostre parer, caracteritzaria el règim jurídic de la seguretat i la policia en el món local.¹³¹

2. La LOFCS, amb més de 29 anys de vigència, requereix una revisió i actualització profundes, amb una certa urgència, si bé ha de ser coordinada amb les competències autonòmiques en matèria de coordinació de les policies locals. En aquesta qüestió hi coincideixen gran part de la doctrina i de la professió, des dels diferents nivells policials. La realitat actual supera de molt el contingut d'un text legal que en el seu moment va ser clau per dissenyar l'actual model policial, si bé les seves característiques de centralisme i d'estatalisme jacobins no s'acomoden ja a l'estructura territorial, organitzativa i competencial de l'Estat espanyol.

En aquest sentit, la modificació ha d'incidir, entre altres qüestions, precisament en el paper que tenen les policies locals en el nostre model policial i la seves relacions amb els cossos policials de l'Estat i la PG-ME. En aquest sentit, la definició del rol policial local a Catalunya no pot ser aliena al procés de transició nacional en què es troba immersa.¹³²

La doctrina insisteix que, per afrontar la reforma del model policial, cal haver dissenyat una proposta que sigui analitzada i valorada pro-

¹³¹ En aquest sentit, «cualesquiera que sean las facultades autonómicas sobre ellas, no es posible desconocer que, en la medida en que son locales, estas policías están gobernadas por los mismos principios que presiden el mundo al que pertenecen». Barcelona Llop, J., *Ibidem*, pàg. 23.

¹³² En aquest sentit, «els principals reptes no són, per tant, en el model vigent, sinó en el que fins ara no s'ha previst com a part de la seguretat interna que ha estat competència de l'Administració central i la seguretat internacional». CATN, *La seguretat interna i internacional de Catalunya*. Informe núm. 17. Barcelona, 28 de juliol de 2014, pàg. 20.

fundament pels experts, sotmesa a l'escrutini de la jurisprudència, contrastada pels professionals i validada amb unanimitat per les forces polítiques presents en el sistema jurídic. En tot cas, s'han de tenir en compte altres experiències de dret comparat, com la canadencs precisament, on l'anomenada «reforma contínua» ha estat controvertida. Així, Ruíz Vásques s'hi refereix tot citant el professor Jean Paul Brodeur, de la Universitat de Mont-real, que «[...] proposa que es decreti una moratòria en les reformes policials al Canadà i en altres països amb situacions similars. El seu argument es basa en la poca efectivitat que han tingut aquestes reformes en els darrers temps. El canvi pel canvi no sembla estar donant resultats. Tal com succeeix en diferents policies del primer món, inventar constantment la roda en matèria de reforma policial no sembla estar llançant prou llums sobre el camí que s'ha de seguir per aconseguir majors nivells de satisfacció en la seguretat dels ciutadans».¹³³

3. Malgrat aquesta palmària necessitat de reforma, en les previsions futures no hi ha constància de cap esborrany, ni avantprojecte, per revisar, modificar o substituir la LOFCS. En canvi, sí que es treballa a nivell estatal en una futura «Llei de cooperació amb les policies locals», amb una finalitat espúria que vindria a escorar encara més el model policial espanyol cap a l'estatalisme centralista.

La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) va publicar en el seu web¹³⁴ el 27 de novembre de 2014 la informació següent: «El ministre de l'Interior, Jorge Fernández Díaz, va anunciar en la seva compareixença la seva intenció de remetre a les Corts un projecte de Llei de Cooperació amb Policies Locals per millorar la coordinació i cooperació entre les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i les Policies Locals sobre seguretat ciutadana». Aquesta Llei pretén comptar amb els més de 60.000 policies locals que existeixen a Espanya, que, segons

¹³³ Ruíz Vásques, J. C. «Inventando la rueda: la reforma de la policía y la seguridad ciudadana en Canadá», a: *Los temas clave de la agenda canadiense: sus expresiones políticas, sociales y literarias*. L'Havana, 2009, pàg. 123.

¹³⁴ <http://www.femp.es/Portal/Front/Portada/PortadaFemptv/>

el ministre, «poden fer una aportació més eficaç en la prevenció del delictes». Per això, va anunciar que, entre altres qüestions, el text legal recollirà la necessitat d'homologar la formació i el desenvolupament d'un model de carrera d'aquest col·lectiu.

Ens trobem un cop més davant d'una tècnica uniformitzadora que, en una dimensió ben diferent, recorda les lleis d'harmonització previstes en l'article 150.3 CE. El títol en què l'Estat empararia aquesta intervenció és el clàssic que la matèria competencial, en aquest cas la «seguretat pública», és «una i indissoluble». I és que «la seguretat pública constitueix una competència difícil de parcel·lar, atès que no permet delimitacions o definicions amb el rigor i la precisió admissibles en altres matèries. Això és així perquè les normes ordenadores de la seguretat pública no contempen realitats físiques tangibles, sinó esdeveniments merament previstos per al futur, respecte als quals s'ignoren el moment, el lloc, la importància i, en general, les circumstàncies i condicions d'aparició».

En qualsevol cas, malgrat que a aquestes alçades de legislatura semblaria poc probable la tramitació d'aquest nou text legal, hem de retenir un cop més que el plantejament ja ha estat fet i que de moment no ha aconseguit assolir cap consens entre la resta de forces polítiques, però tampoc, pel que sembla, cap rebuig.

4. El marc model de policia i seguretat a Catalunya és molt viu en l'àmbit del que s'anomena l'«ordenació del sistema de seguretat pública», i ha suposat un gran salt evolutiu, molt més elevat en aquesta matèria que en altres territoris de l'Estat. La LOSSPC, ha comportat la creació d'un «sistema» en què tots els actors de la seguretat han d'ocupar el seu lloc i fer-lo funcionar de forma coordinada. «Aquest nou enfocament, així com la concepció de la seguretat com a servei en què la ciutadania participa, haurà d'implicar una intensa tasca de les administracions públiques catalanes amb competències en matèria de seguretat per procedir a l'adequat desenvolupament i aplicació

pràctica de les previsions recollides». ¹³⁵ Uns treballs que, en la nostra opinió, encara s'han de finalitzar, atès que, malgrat que ha estat una llei molt oportuna i innovadora, encara li resten molts aspectes a desenvolupar, alguns dels quals de transcendència especial.

Amb l'aprovació, el 2006, de l'Estatut, el sistema de seguretat de Catalunya resta dissenyat, almenys, en les estructures fonamentals; atès que «[...] s'hi distingeixen clarament les diferents submatèries que integren la seguretat pública, donant coherència al sistema i reconeixent expressament l'existència de l'esmentat sistema de seguretat pública propi de Catalunya». ¹³⁶

5. El sistema de seguretat pública de Catalunya abasta la seguretat en un sentit «integral», des de la perspectiva de la prevenció i reacció contra les diverses amenaces, perills i danys que els ciutadans poden patir en la seva integritat personal i en els seus drets, en conjunt. En aquest sentit, per a molts el «sistema de seguretat» català està conformat per dos grans àmbits: la gestió de la seguretat ciutadana –que es proveeix fonamentalment mitjançant Policia Local i policia autonòmica– i la gestió de les emergències –que combina efectius professionals i voluntaris. D'altra banda, cal fer referència a la seguretat privada, que, amb la nova Llei 5/2014, de 4 d'abril (LSP), deixa de ser «subsidiària» de la seguretat pública per passar a ser-ne «complementària». Una nova conceptualització que, al nostre parer, des d'una perspectiva juridicoconstitucional, és molt discutible.

- Quantitativament, les dimensions del sistema propi, a banda dels cossos estatals de seguretat desplegats a Catalunya, es poden resumir així: ¹³⁷

¹³⁵ Gómez Herrero, A., «La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica», a: *RCSP*, núm. 17, 2006, pàg. 154.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ CATN, *op. cit.*, pàg. 58.

- Pel que fa a la seguretat ciutadana, un total d'uns 28.000 policies –17.000 agents de la PG-ME i 11.000 agents dels 213 cossos de Policia Local–.

Pel que fa a la gestió d'emergències, un total de 18.000 efectius –4.500 efectius del Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya (CBGC), 600 efectius del Cos de Bombers de Barcelona (CBB), 12.000 efectius de les Associacions de Defensa Forestal (ADF) i 1.000 efectius de Protecció Civil–.

6. Una qüestió així mateix recurrent és referir-se a la necessitat d'una «única» llei de policia de Catalunya vertaderament «integral» –que substituiria tant la LPL, com la LPG-ME–, és a dir, que en un únic text estableixi el règim jurídic del conjunt de cossos de policia de Catalunya i que per a alguns podria ser desenvolupada reglamentàriament en sengles disposicions, adreçades respectivament a regular qüestions específiques relatives a la PG-ME, en un cas, i a les policies locals, en l'altre. En el decurs del temps, els diversos consellers del ram han encarregat esborranys en aquest sentit, en els quals sempre ha planat la polèmica unificació de cossos: CPG-ME i policies locals.

En tot cas, qualsevol iniciativa legislativa relacionada amb un cos policial ha de tenir en compte que el paper primordial del servei públic de policia ha de ser el de donar respostes a les necessitats que demanen els ciutadans i ciutadanes, a fi de garantir l'exercici lliure dels seus drets i llibertats i la seguretat ciutadana, com hem vist, *ex. art.* 104.1 CE. Aquest conjunt de funcions que l'ordenament jurídic encomana als membres del cossos de policia, les han de dur a terme amb vocació de servei públic, en el marc d'unes organitzacions modernes, eficients, eficaces, descentralitzades, transparents i orientades a la qualitat. En definitiva, l'objectiu de la seva activitat en tot moment ha de ser la satisfacció de la ciutadania, que és, al cap i a la fi, la destinatària del servei públic de policia. La satisfacció del «bé comú» o l'«interès general», en el marc de l'Estat de dret. Així, «el bé comú pressuposa el respecte a la persona humana com a tal, amb drets bàsics i inalienables

ordenats al seu desenvolupament integral. [...] Finalment, el bé comú requereix la pau social, és a dir, l'estabilitat i seguretat d'un cert ordre, que no es produeix sense una atenció particular a la justícia distributiva, la violació de la qual sempre engendra violència».¹³⁸

7. Malgrat les bondats del sistema de seguretat aquí exposades, no es pot mantenir constantment una dispersió normativa relacionada amb les policies locals, en què l'Estat legisla sense cap mena d'acord amb les CA i en què aquestes miren de trobar escletxes per exercir les seves competències en matèria de coordinació. Així doncs, podrien ser dos els escenaris:

- Que l'Estat aprofiti la reforma de la LOFCS per atribuir la competència de desenvolupament legislatiu *per extensum* del règim jurídic de les policies locals a cada CA a partir d'unes bases mínimes previstes en la LOFCS —«bases», enteses en el sentit primigeni establert pel TC i no pas d'acord amb l'abast invasiu que l'Estat ha practicat en tot moment, per exemple, en matèria de règim local. En aquest escenari, seria possible l'existència d'una única llei de policia «integral» de Catalunya, amb integració de cossos o no.
- Que l'Estat dicti una llei marc específica amb criteris bàsics per al conjunt dels més de 60.000 homes i dones que conformen les policies locals d'arreu de l'Estat que, malgrat estar en cossos diferents, participessin d'una mateixa estructura i organització, drets i deures i, fins i tot, uniformitat o salaris, i que haurien de tenir dret a un règim disciplinari propi; finalment, una llei que donés carta de naturalesa completa a la qüestió de la supramunicipalitat.

8. Els diferents escenaris normatius podrien confluïr, sens dubte, en una nova concepció de la Policia Local com un *pluribus in unum*. És a dir, un model que, bo i respectant la diversitat de cossos garantida pel principi d'autonomia local, permetés una certa unificació de les

¹³⁸ Papa Francesc, *Carta encíclica Laudato si*. Roma, 2015, núm. 157.

característiques i condicions de treball dels agents de Policia Local. I tot això es podria articular sobre la base de conceptualitzar l'accés a la Policia Local per mitjà d'un procés selectiu d'habilitació per al conjunt de l'Estat o per a una CA, com el dels funcionaris d'habilitació estatal o els professors universitaris.

Aquesta nova concepció, si bé fóra predicable per al conjunt de graus i escales de la Policia Local, es fa absolutament imprescindible per donar resposta a la fallida en el model de designació de les prefectures de la Policia Local i permetria solucionar problemes i tensions que es donen en molts casos, per la longevitat en el càrrec, pel desgast professional o per altres raons com les desavinences de caire polític.

En definitiva, malgrat tot, podem establir que el «model de seguretat» de l'Estat ha donat lloc a Catalunya a un vertader i articulats «sistema de seguretat» propi –si ens acollim a la nomenclatura de la legislació catalana–, que cal millorar i aprofundir, sobre la base de la construcció d'una nova «cultura administrativa policial» que a poc a poc està impregnant les diferents organitzacions que hi participen, «[...] de manera que tant la població en general com el personal al servei dels ens públics concorren en la [seva] formació».¹³⁹

8. Abreviatures

ADF: Associació de Defensa Forestal

BOE: *Boletín Oficial del Estado*

CA: Comunitats autònomes

CBB: Cos de Bombers de Barcelona

CBGC: Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya

¹³⁹ Fuentes i Gasó, J. R., «El desenvolupament d'una cultura administrativa europea», a: DD.AA., *Les administracions en perspectiva europea*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 2012, pàg. 80.

CE: Constitució espanyola

CNP: Cos Nacional de Policia

COP: Community-Oriented Policing

CPG-ME: Cos de Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

CRS: Comissió Regional de Seguretat

CTN: Consell Assessor per a la Transició Nacional

EBEP: Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic

EC: Estatut de Catalunya, aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

EC'79: Estatut de Catalunya de 1979, aprovat per Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre

FA: Forces armades

FCS: Forces i cossos de seguretat

FCSE: Forces i cossos de seguretat de l'Estat

FEMP: Federació Espanyola de Municipis i Províncies

GC: Guàrdia Civil

GRC: Gendarmerie Royale du Canada

IAGC: Intervenció d'Armes de la Guàrdia Civil

ISPC: Institut de Seguretat Pública de Catalunya

JLC: Junta Local de Seguretat

JSC: Junta de Seguretat de Catalunya

LGLC: Llei de governs locals de Catalunya (projecte de llei)

LO: Llei orgànica

LOFCS: Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat

LOPJ: Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial

LOPSC: Llei orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana *RAP: Revista de Administración Pública*

LORDCNP: Llei orgànica 7/2010, per la que es regula el règim disciplinari del Cos Nacional de Policia

LOSSPC: Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya

LPCC: Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya

LPG-ME: Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra

LPL: Llei 16/1991, de 10 de juliol, de policies locals

LRBRL: Llei 7/195, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local

LRSAL: Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local

LSP: Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada

MCO: Mesa de Coordinació Operativa

OPP: Ontario Provincial Police

OSCE: Organització de Seguretat i Cooperació a Europa

OTAN: Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord

PG-ME: Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra

POP: Problem-Oriented Policing

PSL: Pla de seguretat local

RA: Reial Decret 137/1993, de 29 de gener, pel que s'aprova el Reglament d'armes

RAPL: Decret 219/1996, de 12 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'armament de la Policia Local

RAPMPL: Decret 233/2002, de 25 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament d'accés, promoció i mobilitat de les policies locals

RCDP: Revista Catalana de Dret Públic

RCMP: Royal Canadian Mounted Police

RCSP: Revista Catalana de Seguretat Pública

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo

REDC: Revista Española de Derecho Constitucional

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública

SARH: Servei d'Assistència en Recursos Humans

SPCUM: Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal

SPVM: Service de Police de la Ville de Montréal

SQ: Sûreté de Quebec

STC: Sentència del Tribunal Constitucional

TALTSV: Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març, que va aprovar el Text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària

TC: Tribunal Constitucional

TJUE: Tribunal de Justícia de la Unió Europea

TPS: Toronto Police Service

TRLMRLC: Decret-Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

UE: Unió Europea



Nocions bàsiques de la Policia Local a Catalunya

Dr. Joan Miquel Capell i Manzanares

Cap del Gabinet de Seguretat Corporativa de la Diputació de Barcelona

1. Introducció¹

Les policies locals apareixen a l'Estat espanyol a mitjan segle XIX, i des d'aquell temps fins a l'actualitat han estat complint les tasques que se'ls han anat assignat en diferents lleis, reglaments i ordenances municipals.

A Catalunya, poden disposar de servei de policia municipal els municipis amb més de 10.000 habitants. En els municipis de menys de 10.000 habitants hi pot haver cos de PL si n'acorda la creació la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació local corresponent i ho autoritza el conseller d'Interior, amb informe previ de la Comissió de Coordinació de les Policies Locals² de Catalunya.

A Catalunya, segons l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDES-CAT), hi havia 10.586 membres dels diferents cossos de PL, l'any 2013, dels quals 7.144 treballaven en l'àmbit metropolità.³

La població de Catalunya en el mateix període era de 7.547.000 habitants. Com a conseqüència, fa una mitjana d'1,40 policies locals per mil habitants.

¹ Les pàgines que podreu llegir a continuació són un petit resum introductori del que es desenvoluparà en el llibre segon dedicat a la Policia Local a Catalunya i editat per la Diputació de Barcelona.

² Art. 3 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya.

³ <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=951>, pàgina consultada l'11 de març de 2013.

D'aquests 10.586 policies, 9.448 són homes i 1.138 són dones.

Per graduacions, aquests efectius es distribueixen en 1 superintendent, 10 intendents majors, 31 intendents, 106 inspectors, 413 sergents, 1.241 caporals i 8.635 agents.

Els diferents cossos de PL que actuen a l'Estat espanyol en general, i a Catalunya en particular, tenen unes característiques, unes competències i uns mètodes de treball que fan que se'ls pugui definir, en els pobles i ciutats que en disposen, com el cos policial més proper a la ciutadania.⁴

La qualitat de «proper» als ciutadans suposa, per als agents que han de prestar el servei, molts avantatges per poder desenvolupar la tasca policial, però si no es té cura de com s'emptra aquesta característica pot suposar algun inconvenient. La confiança entre els policies i la ciutadania és una condició necessària i imprescindible perquè la institució policial pugui complir amb els seus objectius. Però aquesta proximitat no ha de ser com a conseqüència de la pèrdua de la condició d'autoritat.

Però ser proper a la ciutadania no és suficient. Conèixer perfectament el territori on han de desenvolupar els serveis és essencial: recordem que la policia està configurada i dissenyada per actuar com un servei públic d'urgències i, per tant, davant d'una amenaça o d'una situació que no admeti retard i on es requereixi la seva presència i actuació, arribar tan ràpidament com sigui possible pot minimitzar les conseqüències negatives.

Conèixer les persones que tenen relació amb el territori també és cabdal. Si una persona, per qualsevol raó, es desorienta, no sap o no recorda on viu, o no sap com arribar al punt on se l'espera, el PL pot servir per ajudar-lo a trobar el seu punt de destinació.

⁴ A Catalunya, en aquells indrets que no disposen de Policia Local, la majoria de les seves funcions i dels seus atributs són imputables als membres de la PG-ME.

En les poblacions petites i mitjanes, saber on es poden trobar els recursos especialitzats i necessaris per emprar-los en cas de necessitat és importantíssim. En una situació d'emergència, qui pot disposar d'una grua, d'una retroexcavadora, d'un tractor, o quina és la ubicació de la farmàcia o del metge més propers són informacions que en un moment donat poden ser primordials per fer front a la urgència. Conèixer els vehicles que circulen habitualment per un carrer, per un polígon industrial o per una urbanització serà molt útil per prevenir actuacions delictives o per detectar la presència d'elements estranys a la zona.

En resum, si es disposa d'un bon coneixement del terreny es pot fer millor la feina de policia.

Però no tot són avantatges; la mateixa proximitat, si no es gestiona correctament, pot provocar problemes, o males praxis. De vegades, la proximitat es converteix en una exigència d'un nivell tal cap als funcionaris que provoca errades i malentesos, i que incrementa la pressió a l'hora d'exercir les seves funcions. Com a conseqüència de la proximitat, el grau d'exigència sobre els agents és molt més gran que sobre aquells altres policies que només actuen de tant en tant en el municipi.⁵

Aquests policies locals, avui per avui, són un recurs imprescindible per garantir la mobilitat, la seguretat viària i la seguretat ciutadana, però per damunt de tot per coadjuvar en el manteniment del civisme i de la pacífica convivència. Si ells no executessin aquestes funcions, caldria idear algú que les dugués a terme.

Els agents de les policies locals, com a servei públic, presents als nostres carrers 24 hores al dia, 365 dies l'any, fan moltes accions, de vegades inapreciables, però sens dubte necessàries per viure en socie-

⁵ Segons Manel Martín, els policies locals són els cossos menys compromesos amb el poder central, almenys aparentment, i els més propers als veïns de cada localitat. Aquest fet ha representat en la pràctica el seu allunyament de tasques de responsabilitat. M. Martín Fernández, *La policía*. Centro de Estudios Sociológicos. Madrid, 1990, pàg. 17.

tat; són tasques informatives, assistencials i, en moltes ocasions, mediadores en la conflictivitat a les vies i espais públics, i són un recurs molt útil per a la gestió de les urgències. D'aquesta manera es pot dir que el PL és un gestor de l'espai públic.

En aquests moments, a Catalunya s'està produint un debat públic sobre quin ha de ser el paper d'aquests cossos de seguretat. Si bé és cert que aquest debat ja s'ha produït en diferents èpoques de la història recent, es pot dir que després de les eleccions municipals del dia 24 de maig i la presa de possessió dels nous alcaldes i regidors, el dia 13 de juny, ara pertoca posar en marxa les propostes i els models que cada opció política va defensar i que els ciutadans van avalar.

Però el debat no serà només sobre el rol que han de tenir aquests cossos de Policia Local, sinó que fins i tot es qüestiona si cada municipi, si cada alcalde, pot fer el que consideri oportú en relació amb el model de seguretat que vol aplicar.

Si l'Estat espanyol s'organitza en tres nivells d'administració, i cada administració, amb relació a les seves competències, pot dictar normes, sempre seran necessàries unes persones que vetllin pel compliment de les ordres i resolucions que dicti l'autoritat administrativa competent. La qüestió és si cadascun dels governs locals, o dels governs autonòmics o del govern central, ha de disposar d'un cos policial propi per aconseguir que es compleixin les seves resolucions, o bé si en canvi es pot fer complir la normativa delegant la inspecció, comprovació, denúncia o proposta de sanció a un cos policial que està sota el domini d'una administració d'un altre nivell, o a uns inspectors que no siguin policies.

Podem dir que el debat és obert i està en els primers llocs de les agendes polítiques dels responsables dels diversos partits, atès que la qüestió no admet gaire demora. Les posicions que s'escolten són diverses, des dels que opinen que la situació cal redreçar-la i centralitzar els cossos de PL que actuen a Catalunya en un sol cos, fins als que opinen que la situació ja està bé com està i que les dificultats no deriven de l'existència de diversos cossos de seguretat amb unes o altres

competències,⁶ sinó que el problema se centra en la coordinació entre tots ells i en el seu finançament.

En els darrers temps, els aspectes relacionats amb el pressupost dels cossos de PL han estat molt presents en tots els plens municipals. S'alcen algunes veus que demanen un traspàs d'una partida pressupostària econòmica més generosa, tant des de l'estat com des de la Generalitat; en definitiva, calen uns ingressos que siguin més realistes per ajudar les precàries finances municipals a fer front a les elevades despeses que significa disposar d'un cos de policia.

Els arguments que s'esgrimeixen per demanar més diners són diversos. D'una banda, si es reconeix que l'estat, d'acord amb el que disposa l'article 149.1.29, de la CE, té competències exclusives en seguretat pública, sens perjudici de la creació de policies autonòmiques, quan així estigui previst en els estatuts d'autonomia, i els agents de policia municipal executen funcions que es poden classificar com de seguretat pública, hauria d'haver-hi un traspàs de diners des de l'estat cap als ajuntaments, suficient i en consonància amb la part proporcional del servei de seguretat pública que realitzin. No hi ha dubte que els agents dels cossos de PL coadjuven perquè l'estat compleixi amb els seus deures. En la mesura en què els agents de Policia Local, en alguns municipis, recullen denúncies, indaguen delictes, descobreixen i asseguren delinqüents, i efectuen tasques relacionades amb la seguretat ciutadana, haurien de disposar dels recursos econòmics suficients segons les competències assumides.

Es tracta de no generar diferències entre ciutadans: els que disposen en el seu municipi de Policia Local, proporcionalment, disposen de menys recursos econòmics per fer front a altres serveis públics, i en

⁶ A Catalunya presten servei 213 cossos de Policia Local, més alguns vigilants, un cos de PG-ME i dos cossos de policia estatals (CNP i GC), sense oblidar unes policies portuàries als ports de Barcelona i Tarragona, i uns agents del servei de vigilància duanera, o els agents rurals dependents del Departament d'Agricultura de la Generalitat de Catalunya, i uns milers de vigilants de seguretat pertanyents a empreses privades de seguretat.

sentit contrari, els que no disposen de servei de PL gaudeixen d'uns diners que es poden dedicar a altres prioritats, però han de sol·licitar el servei bàsic de policia a una altra administració.

Sempre es pot argumentar en sentit contrari, dient que els municipis que disposen de servei de PL disposen d'un recurs públic útil i que pot ajudar els ciutadans en casos de necessitat. Aquests municipis que tenen cos de PL disposen de servei bàsic de policia.

El problema, plantejat en aquests termes, serà: quin és el servei mínim o el servei bàsic de policia ordinària del qual ha de disposar un municipi? I si no en disposa, a quina distància màxima s'ha de trobar el prestador del servei de seguretat? O quin ha de ser el temps de resposta davant d'una emergència en la qual hagi d'actuar un policia?

Darrerament s'escolten propostes d'unificació de cossos policials seguint el model de policia belga per disposar d'un sol cos de policia de Catalunya, és a dir, fusionar les policies municipals amb la PGME, tot respectant que a Catalunya hi ha competències que encara les executen els cossos policials dependents de l'estat.⁷

Si s'optés per un model amb un sol cos policial, caldria llavors encomanar a aquest cos de policia les funcions que avui encara executen les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, que bàsicament tenen a veure amb el control administratiu dels documents d'identitat, de les armes, dels productes, mercaderies i persones que entren per les fronteres i de la vigilància en el mar territorial.

Lògicament, aquest cos únic hauria de ser present en els organismes internacionals de coordinació policial, i caldria adaptar els convenis de col·laboració interfronterers.⁸

⁷ Entre d'altres, el control d'estrangeria, el control d'armes i explosius, la vigilància fronterera, etc.

⁸ La presència dels membres del cos de Mossos d'Esquadra en les reunions dels organismes internacionals de coordinació és una de les reivindicacions que els comandaments del cos

És evident que l'heterogeneïtat de cossos policials que existeixen a Catalunya fa que sigui molt difícil extreure unes característiques vàlides per a tots ells. Com hem dit anteriorment, a Catalunya hi ha 213 cossos de PL i les seves plantilles oscil·len entre els 3.000 agents de què disposa la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) i aquells cossos que no arriben a 4 agents. Però l'heterogeneïtat encara és més complexa, atès que a Catalunya podem trobar municipis on les tasques que les normes encomanen a la Policia Local les executen «vigilants»; i altres pobles que no disposen ni de policies locals ni de vigilants, i on aquestes feines les exerceixen els membres de la PG-ME.

Al cap i a la fi, es tractarà de trobar un sistema de policia en què tots els ciutadans disposin d'un servei de «policia bàsic i ordinari» i força igualitari, ja que si no es poden produir diferències entre els ciutadans a partir del servei públic de seguretat que reben.

Però mentre el debat es produeix, mentre les diverses opcions estudien la millor manera de posar en pràctica i adaptar-se al que volen, el rellotge no s'atura i els policies han de continuar treballant, i el passat dia 1 de juliol han entrat en vigor dues noves normes molt importants de cara al dia a dia de la policia: el codi penal i la llei de seguretat ciutadana.

Al mateix temps, els nous regidors i els nous alcaldes, veritables caps de policia, han de prendre les decisions més urgents, han de donar les primeres ordres perquè la vida en comunitat pugui continuar.

i els responsables del Departament d'Interior demanen als representants de l'Estat espanyol, que fins ara s'hi han negat, al·legant que la coordinació internacional és una tasca que correspon al CNP.

2. Característiques generals de la Policia Local

Les lleis defineixen la PL com un institut armat, de naturalesa civil, amb estructura i organització jerarquitzada.⁹

Això bàsicament significa que els seus membres han de dur l'armament reglamentari que se'ls assigni i han de disposar dels altres mitjans tècnics i operatius necessaris per al compliment de llurs funcions.¹⁰ La característica de ser un cos armat comporta, entre altres obligacions, que un funcionari no es pot negar a portar armes al·legant qualsevol raó i ni tan sols una objecció de consciència. En l'actualitat, la majoria d'agents, en ingressar en el cos de PL, signen un document en què es comprometen a portar armes.

De naturalesa civil, el que vol dir és que s'exclou el caràcter militar dels membres de les policies locals.

Sobre l'estructura i organització jeràrquica hem d'interpretar que el cap de la PL és l'alcalde,¹¹ el qual pot delegar la funció de direcció de la PL en un regidor.¹²

En estructurar-se el cos com a jeràrquic, vol dir que la seva organització és piramidal i, per tant, disposarà d'un cap, diguem-ne unificat o orgànic, una línia de comandaments intermedis i uns agents de base.

En general, els cossos de PL s'organitzen per àrees, departaments o serveis.

⁹ Art. 52 de la LOFCS; art. 2 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya.

¹⁰ Art. 8 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya.

¹¹ Art 21.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

¹² Art 21.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

En cada municipi només pot haver-hi un sol cos de PL, que es regeix, pel que fa a l'organització, les funcions, el règim estatutari i el funcionament intern, per la legislació específica en la matèria i per la resta de l'ordenament vigent.¹³

A Catalunya, els policies locals tenen la consideració de funcionaris dels ajuntaments respectius i es regeixen per la LOFCS, per la LPLC i les disposicions que la despleguin, pels reglaments específics i les altres normes dictades pels ajuntaments i per la legislació vigent del règim local i de la funció pública de Catalunya.¹⁴

Els membres de les policies locals, en l'exercici de les seves funcions, tenen el caràcter d'agents de l'autoritat a tots els efectes legals i han de jurar o prometre acatament a la CE, com a norma fonamental de l'estat, i respectar i observar l'EAC, com a norma institucional bàsica de Catalunya, i no poden exercir en cap cas el dret de vaga, ni accions substitutives d'aquest dret o concertades amb la finalitat d'alterar el funcionament normal dels serveis.

Els policies locals estan obligats a dur l'uniforme reglamentari, que només pot ser utilitzat per al compliment del servei, i l'alcalde pot autoritzar que determinats serveis es facin vestits amb roba de carrer, en els termes que estableix la legislació vigent; en qualsevol cas, els policies locals que actuïn sense la roba reglamentària han de portar la documentació acreditativa de llur condició.¹⁵

¹³ Art. 5.2 i 5.3 de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

¹⁴ Art. 28 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya.

¹⁵ Art. 9. de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya.

3. La Missió

Cada cos policial té unes tasques per realitzar, uns objectius per complir, uns motius pels quals existeix. A aquestes tasques, objectius i motius els anomenem missió. Per missió hem d'entendre el propòsit general que té aquell organisme.

Per al professor Rafael Muñoz Gonzales,¹⁶ la missió «defineix la raó de ser de l'empresa, condiciona les seves activitats presents i futures, proporciona unitat de sentit de direcció i guia en la presa de decisions estratègiques».

Si cerquem en cada cos, o en cada organisme, hi trobarem la definició de la seva missió. A continuació exposarem algunes de les missions que han definit els cossos de PL de Catalunya.

Comencem per la missió que atribueix a la PL la Diputació de Barcelona. La missió de la PL és garantir la qualitat de vida dels ciutadans del municipi responent a les expectatives socials de la comunitat sota uns valors d'eficiència i eficàcia interna amb uns mitjans i recursos econòmics adequats a la situació municipal.¹⁷

Si ens referim a la GUB, la seva missió es formula així: la GUB és el cos de policia de l'Ajuntament de Barcelona, que té com a missió exercir l'autoritat que li confereix l'ordenament jurídic i el propi alcalde per prestar un servei públic que garanteixi la pacífica convivència, el lliure exercici dels drets i llibertats dels ciutadans i la seva qualitat de vida.¹⁸

¹⁶ Muñoz Gonzales, R., *Marketing en el siglo XXI*. Centro de Estudios Financieros. Madrid, 2010.

¹⁷ Definició que apareix en l'Informe de la 9a edició del *Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats 2013*. Editat per la Diputació de Barcelona, pàg. 51.

¹⁸ Editorial de la revista GUB, núm. 3. Juliol de 2002. Ajuntament de Barcelona, Sector Via Pública, pàg. 4.

La PL de Mollet del Vallès defineix la seva missió com la de donar un servei de seguretat pública de qualitat i contribuir a una millor convivència ciutadana dins de la comunitat en la qual està integrada.

Si en busquem alguna que estigui redactada de forma diferent però amb un resultat similar, podem reproduir la que consta de la PL de Sabadell, que diu: la missió de la Policia Municipal no es limita només a l'aplicació de les lleis i el manteniment de l'ordre, sinó que també se centra en la prevenció, en el suport a la col·lectivitat en la seva recerca d'una qualitat de vida caracteritzada per la seguretat i l'harmonia.

Finalment, i per acabar aquesta mostra de definicions de missions d'algunes policies locals, assenyalem la que presideix la de la PL de Mataró, que diu que la missió de la PL de Mataró és la satisfacció de les necessitats i demandes dels ciutadans, traduïdes en una millora de la qualitat de vida, tot desenvolupant les funcions legalment establertes en matèria de seguretat ciutadana, administrativa, assistencial, judicial i de trànsit.

Hi ha alguns cossos de PL que no han definit ni han redactat o escrit la seva missió, i seria convenient o bé que ho fessin o bé que prenguessin com a seva una definició de la missió més genèrica.

De ben segur que en totes les missions o en totes les cartes de servei apareixeran les funcions de garantir drets i llibertats i coadjuvar en la millora de la convivència.

4. Competències territorials de les Polícies Locals

Per competència territorial hem d'entendre l'espai en què els policies locals han de prestar els seus serveis.

L'àmbit competencial territorial de les policies locals limita les seves actuacions al terme municipal,¹⁹ excepte en situacions d'emergència i previ requeriment de les autoritats competents. També podran actuar fora del terme municipal respectiu amb l'autorització del Ministeri de l'Interior o de la corresponent autoritat de la comunitat autònoma que disposi d'un cos de policia autonòmica, sempre que desenvolupin aquelles actuacions íntegrament en l'àmbit territorial d'aquella comunitat autònoma.²⁰

La realitat diària dels diversos cossos de PL fa que sigui freqüent veure un vehicle de PL, amb la seva dotació corresponent, actuant o prestant servei al municipi del costat, en els casos d'urgències i d'accidents de trànsit o de trucades per alertes greus.

Per exposar alguns exemples del que hem dit en el paràgraf anterior, exposarem dues situacions:

En alguns pobles la demanda de servei de policia o de seguretat es veu incrementada sobre manera en determinades èpoques de l'any. En els municipis costaners serà a la temporada d'estiu quan s'incrementa la tasca, i en els de muntanya serà a l'hivern quan augmenta la feina. En aquests casos, i durant molt de temps, els alcaldes van reivindicar la possibilitat de mancomunar serveis de policia i, fins i tot, crear un servei de policia supramunicipal. Aquesta opció va ser descartada pel TC, que no va acceptar la creació de cossos de PL amb caràcter supramunicipal argumentant que no estaven previstos en cap llei.²¹

¹⁹ Art 51, LOFCS.

²⁰ Art 51.3, LOFCS.

²¹ STC núm. 51/1993, d'11 de febrer; fonament jurídic tercer; recurs d'inconstitucionalitat núm. 2.169/90, interposat per l'advocat de l'estat, en representació del president del Govern, contra els arts. 3, apartat 1; 7, apartat 8, i la Disposició addicional primera de la Llei 1/1990, de 26 d'abril, de Coordinació de Policies Locals d'Extremadura.

STC núm. 52/1993, d'11 de febrer, per recurs d'inconstitucionalitat 2.446/1992. Promogut pel Govern de la Nació contra determinats preceptes de la Llei 4/1992, de 8 de juliol, de la Comunitat de Madrid, de Coordinació de Policies Locals.

De la mateixa manera, els tribunals tampoc no van acceptar l'existència de cossos policials provincials, i així es va extingir el cos de vigilants de la Diputació Provincial de Barcelona.²² La STS venia a confirmar-ne una altra del TSJC, i aquesta, al seu torn, una del Jutjat contenciós administratiu. La sentència venia a resoldre una qüestió plantejada per la Generalitat de Catalunya contra l'acta del Ple de la Diputació, de 31 de maig de 1988, que pretenia modificar el Reglament del Cos de Seguretat de la Diputació de Barcelona, de 19 de setembre de 1986.

En aquella sentència es venia a dir que el cos de vigilants de la Diputació no podia exercir com a membres de la seguretat pública, és a dir, que no podien actuar com a agents de l'autoritat, i no podien efectuar les funcions de policia judicial.²³ Però malgrat no poder actuar com a membres d'un cos de seguretat pública, la sentència reconeixia les:

[...] competencias de la Provincia como Administración Pública para dotarse de guardas, vigilantes o similares para el servicio de custodia y vigilancia de personas, bienes, servicios e instalaciones provinciales. Competencias éstas que tampoco son negadas por la Sala [...].

L'aprovació de la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la Llei 45/2007, per al desenvolupament sostenible del medi rural, va significar modificar l'addicional 5a de la LOFCS. Amb aquesta modificació legal es pretenia donar resposta a la demanda de molts municipis en el sentit de permetre que els policies

²² STS de 8 de novembre de 1996.

²³ «FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso interpuesto por la representación procesal de la Diputación Provincial de Barcelona contra la sentencia dictada, con fecha 1 de marzo de 1991, por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 242/90; sentencia que confirmamos, sin hacer un especial pronunciamiento sobre costas. [...] el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Montalvo, Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia publica la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo [...]».

locals d'un municipi poguessin prestar servei en un altre en determinats supòsits.

L'addicional 5a estableix:

En els casos en què dos o més municipis limítrofs, pertanyents a una mateixa comunitat autònoma, no disposin separatament de recursos suficients per a la prestació dels serveis de Policia Local, es poden associar per a l'execució de les funcions assignades a les esmentades policies en aquesta Llei.

En tot cas, l'acord de col·laboració per a la prestació de serveis pels cossos de PL que depenen dels respectius municipis ha de respectar les condicions que determini el Ministeri de l'Interior i ha de comptar amb l'autorització d'aquest o, si s'escau, de la comunitat autònoma corresponent d'acord amb el que disposi el seu respectiu estatut d'autonomia.

D'aquesta manera, en l'actualitat es permet que els policies d'un municipi puguin prestar servei en un altre, sempre que es compleixen les condicions que fixa l'addicional 5a.

Tal com es pot observar, la fórmula triada pel legislador va ser la d'associar-se dos o més municipis per executar les funcions que la llei preveu per a les policies locals. Aquesta decisió d'associar-se cal que es manifesti, expressament, en el ple, i que se'n deixi constància en un instrument jurídic. La fórmula de signar convenis de col·laboració és la més estesa, i cal recordar que aquests convenis s'hauran de comunicar a la resta d'administracions.²⁴

La col·laboració, en el supòsit de convenis intermunicipals, pot anar des de permetre que un PL presti servei en un altre municipi per un temps determinat (supòsits d'increment de servei, o festes majors,

²⁴ Art. 57 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

per exemple), o bé que l'associació tingui un caràcter més permanent per insuficiència d'efectius.

Una altra possibilitat, per disposar de recursos humans i poder complir les seves funcions, és signar convenis de col·laboració amb el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, per tal que siguin efectius de la PG-ME els que prestin tots o alguns dels serveis que pertoqueu a la PL en el municipi, d'acord amb el que disposa la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

La llei preveu dues situacions en l'article 26.3:

- a) El suport de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra als municipis que no disposen de Policia Local, prestant-hi serveis propis d'aquesta, d'acord amb la legislació reguladora de la PG-ME i de la PL.*
- b) El suport de la PG-ME als municipis prestant-hi els serveis temporals o específics que, per raó del volum o de l'especialització, les policies locals no poden assumir, d'acord amb la legislació reguladora de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de la Policia Local.*

La PG-ME realitza, avui per avui, moltes de les tasques que la llei preveu per als policies locals en aquells municipis que no en disposen.

La limitació territorial que té la policia municipal ha servit en moltes ocasions com a argument per limitar la seva funció d'indagació de delictes, en la mesura que algunes diligències d'investigació suposen, sense cap mena de dubte, haver de sortir del terme municipal. Els seguiments, les vigilàncies dels sospitosos, les intervencions telefòniques, etc. són diligències que comporten haver de traspasar les fronteres municipals.

En altres sistemes jurídics, aquesta limitació territorial se supera amb diverses fórmules jurídiques; per exemple, als EUA, amb les anomenades *tasks forces*. En una *task force*, un policia que s'incorpora en un equip conjunt d'investigació disposa de l'habilitació per treballar amb competències territorials tan extenses com les que disposi el cos que en tingui competències territorials més àmplies en funció del delictes que investiguen. Així, en una *task force* per investigar un traficant d'armes, si es constitueix l'equip conjunt d'investigació, el PL disposa d'una habilitació per treballar fora dels límits del terme municipal, sota l'empara de la jurisdicció de l'agència Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF), que serà l'encarregada de coordinar la investigació.

A l'Estat espanyol, existeix també la possibilitat de crear equips conjunts d'investigació, amb policies d'altres estats de la UE, d'acord amb el que disposa la Decisió marc 2002/465/JAI del Consell, de 13 de juny de 2002, relativa als equips conjunts d'investigació, disposició que es va incorporar a l'ordenament jurídic espanyol amb la Llei 11/2003, de 21 de maig, reguladora dels equips conjunts d'investigació penal en l'àmbit de la UE.

El segon dels arguments que es dona per limitar la funció d'investigació de delictes diferents dels comesos contra la seguretat del trànsit són els que tenen a veure amb la possibilitat de perjudicar o condicionar altres investigacions o la gran despesa econòmica que poden comportar aquestes investigacions.²⁵

En resum, aquest és potser un dels temes més debatuts entre els diversos operadors de la seguretat, en sentit ampli, i caldrà que el legislador del futur el concreti de la millor manera possible.

²⁵ En el capítol referit a la funció de policia judicial de la PL a Catalunya m'hi estendré amb més detall.

5. Competències funcionals

Les competències funcionals de la PL estan recollides, entre altres normes, en l'article 53 de la LOFCS, en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i en el Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprova el text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària.

De fet, tot aquest marc normatiu competencial requereix una urgent actualització i adequació, tant del mapa policial com d'adaptació a les noves tècniques i eines policials. Aquesta necessitat de reforma de la normativa policial a l'Estat espanyol ja fa molts anys que s'està reivindicant des de diferents sectors.²⁶

A Catalunya, cal recordar que són vigents la LPLC i la LPGME. Totes dues normes són molt anteriors al desplegament territorial i de substitució de la policia autonòmica catalana i cal una urgent adequació, com a mínim per regular les tasques que l'EAC de 2006 encomana a la PG-ME.

La Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, estableix que la PL i la PG-ME són la policia de les institucions pròpies de Catalunya.²⁷

²⁶ Seguint Manel Martín: «*Distintos autores han señalado que las funciones de los cuerpos policiales en España no quedan claramente definidas en la legislación actual y en muchos casos se encuentran solapadas, lo cual provoca una situación de ambigüedad sobre este tema*». Martín Fernández, M., *La profesión de policía*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1990, pàg. 100.

²⁷ La Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies dels ajuntaments, amb la denominació de Policia Local, policia municipal, guàrdia urbana o altres de tradicionals, constitueixen la policia de les institucions pròpies de Catalunya.

5.1. Funcions de la Policia Local

L'any 1984, Anna Alabart i Juli Sabater²⁸ escrivien: «La indefinició i la migradesa funcionals en què avui es mou la nostra PL és un altre dels grans temes que cal estudiar seriosament per tal d'arribar a formular una adequada política policial...».

En aquella època, en els anys vuitanta, es van desenvolupar molt les policies locals. El model policial espanyol no estava gens clar. La GC i la Policia Armada tenien un pressupost tan ajustat que en moltes ocasions es veien obligats a demanar als ajuntaments col·laboracions per poder prestar els seus serveis ordinaris. La reforma de la policia i dels seus mètodes de treball (que la CE propugnava) no acabava d'arribar.

Durant aquells primers anys de democràcia, la inseguretat ciutadana era molt alta. Més enllà de les vagues, manifestacions, concentracions i reivindicacions de tota mena, es va generalitzar un sentiment d'inseguretat. Es va arribar a fer famosa l'expressió de la «por de sortir de nit».

Les causes van ser diverses, però per esmentar-ne algunes es podrien citar l'entrada amb molta força de l'heroïna en el mercat català, la qual cosa va comportar posteriors contagis del virus VIH, pel fet de compartir xeringues; els atemptats contra policies, militars, polítics o empresaris; els atracaments a entitats bancàries; els furtis; els robatoris amb violència, etc., que van fer que la demanda ciutadana anés directament contra els responsables polítics que tenien més a prop, els alcaldes, sol·licitant-los més seguretat. Però segurament també es podrien dir altres causes de caire més sociològic o cultural.

²⁸ Alabart, A.; Sabaté, J., *La Policia Local a Catalunya 1983*. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1984, pàg. 153.

Aquells ajuntaments democràtics, davant la ineficàcia estatal, van tirar pel dret i van començar a assumir competències en matèria de seguretat, precisament per donar respostes a les demandes de la ciutadania. Intentaven crear des dels consistoris les condicions per millorar la seguretat. Es van dotar beques per a joves, es van crear centres lúdics i es van incrementar els diners per a ajuts a les persones més desvalgudes, però també es van fer convocatòries de policies locals, se'ls va formar com es va poder, es van crear diverses escoles de policies i en molts municipis es van crear places de funcionaris policials sense cap mena de formació en aspectes relacionats amb la professió. Es va intentar adoctrinar aquells nous agents en els nous valors democràtics.

En alguns ajuntaments es van «fixar» membres de l'exèrcit per fer-se càrrec de la direcció de la PL. Va ser una època d'efervescència, de canvi, de transició.

Al seu torn, l'estat no renunciava a exercir la competència exclusiva en seguretat pública, però permetia que els ajuntaments assumissin competències funcionals que estaven reservades al *Cuerpo Superior de Policía* o a la GC. Molts ajuntaments, a través dels seus policies locals, continuaven sent responsables del dipòsit de detinguts judicials, els policies locals feien investigacions criminals i fins i tot van crear alguns gabinets de policia científica per recollir les empremtes de les persones detingudes o bé les que trobaven en les inspeccions oculars en els llocs on s'havia produït un robatori.

El mes de març de 1986 es va aprovar una nova llei de policia, pocs mesos després d'apropar-se la LOPJ.²⁹ Aquesta norma, la LOFCS, va pretendre ordenar el sistema asimètric i tridimensional policial espanyol.

La LOFCS no va satisfer tothom, va significar una reforma real i en profunditat de totes les forces policials espanyoles, però no va ser

²⁹ La LOPJ es va aprovar el mes de juliol de 1985, i vuit mesos després s'aprovava la LOFCS.

suficient. Recordem que un parell d'anys abans el govern espanyol, després de la temptativa de cop d'estat del 23 de febrer,³⁰ havia reorganitzat l'exèrcit, tant per adaptar-lo al mandat constitucional com per modernitzar-lo.

Amb les FCS no va ser el mateix: si bé es van abordar canvis importants, moltes de les persones que havien dirigit la policia durant el franquisme van continuar manant a la institució policial. L'aprovació de la llei no va significar l'acomiadament de cap funcionari, sinó que va permetre la convivència de funcionaris policials que no havien estat formats ni en els valors democràtics ni en el respecte als drets humans amb uns altres de nouvinguts a qui s'ensenyaven mètodes de treball a partir dels principis que la CE instaurava.

La LOFCS va resoldre satisfactòriament algunes de les problemàtiques que les estructures policials patien. Va reformar, en part, el sistema policial espanyol. Va permetre l'entrada de la dona en igualtat de condicions en els cossos de seguretat, i de la mateixa manera es va acceptar la incorporació de sindicats de policia en el CNP però no pas en la GC.

La llei no va recollir la situació en què estaven treballant els cossos de PL, ni tampoc el que estaven fent les PA, sinó que més aviat es va voler aprofitar el moment històric per centralitzar la seguretat pública.

Es va voler donar als cossos de policia dependents de l'estat l'exclusivitat en la funció de policia judicial, deixant a les policies locals i autonòmiques el paper de col·laboradors.

Això hagués suposat que els membres de les FCSE havien d'incrementar-se i implantar-se en tots els territoris de l'estat, però per diferents motius no va ser possible. Per citar un exemple, es podria esmentar la

³⁰ L'exèrcit espanyol es va reorganitzar a partir del pla «META», modernització de l'exèrcit de terra. El 24 de març de 1983 es va exposar als membres de la Comissió de Defensa del Congrés dels Diputats.

comarca de la Garrotxa, on no hi havia cap caserna dels cossos de policia estatals. A Euskadi, durant els anys vuitanta, noranta i gran part de la primera dècada del segle XXI, la prioritat dels cossos de policia era la lluita contra el terrorisme, i els nous efectius de les FCSE que sortien de les acadèmies policials es destinaven principalment a protegir persones, edificis i institucions de l'estat al País Basc.

Pel que fa a la regulació de les PA catalana i basca, la LOFCS, com no podia ser de cap altra manera, va respectar el que deien els respectius estatuts d'autonomia, però més enllà d'aquesta afirmació, es pot dir que el legislador va tenir un tracte diferent amb l'una i l'altra policia. Més enllà d'aspectes de finançament i del bloqueig de la Junta de Seguretat de Catalunya (que durant molts anys van bloquejar la possibilitat de creixement la PG-ME), el diferent tracte normatiu es va fer palès en les disposicions finals primera i segona de la llei.³¹

Les PL es van regular en el Títol Vè de la LOFCS i, en concret, en quatre articles, del 53 al 56.

Pel que fa als drets sindicals, als policies locals se'ls permetia registrar-se per la disposició addicional segona, apartat 2, de la Llei orgànica 11/1985, de llibertat sindical, i se'ls equiparava a la resta de personal de les administracions públiques.

En relació amb les competències funcionals de la PL, en aquell moment no es va voler acceptar la realitat de les tasques que venien executant, i es pretenia que les anessin reduint. No se'ls va voler donar la competència en matèria de policia judicial i se'ls deixava (igual que la PA) com a col·laboradors de les FCSE.

Bàsicament, se'ls volia emprar per a la regulació i ordenació del trànsit, i per fer complir, com a policia administrativa, les ordenances municipals.

³¹ Cal fer notar que en l'actualitat (2015), des de 2009 tampoc no es reuneix la JSC.

Avui, 31 anys després, la situació ha millorat, i no seria just dir que ens trobem en el mateix punt, però en algun sentit encara es mantenen indefinicions, solapaments i incerteses pel que fa al treball, l'organització i l'estructura que han de realitzar els policies locals al nostre país.

No es pot passar per alt que de cossos de PL n'hi ha de diferents dimensions, des del més gran, el cos de la PL de Madrid, amb més de 7.000 efectius, fins a cossos de policia de 2 o 3 membres. Aquestes diferències condicionen tant la prestació de serveis de seguretat com el tipus de serveis que poden donar aquests cossos de policia.

Les lleis del Parlament de Catalunya dels anys noranta i principis del segle XXI van venir a concretar les funcions i tasques que els agents de la PL havien de realitzar, complementant el que havien regulat les Corts espanyoles.

L'Estat espanyol va regular les funcions bàsiques de policia d'acord amb el que disposa l'article 149.1.29 de la CE de 1978, i la Generalitat, d'acord amb el que es preveu en l'article 148.1.22 del mateix text legal.

Pel que fa a l'EAC de 2006, recull en l'article 164.2 la competència de la Generalitat per coordinar la PL a Catalunya.

Dues lleis del Parlament de Catalunya destaquen per damunt de totes: la LPLC, i la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

La LPLC estableix que corresponen a les policies locals, en llur àmbit d'actuació, les funcions següents:³²

³² Art. 11 de la LPLC.

- Protegir les autoritats de les corporacions locals i vigilar i custodiar els edificis, les instal·lacions i les dependències d'aquestes corporacions.

La protecció de les autoritats en l'àmbit local és complicada. L'alcalde és una persona del municipi, la gran majoria dels seus veïns el coneixen i deu precisament la seva elecció gràcies al fet de ser conegut per tothom. L'alcalde treballa i serveix la resta de conciutadans des de primera línia però, de vegades, pren decisions que no són compartides ni ben vistes. Segons de quin municipi es tracti, ha de dedicar moltes hores a atendre totes les obligacions del càrrec, la qual cosa li suposa una dedicació gairebé exclusiva.

Alguns dels perjudicats per les decisions preses pel batlle protesten i fins i tot exigeixen en qualsevol moment i en qualsevol lloc el canvi d'una decisió política o la reparació instantània de qualsevol instal·lació o servei, i per això aprofiten qualsevol moment del dia o qualsevol ocasió per fer palesa la seva reivindicació.

El nivell de protecció que cal donar a cada autoritat municipal dependrà de les amenaces i dels riscos als quals hagi de fer front. Malgrat això, sempre és complicat protegir un alcalde o un regidor, atès que la seva condició de càrrec electe l'obliga a estar en permanent contacte amb la ciutadania.

Si un municipi disposa de cos de PL, seran els agents els qui elaboraran l'informe de riscos i amenaces, i per elaborar-lo poden comptar amb l'ajut d'altres funcionaris municipals i fins i tot dels serveis d'altres cossos de policia.

Lògicament, si el municipi no disposa de cos de PL, l'alcalde no disposarà de protecció, llevat que contracti algun servei d'escorta privat o bé que li faciliti un servei d'escorta des de la PG-ME o desde l'estat.

En general, a les grans ciutats, els alcaldes disposen de servei de protecció personal efectuat per membres de la PL. Aquest servei de protecció pot tenir caràcter permanent o bé ser emprat únicament quan és necessari per algun acte o per la seva presència en alguna reunió, i tant pot ser efectuat tant per personal uniformat com per policies que vesteixen de «paisà».

També és cert que en alguns grans municipis l'alcalde renuncia a aquest servei de protecció personal perquè creu que pot ser sobrer. En qualsevol cas, el que és imprescindible és la prudència del càrrec electe: no caure mai en provocacions i conèixer el que succeeix al seu voltant. Sempre i en tot cas caldrà estar molt amatents per apreciar els canvis que es puguin produir en els riscos i les amenaces, sense que això signifiqui una paranoia o una gran angoixa.

Per protegir les autoritats municipals i l'ajuntament mateix, no n'hi ha prou amb la protecció física dels edificis i la protecció dinàmica de les autoritats, sinó que caldrà, cada cop més, tenir present la protecció lògica³³ i, en darrer terme, la protecció virtual. En els darrers temps, i en funció de l'ús de les xarxes socials i de les TIC que faci l'autoritat municipal, caldrà incloure en els àmbits de protecció els que tenen a veure amb la protecció virtual de la persona. La vigilància dels atacs a la seva imatge, al seu prestigi i al seu honor cada cop és més present en la protecció de l'autoritat municipal.

En l'actualitat, la protecció de les autoritats de les corporacions locals no suposa tan sols la protecció de la persona física de l'alcalde i dels regidors, sinó que suposa la protecció de tots els funcionaris del consistori durant el temps que romanen a les instal·lacions municipals, tant si són autoritats com si no ho són.

³³ La seguretat lògica és la referida a la protecció de la informació i dels sistemes informàtics, i a la protecció de dades.

- Ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà, d'acord amb el que estableixen les normes de circulació.

Segurament aquesta és la competència que té més difusió i visualització de les que executen la PL. Malauradament, també és la més perillosa i la que provoca més incidents i accidents al cap de l'any.

La vigilància, el control, la inspecció, la senyalització i l'ordenació del trànsit és la competència que més hores ocupa els policies locals en la majoria de municipis. Els problemes derivats de l'ús massiu dels vehicles fan que sigui imprescindible disposar d'uns agents que ordenin i canalitzin el trànsit. Les retencions en les hores puntes, les entrades i sortides dels esdeveniments de masses i el control de tots els elements que redunden en seguretat fan que sigui necessari disposar d'unes persones que vetllin pel compliment de la normativa de circulació. Si no existís cap cos de funcionaris que fes aquesta funció, creiem que en molts moments la circulació s'aturaria i difícilment aconseguiria restablir-se.

L'incompliment de les normes de circulació possibilita que l'agent de PL pugui fer les propostes de sanció complimentant la butlleta corresponent. Aquesta competència està recollida en l'article 7a) 75 i 76, de la LSV, en l'article 53.1 b, de la LOFCS, i en l'article 4.1, del Reial Decret 320/1994, pel qual s'aprova el reglament de procediment sancionador en matèria de trànsit. Per a aquesta tasca, l'agent disposa de la presumpció de veracitat, que lògicament admetrà prova en contra per descàrrec.

- Instruir atestats per accidents de circulació esdevinguts dins el nucli urbà, en el qual cas han de comunicar les actuacions dutes a terme a les forces o els cossos de seguretat competents.

Derivada de la competència anterior, les lleis atribueixen a la PL la competència d'elaborar el document que té com a destinataris el jutge d'instrucció i el fiscal, on es fan constar totes les vicissi-

tuds que s'han produït en un accident de trànsit. Accidents de trànsit n'hi ha cada dia, i l'element que el fa més o menys lesiu és la velocitat o la manca d'ús dels sistemes de retenció. Lògicament, també seran molt diferents les lesions si la víctima va a peu, amb bicicleta, amb moto o amb un vehicle de quatre rodes.

Quan el precepte es refereix a instruir atestats, ens fa pensar en delictes. El legislador va emprar la fórmula «atestats per accident de circulació», la qual cosa ens circumscriu a l'existència d'un fet que reverteix caràcter de delicte. Els delictes contra la seguretat del trànsit estan tipificats en els articles 379 a 385 del capítol IV, títol XVII, del llibre II de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal.

Els policies locals elaboren altres informes o escrits que no són atestats, i que no tenen res a veure amb els delictes. Són documents que es redacten per donar compte o deixar constància d'altres fets, com poden ser accidents de trànsit sense que s'hagi comès un delicte, informes sobre el mal estat de les vies i/o de qualsevol altra mena i que calgui posar en coneixement de l'ajuntament.

L'atestat no està definit en cap norma, però la seva regulació la trobem en la LECrim, articles 292 a 297. Es pot definir l'atestat com el conjunt de diligències que instrueix la policia per tal d'exposar al jutge i al ministeri fiscal les accions efectuades tendents a indagar el delicte i descobrir i assegurar el delinqüent. L'atestat té el valor jurídic de denúncia.

Les causes per les quals s'ha originat l'accident són decisives a l'hora de dirimir responsabilitats, i les companyies asseguradores volen conèixer les causes, el perquè, abans de fer front al pagament.

Per esbrinar les causes d'un accident cal ser en molts casos un veritable expert, però per demostrar-ho en un judici cal, a més a més, emprar unes tècniques científiques i objectives. La deformació de les masses i dels cossos, els càlculs de velocitat i de frenada,

les lectures o la manipulació dels tacòmetres, i en definitiva reproduir la seqüència d'un accident, són tasques força complicades. Els programaris informàtics que es fan servir, la presa de mostres en el lloc dels fets, les fotografies, els vídeos que es graven o els mapes i croquis de lloc converteixen aquesta competència en una veritable especialitat de la PL en l'àmbit urbà.³⁴

Del que disposa aquest precepte, no podem estar d'acord en la interpretació que de tots els accidents s'hagi de retre compte a un altre cos policial; segurament caldrà fer-ho en algun supòsit, però no en tots els casos.

La redacció del precepte en aquests termes devia venir obligat per la premissa política en el sentit que els policies locals no poguessin actuar com a policies judicials amb caràcter propi i ho fossin tan sols com a col·laboradors.

- Exercir de policia administrativa, a fi d'assegurar el compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals, d'acord amb la normativa vigent.

En aquesta matèria la PL és l'encarregada de fer complir les diverses normatives sectorials que els consistoris disposen. Les normes habiliten els policies locals per actuar en la funció inspectora, i si de la seva inspecció se'n deriva una infracció estan capacitats per aixecar una acta en el lloc dels fets i tramitar la proposta de sanció que se'n derivi i fins i tot, en alguns casos, estan obligats a prendre mesures cautelars.

Les dificultats en l'exercici d'aquesta competència vénen donades per la gran profusió de normativa que existeix: normes de consum, mediambientals, ordenances de civisme, de circulació, etc.

³⁴ Recordem que en les vies interurbanes aquesta competència la té a Catalunya la PG-ME.

Si no existís un cos de PL caldria crear un cos d'inspectors encarregat de fer complir les ordenances municipals, ja que en la mesura que algunes d'aquestes normes tenen caràcter sancionador, si no hi ha ningú encarregat de fer-les complir esdevenen ineficaces.

És molt habitual veure els agents de les diverses policies locals comprovant el pagament de taxes municipals a les parades a l'aire lliure, a les fires i convencions, o inspeccionant la documentació dels establiments oberts al públic.

En els darrers temps, i a conseqüència de la promulgació de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, es va preveure en l'article 139,³⁵ habilitar els municipis per ordenar les relacions de convivència d'interès local i l'ús dels seus serveis, equipaments i infraestructures, instal·lacions i espais públics, sempre que no hi hagi normativa específica que ho reguli, establir tipus d'infraccions i imposar sancions per incompliment de deures, prohibicions o limitacions continguts en les corresponents ordenances...

A partir d'aquest precepte molts municipis van elaborar les seves ordenances sobre civisme o van refondre tots els textos que d'una o altra manera regulaven les relacions i actuacions ciutadanes.

Correspon, doncs, a la PL vetllar pel compliment d'aquestes ordenances municipals, de les quals la de civisme ha pres un elevat protagonisme.

³⁵ «Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias. Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes».

- Exercir de policia judicial, d'acord amb el que disposa la normativa vigent, i en els termes previstos en l'article 29.2 de la LOFCS.

És potser la competència més discutida i més polèmica de les que executen els policies locals. La PL actua en la funció genèrica de policia judicial en els termes que preveuen la LOPJ i la LECrim.

Del redactat del precepte, com hem dit anteriorment, se'n desprèn que el legislador no tenia cap interès, l'any 1986, que els policies locals investiguessin infraccions penals.

No es podia passar pel alt el fet que, en molts municipis, els agents de la PL actuaven (i continuen actuant) com a policies judicials i que, en matèria de delictes contra la seguretat del trànsit, tenen una formació, experiència, coneixements i competència expressa i atribuïda a ells per les normes. Però, a més a més, i en aquesta matèria de trànsit, els jutges i fiscals els assignen les investigacions de fets que revesteixen caràcter de delicte.

En aquesta funció, com en les altres esmentades, cal tenir presents les diferències entre un i altre municipi, on es poden donar casos de diferent nivell de compliment i execució de la funció de policia judicial.

En aquest apartat és on més es poden apreciar les diferents polítiques públiques de seguretat en relació amb la PL. Hi ha opcions polítiques que no volen que els policies locals investiguin infraccions penals llevat de les derivades del trànsit, i en canvi hi ha altres opcions que pensen exactament el contrari, argumentant que si tenen formació, són policies i disposen de recursos, han d'estar habilitats per investigar.

- Dur a terme diligències de prevenció i actuacions destinades a evitar la comissió d'actes delictuosos; en aquest cas han de comunicar les actuacions dutes a terme a les forces o els cossos de seguretat competents.

Aquest precepte és una altra mostra de l'interès que el legislador del moment tenia per intentar que els policies locals no exercissin la funció específica de policia judicial. Lògicament, si els agents de PL estan patrullant pels carrers i espais públics dels pobles i ciutats, podran constatar o seran requerits per evitar que es cometin infraccions penals, o bé, si s'han comès, per poder donar auxili a les víctimes i detenir el responsable per presentar-lo davant de l'autoritat judicial.

En aquest sentit, la LECrim recull, en l'article 13, les primeres diligències. Es consideren diligències primeres: la de consignar les proves del delicte que puguin desaparèixer; la de recollir i posar en custòdia tot el que porti a la comprovació i la identificació del delinqüent; la de detenir, si s'escau, els presumptes responsables del delicte, i la de protegir els ofesos o perjudicats per a aquest, per als familiars o per a d'altres persones.

Precisament aquestes diligències de l'esmentat article 13 són les que hauran d'efectuar obligatòriament els agents de Policia Local i, per tant, en la mesura que les executin estaran efectuant la funció de policia judicial genèrica.

- Col·laborar amb les forces o els cossos de seguretat de l'estat i amb la policia autonòmica en la protecció de les manifestacions i en el manteniment de l'ordre en grans concentracions humanes quan siguin requerides a fer-ho.

La protecció de les manifestacions i el manteniment de l'ordre en grans concentracions humanes és una competència molt lligada a l'ordre públic i que, tradicionalment, al nostre país ha estat una tasca assignada a les forces armades o a les FCSE. En l'actualitat, a Catalunya el cos competent és el de la PG-ME.

En aquesta competència, els agents de les policies locals hi participen de diverses formes. La primera, protegint els manifestants o els participants en les concentracions humanes, tot controlant el

trànsit de vehicles que circulen pels carrers per on ha de passar la manifestació. En segon lloc, els policies locals també hi participen protegint i defensant els edificis i les instal·lacions municipals que estan en l'itinerari per on transcorre la manifestació.

La tasca de dispersió de les manifestacions, quan així s'acorda per l'autoritat competent (que no és l'alcalde), pot requerir un dispositiu policial molt nombrós i ja no és una tasca que habitualment faci la PL.

Els policies encarregats de la dispersió, si s'escau, d'una manifestació han d'estar equipats amb uns mitjans molt sòlids per evitar lesions. És un equip de protecció constituït com a mínim per un vestit ignífug, botes, casc, armilles antitrauma i guants; a més a més, els agents han de disposar d'una formació especialitzada i han de practicar molt sovint les tècniques de treball que es fan servir.

Segurament per aquestes raons s'atribueix a la PL la funció de col·laborar en la protecció de manifestacions o en el control de l'ordre públic.

Malgrat el redactat legal, alguns municipis han preparat agents i els han dotat de material defensiu per poder protegir les seves instal·lacions i els seus edificis, que de tant en tant pateixen atacs a les façanes o temptatives d'irrompre en actes públics per fer visibles les seves protestes o el seu desacord.

No s'acostuma a dotar els agents de la Policia Local de material de dispersió, com poden ser escopetes que llancen pilotes de goma o pots de fum, o altres elements similars. Per a la dispersió d'una massa gran de persones calen molts efectius de policia. A més a més, cal disposar d'uns mitjans adients i d'una formació i, unes pràctiques constants per poder-los usar.

Tal com hem comentat en relació amb la funció de policia judicial, aquesta col·laboració en tasques d'ordre públic que han de

fer els policies locals és també qüestionada per algunes opcions polítiques. El que ens referma en el plantejament que cada cop és més urgent i necessària una actualització de les lleis que regulen la funció policial.

- Cooperar en la resolució dels conflictes privats, quan siguin requerides a fer-ho.

En moltes ocasions els policies locals fan de mediadors entre particulars quan discuteixen per algun aspecte de convivència. En la majoria de les ocasions, les causes són ingerències en la vida dels altres, sorolls, crits, fums, olors...; en definitiva, cadascú creu que té el dret preferent a fer el que fa. Quan es troben dues parts que totes dues opinen que són posseïdors del dret preferent, es produeix la discussió i de vegades es demana als agents de la PL que actuïn com a jutges, com a àrbitres de la qüestió.

- Vigilar els espais públics.

Aquesta és una funció derivada de la presència les 24 hores a les vies i espais públics per part dels agents de la PL. Es demanda que els agents de les policies locals facin una tasca preventiva per evitar la comissió d'infraccions de tota mena. Lògicament, tindran molta importància les accions preventives tendents a evitar que es cometin infraccions penals, però cada cop són tan importants o més les de vigilància dels espais públics per evitar que s'infringeixin les normes de civisme. Segurament una de les feines més ingrates per als policies és la de vetllar, a les zones d'oci, per tal que es compleixin aquestes normes que faciliten la pacífica convivència. Algunes de les persones que van o vénen de divertir-se, que han pogut beure una mica més del compte, o que han consumit algun tipus de drogues o estupefaents, es comporten de forma molt desagradable i quan se'ls crida l'atenció perquè desisteixin de la seva actitud poden arribar a enfrontar-se violentament contra qui els reprèn.

Un dels problemes derivats d'executar aquesta competència vindrà, precisament, de la delimitació de què és l'espai públic, és a dir, si per espai públic cal incloure els mitjans de transport com el metro o l'autobús, si en el concepte d'espai públic s'inclouen els espais privatis d'ús públic... En l'exemple que anteriorment donàvem referit a les zones d'oci, un problema molt similar es produeix en els camins i vies per accedir des del transport públic fins al local en qüestió.

- Prestar auxili en accidents, catàstrofes i calamitats públiques, participant, d'acord amb el que disposen les lleis, en l'execució dels plans de protecció civil.

Aquesta funció correspon a totes les persones i especialment als professionals de la seguretat. Quan succeeix una situació com la que descriu el precepte, motivada per un fenomen meteorològic, el govern acostuma a activar el pla d'emergència previst a tal efecte i es posen en marxa tots els mecanismes previstos en les normes sectorials que ho regulen. Tant si la causa és la caiguda d'un avió o la col·lisió d'un tren, com si es tracta d'una gran nevada o una inundació, els policies locals seran un recurs essencial per fer arribar a les víctimes l'ajut que s'escau.

- Vetllar pel compliment de la normativa vigent en matèria de medi ambient i de protecció de l'entorn.

En aquesta funció es possibilita als agents de les policies locals que rebin les denúncies, que prenguin mostres i que tramitin les primeres diligències per tal que es protegeixi com es mereix l'entorn en què vivim i incloure, per suposat, el patrullatge en zones agrícoles, boscoses etc.

És una derivada de la competència territorial municipal. Si un municipi té una gran extensió de bosc o de platges, és raonable que els policies locals s'encarreguin de vetllar pel compliment de la normativa mediambiental que emana de la Unió Europea, de

les Corts espanyoles o dels Parlaments autonòmics, tant per la proximitat al lloc a protegir com per les conseqüències que sobre la seva població té l'incompliment de la norma.

En aquesta funció els agents de PL disposaran del recolzament d'altres funcionaris i organismes en funció de l'espai a protegir.

- Dur a terme les actuacions destinades a garantir la seguretat viària en el municipi.

Íntimament lligat amb les funcions recollides en els punts b i c, correspon a la PL executar les accions que el Pla General de Seguretat Viària de Catalunya ordena. En aquest sentit, l'objectiu principal en els darrers anys ha estat reduir la mortalitat. En els darrers temps ha estat possible aconseguir l'objectiu que fixava la UE de reducció de la mortalitat, gràcies a l'esforç de tots els operadors implicats: fabricants de vehicles, serveis sanitaris, serveis d'atenció a les urgències mèdiques, millores en les mesures de seguretat de les vies, etc., però també ha estat gràcies al treball i el control dels agents dels cossos policials que actuen en aquesta funció preventiva retirant de les carreteres conductors o vehicles que puguin ser perillosos.

Però les mesures que han executat els policies també han estat de sensibilització i de formació, donant xerrades, col·loquis i classes de seguretat viària en moltes escoles. D'aquesta manera s'ha fet una aposta molt clara per la prevenció de sinistres i accidents.

- Qualsevol altra funció de policia i de seguretat que, d'acord amb la legislació vigent, els sigui encomanada.

Aquesta darrera competència deixa oberta la porta perquè els policies locals puguin exercir altres tasques de policia o de seguretat que se'ls encomani. És una clàusula oberta i que ens remet a la resta de normativa sobre policia i seguretat.

- Classificació de les funcions de les policies locals.

Les funcions que corresponen a la PL segons les normes es poden classificar de diverses maneres tenint en compte la finalitat cercada. Així, es pot dir que la PL fa funcions de policia administrativa, policia de trànsit, policia judicial o policia de seguretat.

Aquesta enumeració de les funcions i tasques que el Parlament de Catalunya aprovava per a les policies locals a Catalunya ampliava una mica les tasques i funcions que la LFCS de 1986 enumerava en l'article 53.

També es podrien classificar, seguint la metodologia més clàssica, en funcions de policia preventiva, assistencial i judicial. I alguns autors, en els darrers temps, a aquesta classificació n'afegeixen una de nova: la funció de policia informativa.

La funció de policia informativa és qüestionada perquè la doctrina majoritària la col·loca dins de la funció assistencial, però hi ha altres autors que li donen entitat pròpia. Per exemple, el professor Jean Louis Loubet del Bayle, referint-se a la policia en general, opina:³⁶

«La policia està predisposada a exercir aquesta funció d'informació per les exigències funcionals relacionades amb la seva funció fonamental de regulació social i de contribució a l'execució de les decisions del sistema polític. En efecte, l'exercici d'aquesta funció la porta a posar-se en contacte quasi permanent amb una gran diversitat de mitjans socials, penetrant molt sovint de forma profunda en la intimitat dels grups i dels individus. La seva eficàcia en l'exercici de la seva funció principal implica, doncs, una quotidiana familiaritat amb múltiples aspectes de la vida societatària. D'aquesta forma, és natural que es pugui constatar com poques

³⁶ Loubet del Bayle. J.L., *La Policía*. Editorial Acento. Madrid, 1998, pàg. 23.

institucions apareixen tan sensibles, es troben en posicions tan estratègicament importants com la policia. Els policies han de convertir-se en els veritables sismògrafs dels moviments afectius profunds que es desenvolupen en l'àmbit de la consciència col·lectiva i en l'interior de les subcultures que componen una societat».

Coincidim amb aquest autor en el sentit que la policia té una funció informativa en dos sentits: un d'ascendent, des dels agents per la via jeràrquica fins a arribar a l'alcaldia. Els agents, quan fan el seu servei diari en els carrers i places, reben les demandes ciutadanes i poden constatar, en moltes ocasions, el pols de la societat i transmetre al poder polític quin és l'estat de la situació.

D'altra banda, els agents de policia, quan executen les instruccions que reben, estan posant de manifest les prioritats que els seus superiors han decidit. És a dir, l'organisme polític decideix les línies estratègiques i les prioritats i els policies les executen. D'aquesta manera, si es destinen més recursos a vetllar pel compliment de les normatives en relació amb el civisme i la convivència, si es destinen recursos a la prevenció i a donar xerrades a les escoles, per exemple, es visualitza una opció de les moltes que es desprenen de les polítiques públiques de seguretat. Prodiem dir llavors que executen la funció informativa descendent.

En el sistema de policia de Catalunya, una de les característiques principals de les policies locals és precisament la seva proximitat als ciutadans i al poder polític local, la qual cosa converteix els policies locals en un veritable sismògraf, seguint l'exemple del professor Loubet.

Tenint en compte com es realitzen les funcions i la seva responsabilitat, també podem classificar les funcions en les que duu a terme la PL de forma exclusiva i les que realitza en col·laboració amb

altres forces i cossos de seguretat. Podríem dir llavors que executen la funció informativa descendent.

6. La coordinació de les policies

Com ja hem dit anteriorment, a Catalunya hi ha 213 cossos de PL, al costat d'un cos de PG-ME i dos cossos de policies dependents del govern de l'estat. Cada cos policial té les seves competències, però el marc competencial no està prou definit en algunes matèries i permet diverses interpretacions, i alhora, en un mateix supòsit poden concórrer-hi agents de diferents cossos de policies per executar la seva feina concreta. Es produeixen tot sovint conflictes de competències positius. Per exemple, si en un accident de trànsit la PL descobreix una quantitat important de drogues i una partida de passaports espanyols presumptament falsificats, hauran de treballar plegats el cos de PL i la PG-ME i el CNP o la GC.

És per aquesta raó, la del fet que treballen en un mateix territori 216 cossos policials, que la coordinació és un element essencial del model de policia.

Aquesta coordinació ha d'estar presidida pel principi de lleialtat institucional i pel deure de col·laborar entre administracions.

La coordinació està prevista, com no podia ser altrament, en totes les lleis sectorials que regulen la policia.

A l'empara de la llei s'han creat diferents organismes de coordinació amb diverses funcions.

En l'àmbit local, l'ens clau és la Junta Local de Seguretat, creada inicialment per la LOFCS, que està presidida per l'alcalde.

Hi ha altres organismes de coordinació policial, com poden ser les comissions provincials de policia judicial, a les quals en principi, no

assisteixen els cossos de PL, tret d'alguna gran capital, com Barcelona, Madrid o Girona.

En aquesta comissió provincial, presidida pel president de l'Audiència Provincial, es tracten els temes relacionats amb les tasques de policia judicial. A més del jutge degà del partit judicial capçalera de la província, hi assisteixen el fiscal cap provincial i els caps de la policia autonòmica regional, el cap provincial del CNP i el de la GC.

7. Principis d'actuació

Els principis d'actuació de la PL són els mateixos que els de tots els membres de les FCS. Estan enumerats en l'article 5 de la LOFCS, i són:

1. Adequació a l'ordenament jurídic, especialment:

- a)* Exercir la seva funció amb respecte absolut a la CE i a la resta de l'ordenament jurídic.
- b)* Actuar, en el compliment de les seves funcions, amb absoluta neutralitat política i imparcialitat, i en conseqüència, sense cap discriminació per raó de raça, religió o opinió.
- c)* Actuar amb integritat i dignitat. En particular, s'han d'abstenir de tot acte de corrupció i oposar-s'hi decididament.
- d)* Subjectar-se, en la seva actuació professional, als principis de jerarquia i subordinació. En cap cas l'obediència deguda no pot emparar ordres que comportin l'execució d'actes que constitueixin manifestament un delictes o siguin contraris a la CE o a les lleis.
- e)* Col·laborar amb l'administració de justícia i auxiliar-la en els termes que estableix la llei.

2. Relacions amb la comunitat. Singularment:

- a) Impedir, en l'exercici de la seva actuació professional, qualsevol pràctica abusiva, arbitrària o discriminatòria que comporti violència física o moral.
- b) Observar en tot moment un tracte correcte i acurat en les seves relacions amb els ciutadans, als quals ha de procurar auxiliar i protegir, sempre que les circumstàncies ho aconsellin o siguin requerits per a això. En totes les seves intervencions, han de proporcionar informació completa, i tan àmplia com sigui possible, sobre les causes i la finalitat d'aquestes.
- c) En l'exercici de les seves funcions han d'actuar amb la decisió necessària, i sense demora quan en depengui evitar un dany greu, immediat i irreparable; i en fer-ho s'han de regir pels principis de congruència, oportunitat i proporcionalitat en la utilització dels mitjans al seu abast.
- d) Només han d'utilitzar les armes en les situacions en què hi hagi un risc racionalment greu per a la seva vida, la seva integritat física o les de terceres persones, o en les circumstàncies que puguin comportar un risc greu per a la seguretat ciutadana i de conformitat amb els principis a què es refereix l'apartat anterior.

3. Tractament de detinguts, especialment:

- a) Els membres de les forces i cossos de seguretat s'han d'identificar degudament com a tals en el moment d'efectuar una detenció.
- b) Han de vetllar per la vida i la integritat física de les persones a les quals detinguin o que es trobin sota la seva custòdia i han de respectar l'honor i la dignitat de les persones.

- c) Han de complir i observar amb la diligència deguda els tràmits, terminis i requisits exigits per l'ordenament jurídic, quan es procedeixi a la detenció.

4. Dedicació professional:

Han de dur a terme les seves funcions amb total dedicació i han d'intervenir sempre, en qualsevol temps i lloc, tant si es troben de servei com si no, en defensa de la llei i de la seguretat ciutadana.

5. Secret professional:

Han de guardar rigorós secret respecte de totes les informacions que coneguin per raó o en ocasió de l'exercici de les seves funcions. No estan obligats a revelar les fonts d'informació, llevat que l'exercici de les seves funcions o les disposicions de la llei els imposin actuar d'una altra manera.

6. Responsabilitat:

Són responsables personalment i directament dels actes que duïguin a terme en la seva actuació professional, infringint o vulnerant les normes legals, així com les reglamentàries que regeixin la seva professió i els principis enunciats anteriorment, sense perjudici de la responsabilitat patrimonial que pugui correspondre a les administracions públiques per aquestes.

L'incompliment d'aquests principis, en general, comporta una infracció penal, i les penes amb les quals se sanciona la infracció són penes greus.

En altres casos, si la infracció no revesteix les característiques de delictes, poden ser infraccions administratives.

8. Els codis deontològics i les normes ètiques

A més a més, els agents de Policia Local, en el compliment de les seves tasques i funcions, han de complir diverses normes deontològiques aprovades tant per l'Assemblea General de les Nacions Unides l'any 1979³⁷ com pel Consell d'Europa (1979) i, darrerament, pel Codi Europeu d'Ètica de la Policia.³⁸

A Catalunya, l'any 2007 es va crear un comitè que tenia com a funció aprovar un codi d'ètica propi per a la policia de Catalunya. Aquell codi, després d'anys de discussió, es va aprovar pel govern però, amb el canvi de legislatura, el conseller d'Interior, Sr. Felip Puig, el va derogar.

L'any 2014, el nou govern va crear un nou comitè, format per deu membres, encarregat de redactar un nou codi d'ètica de la policia que, finalment, es va aprovar el dia 24 de febrer de 2015. Aquest codi³⁹ és d'aplicació a les policies de Catalunya; per tant, als Mossos d'Esquadra i a les policies locals.

L'índex del codi és el següent:

Preàmbul

I. Principis, valors i competències

II. Una professió al servei de les persones

III. Cossos policials. Principis rectors

IV. Actuació de la policia. Àmbits d'aplicació

³⁷ Resolució 34/169, de 17 de setembre de 1979.

³⁸ Adoptat pel Comitè de Ministres el 19 de setembre de 2001.

³⁹ L'acord d'aprovació pel govern i el text del Codi es poden trobar a: http://www.ccoo.cat/ceres/documents/recull_legislatiu/16150.pdf

V. Policia i administració de justícia

VI. Gestió de la informació

Epíleg i les policies locals

9. El/la Policia Local

Ser PL és una professió regulada. Cal recordar que hi ha altres professions que no tenen regulació.⁴⁰ Per accedir a la categoria d'agent⁴¹ s'ha de fer per oposició o per concurs-oposició, en convocatòria lliure, en la qual només poden prendre part els qui compleixen els requisits establerts per les bases de la convocatòria, requisits que han de ser, com a mínim, els següents:

- a) Ser ciutadà espanyol, de conformitat amb les lleis vigents.
- b) Tenir l'edat compresa entre el mínim i el màxim que fixin el Reglament del cos o la convocatòria corresponent, abans que fineixi el termini de sol·licitud. (Lletra redactada segons la Llei 5/2000, de 5 de juny, de modificació de l'article 29 de la LPLC)
- c) Complir les condicions exigides per exercir les funcions que els puguin ser encomanades, d'acord amb el que determinen aquesta Llei, les disposicions que la despleguin i el reglament del cos.
- d) No estar inhabilitat per sentència ferma per a l'exercici de la funció pública ni haver estat separat del servei de cap administració pública mitjançant expedient disciplinari.

⁴⁰ Historiador, filòsof...

⁴¹ Article 29 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol.

S'han d'incloure en l'oposició, com a mínim, proves culturals, físiques, mèdiques i psicotècniques. És requisit indispensable, en tot cas, superar en l'oposició un curs selectiu a l'Escola de Policia de Catalunya, del qual queden exempts els aspirants que en la fase d'admissió aportin un diploma acreditatiu d'haver superat el curs bàsic de l'Escola de Policia de Catalunya.

La LPLC, estructura els cossos de policia en les escales i categories següents:

- a) Escala superior, que comprèn les categories de superintendent, d'intendent major i d'intendent.
- b) Escala executiva, que comprèn la categoria d'inspector.
- c) Escala intermèdia, que comprèn les categories de sotsinspector i de sergent.
- d) Escala bàsica, que comprèn les categories de caporal i d'agent.

Aquestes proves són diferents per a cada municipi, però en general tots els cossos de PL exigeixen superar:

- a) Una prova cultural.
- b) Una prova de llengua catalana.
- c) En alguns municipis, una prova de coneixements d'informàtica.
- d) Una prova d'aptitud física.
- e) Una bateria de tests psicotècnics.

Posteriorment, i un cop superat el curs bàsic de policia, es lliura a l'aspirant un carnet professional que l'habilita com a policia en pe-

ríode de pràctiques, i superades les mateixes ja pot jurar o prometre el càrrec.

A partir del moment en què ha superat el període de pràctiques, el PL ja té la consideració d'agent de l'autoritat i de funcionari de carrera.

10. Abreviatures més utilitzades

Art.: article

ATF: Alcohol, Tobacco and Firearms

BTP: llicència per conduir vehicles de la categoria B amb transport prioritari

CE: Constitució espanyola

CNP: Cuerpo Nacional de Policía

EAC: Estatut d'autonomia de Catalunya

FCS: Forces i Cossos de Seguretat

FCSE: Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat

GC: Guàrdia Civil

GUB: Guàrdia Urbana de Barcelona

IDESCAT: Institut d'Estadística de la Generalitat de Catalunya

ISPC: Institut de Seguretat Pública de Catalunya

LECrim: Llei d'enjudiciament criminal

LOPJ: Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial

LOFCS: Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat

LPLC: Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya

LPGME: Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra

LSV: Llei de seguretat viària

PA: Policia autonòmica

PL: Policia Local

PG-ME: Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra

STC: Sentència del Tribunal Constitucional

STS: Sentència del Tribunal Suprem

TC: Tribunal Constitucional

TIC: Tecnologies de la informació i la comunicació

TSJC: Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

UE: Unió Europea

VIH: Virus de la immunodeficiència humana

Coordinació de les Polícies Locals

Andreu Joan Martínez i Hernández

Director d'Estratègia Corporativa de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. Exdirector general d'Administració de Seguretat del Departament d'Interior

1. Consideracions inicials en relació amb el model de coordinació de les policies locals a Catalunya

Catalunya presenta un procés de construcció singular del sistema de seguretat pública i, de manera associada, del sistema de seguretat policial. Aquesta singularitat és sobretot producte de la seva gestació.

El Govern de la Generalitat de Catalunya, des del començament de l'etapa de construcció democràtica en el marc de la Constitució espanyola de l'any 1978, ha anat assumint de manera progressiva responsabilitats pròpies en el camp de la seguretat pública, i específicament en el marc de la seguretat policial.

Aquest mecanisme d'assumpció de competències, amb el desplegament del cos de Mossos d'Esquadra a partir d'un model progressiu de substitució, i la coexistència amb diferents cossos policials locals (la majoria preexistents al desplegament del cos de Mossos d'Esquadra com a policia integral), han generat *de facto* una multiplicitat de sistemes i de cossos, i un sistema policial propi en el qual conviuen tres nivells competencials: l'estat, la comunitat autònoma i els ajuntaments.

Si bé l'existència de diversos nivells de responsabilitats públiques no és infreqüent en el nostre entorn,¹ ni tampoc la sovintejada presència

¹ Models policials com el belga, l'alemany o el canadenc són referents d'estructures policials amb diversos nivells competencials territorials.

dels models policials governatius (enfront dels models policials de caire anglosaxó o de caire professional), sí que ho és la combinació d'un pacte polític institucional en el desplegament d'un cos policial integral (la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) amb el manteniment de competències per part d'una policia que cedeix terreny, i la preexistència de cossos policials dels ajuntaments (concretament, 213 cossos de Policia Local).

El model català de seguretat pública, que posteriorment desenvolupa la Llei 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, té l'origen en un pacte polític.

Aquest pacte, que té el corresponent trasllat en l'ordre institucional, es fonamenta en l'assumpció progressiva i pactada de competències. Aquesta progressivitat i implantació sostinguda en el temps marca de manera decisiva el que serà el model català.

La seva construcció no és fruit, com en altres casos, d'una pèrdua d'*autoritas* o de confiança per part de la ciutadania respecte de la seguretat policial.² Ni tampoc d'un canvi conceptual que comporti el pas d'un model governatiu (com l'actual), a un model de servei públic anglosaxó o a un model professional que s'autoregula i s'autocontrola. La base de l'actual model català de seguretat pública ha estat la policia de naturalesa administrativa. Entenent aquesta com un cos civil i democràtic, arrelat en els valors de la societat a la qual serveix i que evoluciona de manera contextual tot succeint i ocupant el lloc que, progressivament, han anat cedint les autoritats i els cossos de seguretat de l'Estat espanyol.

Vist aquest preàmbul, les qüestions que es pretenen abordar aquí són les següents: en un sistema com aquest, amb diferents nivells d'autoritats, competències i cossos, intuïtivament complex, com s'aconse-

² Recordem, com l'exemple més recent de transformació de model i estructures policials, el cas de Bèlgica, que neix d'una profunda crisi de confiança social en la institució policial com a conseqüència de les derivades i els impactes de l'afer Dutroux.

gueix que sigui coherent? Com es pot assolir un nivell de prestació equivalent de serveis policials en tot el territori? I finalment, com es crea i es fa créixer una cultura de la coresponsabilitat, la racionalitat i l'eficiència en la prestació del servei públic de policia?

Els poders públics han respost aquestes preguntes mitjançant el mecanisme de la cooperació interinstitucional i interadministrativa. I ho han complementat amb altres eines que també comentarem aquí.

El complex entramat de competències, responsabilitats i estructures actuals del model català es manté estable mitjançant un sistema singular de coordinació entre els cossos policials i les institucions. En aquest sentit, les competències i les responsabilitats estan prèviament definides, i l'equilibri i la racionalitat s'aconsegueixen tant mitjançant instruments de *coordinació legal*, que abasten l'àmbit normatiu, la planificació de les polítiques públiques i l'operativitat tècnica, com mitjançant instruments de *cooperació* específica.

Podem dir que el model català, més enllà dels instruments normatius, està conformat també en base a una cultura del *compromís*, la *lleialtat institucional i operativa*, impulsada potser per les necessitats mateixes del model existent. La realitat, però, és que aquest component és precisament la baula forta del model català. La cohesió existent ha estat fruit de la necessitat derivada de la realitat del marc normatiu del país, però també, i no ho menystenim, del compromís dels agents que hi intervenen.

La cultura de la necessitat de coordinació ha crescut a l'ombra de la necessitat de superar en el dia a dia la complexitat d'un sistema de seguretat singular. Aquest fet, però, no ens ha d'impedir d'assumir i defensar amb claredat que, per articular mecanismes eficaços de coordinació, cal abocar-hi recursos, mètode i sistema.

Quan un sistema cedeix el protagonisme de l'eficàcia i l'eficiència a la coordinació, les regles del joc han de ser clares i precises. El riscos

que cal evitar són la duplicitat i la superposició descoordinada d'esforços i recursos. La inclinació sobredimensionada a establir mecanismes informals de coordinació, tot i que en un primer moment resol el cas concret, té el risc potencial de poder arribar a posar en qüestió o en crisi el model existent.

És per això que podem preguntar-nos quina és la base del model actual de coordinació de cossos policials, quins són els mecanismes en què es basa i, també, esbrinar si hi ha espai per millorar el model existent.

Per tant, ens caldrà fer una lectura integral del marc normatiu: dels textos constitucionals i estatutaris fins al posterior desenvolupament tant de normes amb rang de llei (la Llei 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya; la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, i la Llei 16/1991, de les policies locals de Catalunya, i d'altres del sistema de seguretat pública de Catalunya) com d'altres textos de desenvolupament (decrets i ordres, fonamentalment).

D'aquesta lectura transversal, en sorgiran els dos espais clau de concreció del model de coordinació actualment vigent:

- La *planificació* com a element de cohesió i coordinació.
- Els *mecanismes operatius*.

2. Anàlisi dels diversos instruments actuals de coordinació de les policies locals a Catalunya

2.1. El marc normatiu de la coordinació

Ens referirem aquí a aquelles competències i normatives que afecten la coordinació del nostre sistema policial o que s'hi vinculen.

L'article 164.1 de l'Estatut d'Autonomia, sota l'epígraf de *Seguretat Pública*, estableix que correspon a la Generalitat, d'acord amb el que disposa la legislació estatal, l'*ordenació* de les polícies locals. Així mateix, l'article 164.2 determina que correspon a la Generalitat la *coordinació* de l'actuació de les polícies locals. Cal destacar que l'Estatut, que en aquest àmbit no s'ha vist alterat per la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, manté la competència de la coordinació de l'actuació de les polícies locals introduint-hi un àmbit nou: l'ordenació de les polícies locals.

En primer lloc cal determinar a què es refereix l'Estatut d'Autonomia quan parla d'ordenació de les polícies locals.

En una primera aproximació podríem entendre que es refereix a allò que comunament s'entén per «ordenar, posar ordre, disposar d'una determinada manera». Però en realitat, i amb una interpretació més acurada, l'ordenació implica un mandat per disposar de competències específiques (legislatives i d'execució) en el marc de la llei general bàsica.

Atesa aquesta interpretació, i en relació amb la competència de les polícies locals, es podria dir que impliquen ordenació totes aquelles mesures i actuacions que tendeixen, d'acord amb el que disposa la legislació estatal, a organitzar, distribuir, sistematitzar i reordenar, dins d'un sistema comú, els diversos subsistemes policials existents. Subsistemes que actualment apareixen com a aparentment coordinats, però que necessiten un marc referencial únic i comú, atesa la seva única i comuna finalitat: la seguretat pública.³

La perspectiva que ens ha de guiar, doncs, és doble: la coordinació i l'ordenació de les polícies locals enteses com a conceptes complementaris que enriqueixen i doten de rigor el sistema policial català, i

³ En aquest sentit ens podem fixar en l'Exposició de Motius de la Llei 15/2012, de 28 de juny, d'ordenació del sistema de seguretat pública d'Euskadi, més recent que la nostra Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

que fan més ampli l'espectre competencial en abastar des de les eines estratègiques i operatives de la coordinació clàssica als nous instruments legislatius que obre la competència per ordenar. És per això que en un futur immediat caldrà donar contingut jurídic a una eina capaç de tancar el procés iniciat per la Llei 4/2003 i desenvolupar la competència estatutària preexistent de la coordinació mitjançant la concreció de la nova capacitat d'ordenació que l'Estatut reconeix.

En desenvolupament del marc constitucional i estatutari en matèria de seguretat pública, el legislador català aborda l'any 2003 una de les assignatures pendents del sistema de seguretat pública català: ordenar-lo amb l'objectiu d'*aclarir*.

Com ja he exposat en el primer apartat d'aquest capítol, el model de seguretat pública, configurat en alguns casos amb competències exclusives, en d'altres amb competències compartides i en d'altres per delegació, ha crescut sobre la base del desplegament i l'assumpció de competències de manera progressiva. Però calia una reordenació del sistema de seguretat, una construcció conceptual i normativa que donés cobertura a la visió politicoinstitucional de la seguretat pública a Catalunya, que alineés les diferents legislacions sectorials en un sistema coordinat i únic de seguretat pública. Per això l'objectiu de la Llei 4/2003 és ordenar les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública (especialment les de policia, protecció civil, trànsit, jocs i espectacles i seguretat privada) en un únic sistema.

El sistema de seguretat passa a estar integrat per les autoritats amb competències en la matèria i els serveis que en depenen: operatius i de coordinació. I s'entén com un sistema integral que ha de garantir el dret de la ciutadania a una prestació homogènia dels serveis de seguretat en qualsevol indret del país.

Posant l'accent en la prevenció i la protecció dels drets i llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social, el sistema de seguretat pública de Catalunya s'inspira, entre d'altres i als efectes d'aquest estudi, en els principis següents:

- Adequació del servei públic a la demanda social.
- Proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics.
- Eficàcia de l'acció pública i eficiència en l'assignació de recursos i mitjans.
- Coresponsabilitat i complementarietat d'autoritats i administracions.
- Coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis.

Pel que fa a l'atribució de les competències estatutàries ressenyades, correspon al conseller/a competent en matèria de seguretat pública, entre d'altres, la coordinació de les policies locals de Catalunya. I correspon als alcaldes, entre d'altres, impulsar i coordinar les accions necessàries per assolir les finalitats de la llei del sistema.

Com no podria ser altrament, la llei del sistema de seguretat pública de Catalunya consolida i dona cobertura legal al model de coordinació. Defineix què s'entén per seguretat pública, com es construeix el model policial català i fixa les eines i els instruments necessaris de coordinació per atorgar-li cohesió.

A Catalunya, el sistema de seguretat exigeix que les relacions entre les administracions públiques amb competències sobre seguretat s'atenguin als principis següents:

- Lleialtat institucional i ple respecte a l'exercici de les competències.
- Informació recíproca.
- Coordinació en l'actuació i en la prestació de serveis.
- Col·laboració i cooperació, que inclou l'assistència mútua.

Què implica, doncs, la *coordinació*?

La coordinació, a diferència de la cooperació, és una imposició legal.

D'acord amb la Llei 4/2003, el Govern de la Generalitat, en aquest moment a través de la Conselleria d'Interior, ha de determinar els mitjans i els sistemes de relació que facin possible l'*acció conjunta* dels cossos policials, de manera que s'assoleixi la integració de les actuacions particulars respectives dins del conjunt del sistema de seguretat pública que se'ls ha confiat.

Aquesta coordinació, continua dient la llei, s'ha d'estendre en tot cas a les funcions següents:

- a) Promoure l'homogeneïtzació dels mitjans tècnics i la uniformitat dels altres elements comuns.
- b) Establir les normes bàsiques d'estructura i d'organització interna que s'han d'ajustar les policies locals, i la normativa d'accés, formació i promoció de llurs membres.
- c) Determinar per reglament, amb l'informe previ de la Comissió de Policia de Catalunya, els tipus d'armes que han d'utilitzar les policies locals; les característiques dels dipòsits d'armes; les normes per administrar-les, i les mesures de seguretat necessàries per evitar-ne la pèrdua, la sostracció o l'ús indegut, d'acord amb la normativa vigent en matèria d'armament.
- d) Establir, amb l'informe previ de la Comissió de Policia de Catalunya, les característiques comunes dels uniformes, les insígnies, els distintius, l'equip, els vehicles i els altres complements de les policies locals que puguin ser uniformats, per garantir l'efectivitat operativa i la identificació pública dels policies locals, sens perjudici que cada municipi pugui afegir-hi elements característics propis.

Amb anterioritat a l'aprovació del marc legislatiu actual del sistema de seguretat pública de Catalunya, la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les polícies locals, actualment vigent, ja recollia elements (alguns d'orientatius, d'altres d'estratègics) dels mecanismes de coordinació. Cal recordar que la llei té un títol específic, el segon, dedicat a la coordinació i col·laboració (o cooperació) entre les polícies locals.

Als efectes d'aquesta llei, el seu article 14 estableix que *coordinació* és la determinació dels mitjans i els sistemes de relació que fan possible l'acció conjunta de les polícies locals, mitjançant les autoritats competents, de manera que s'aconsegueixi la integració de les actuacions particulars respectives dins el conjunt del sistema de seguretat ciutadana que els és confiat.

Com veiem, ja l'any 1991, la coordinació de les polícies locals tenia una contextualització molt semblant a la que el legislador de 2003 va instaurar posteriorment. La coordinació policial té sentit si està alineada amb la visió del sistema. Aïllada, no té sentit.

En els punts següents, anirem concretant mesures i instruments específics del sistema de seguretat pública de Catalunya.

Però ens cal encara fer una reflexió prèvia abans d'acabar aquest apartat.

La Llei 4/2003 consagra la policia de les institucions pròpies de Catalunya, entenent per *Policia de Catalunya*, d'acord amb el contingut de l'article 5.1 de la Llei, el sumatori de la Policia de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra i les polícies dels ajuntaments (amb la denominació de Policia Local, policia municipal, guàrdia urbana o qualsevol altra denominació tradicional).

Per primera vegada, i més enllà de les corresponents legislacions sectorials tant de la Policia de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra com de les polícies locals, l'ordenament jurídic català apunta l'existència de la policia de les institucions pròpies de Cata-

lunya, la Policia de Catalunya. Aquest element nou ha servir per orientar les modulacions futures del sistema de la Policia de Catalunya.

2.2. La planificació com a element de cohesió i coordinació

Un dels principis bàsics del sistema de seguretat pública de Catalunya és la planificació i avaluació de les actuacions. A la pràctica, la planificació ha esdevingut un instrument més de gestió i ha servit per impulsar la necessària cohesió i coordinació.

Si bé l'operatiu és un dels eixos fonamentals, la definició de les polítiques públiques de seguretat en el marc d'una planificació conjunta i amb perspectiva de sistema ha esdevingut un element clau de coherència global.

La coordinació de les policies locals no es pot entendre aïllada del seu entorn. Cal assumir-la des d'una perspectiva conjunta i integrada en les polítiques públiques de seguretat.

L'existència d'autoritats diverses i cossos diferents, que han de seguir patrons i línies mestres estables, ha convertit en imprescindibles la planificació i la cultura de la coresponsabilitat com a ciment de cohesió, potser més que en altres sistemes que disposen d'altres capacitats normatives per evitar la dispersió.

L'Exposició de Motius de la Llei 4/2003 és clara quan es refereix a la cultura de coresponsabilitat que recull la llei i mitjançant la qual Generalitat i ajuntaments desenvolupen espais i instruments de planificació que han de garantir un sistema de seguretat eficaç i eficient en els resultats i en l'ús racional i sostenible dels recursos públics.

La racionalitat i la sostenibilitat són els eixos vertebradors de la planificació. L'eficàcia i l'eficiència són el resultat d'una planificació coordinada i compartida. I l'instrument fonamental del sistema de

planificació i avaluació de la seguretat pública és el *Pla General de Seguretat de Catalunya*.

El Pla General de Seguretat de Catalunya és l'instrument que ha d'integrar les previsions generals de riscos, actuacions i mitjans, inclosos el de seguretat privada, en matèria de seguretat ciutadana, emergències, seguretat viària i d'altres que afecten la convivència ciutadana i la seguretat de les persones i els béns a Catalunya. Es tracta d'un instrument de sistema, en clau de país, que defineix els eixos principals d'intervenció i els objectius estratègics de la seguretat pública.

En tant que document global i integrador, ha de ser aprovat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, a proposta del conseller competent en matèria de seguretat pública. Amb caràcter previ a la seva aprovació per part del Govern, s'ha de posar en coneixement de la Comissió de Govern per a la Seguretat i del Consell de Seguretat de Catalunya. Un cop aprovat pel Govern, se n'ha d'informar en seu parlamentària.

Es tracta d'un document estratègic que ha de tenir periodicitat bienal, llevat que per raons d'urgència o de necessitat hi calgui una modificació abans d'haver expirat aquest termini.

Pel que fa al seu contingut, ha d'establir les directrius i els criteris tècnics per a l'elaboració dels plans locals i regionals de seguretat. Aquesta exigència legal és la que converteix el Pla General de Seguretat de Catalunya en un veritable instrument de coordinació.

Els plans locals i regionals de seguretat que es vagin aprovant han de respectar i seguir les seves directrius i criteris tècnics. D'aquesta manera s'assoleix un grau d'alineació de tota la planificació derivada envers el Pla General de Seguretat.

En la mateixa línia i orientació, la Llei 4/2003 dedica un altre apartat, concretament l'article 31, a la *planificació conjunta*. En aquest sentit, i complementant el Pla General de Seguretat de Catalunya, es

poden elaborar plans de seguretat municipals, supramunicipals o regionals, i de caràcter general, sectorial, estacional i específic.

És aquest l'àmbit del que anomenem la *planificació derivada de la seguretat pública*.

Aquesta planificació derivada o de segon nivell ha de tenir presents en la seva elaboració tots els objectius de les polítiques de seguretat acordades pels òrgans superiors i de coordinació i les directrius tècniques que aprovi la Conselleria d'Interior, així com les previsions contingudes en els plans de protecció civil, seguretat viària, seguretat en joc i espectacles i tota la resta que els pugui afectar.

L'objectiu és evident: garantir l'homogeneïtat i la integració.

Dins de la planificació derivada cal destacar, per rellevància i capacitat d'impacte, els *Plans Locals de Seguretat*.

Aquest instrument de planificació, que ha d'aprovar la corresponent Junta Local de Seguretat, es configura com el document estratègic de la seguretat pública municipal, i en aquest sentit ha d'incloure:

- Anàlisi de la situació de la seguretat.
- Els objectius generals i les prioritats.
- Els mitjans i els recursos disponibles, inclosos els de la seguretat privada.
- Les accions que s'han d'emprendre.
- El calendari d'aplicació.
- Els mètodes de seguiment i avaluació.
- El període de vigència.

Amb l'objectiu d'afavorir l'aprovació de Plans Locals de Seguretat i la seva alineació amb el Pla General de Seguretat de Catalunya, el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya ha elaborat una *Guia per a l'elaboració de plans locals de seguretat*.⁴

Aquesta Guia és el resultat dels treballs de la Comissió de Policia de Catalunya,⁵ que l'1 de febrer de 2012 va acordar impulsar aquest projecte, que va veure la llum el 12 de desembre de 2013. Pretén ser un ajut als municipis. Es basa en la idea que un pla és un instrument que, a partir de la diagnosi, permet ordenar en el temps les actuacions, així com identificar actors i paràmetres per avaluar-ne l'eficàcia, i que actua com a resposta pública a les necessitats i els reptes de l'àmbit de la seguretat.

En els propers anys podrem valorar si les expectatives que va generar aquest instrument en el nombre i la qualitat dels Plans Locals es materialitzen.

Des del punt de vista de l'àmbit concret del Pla General de Seguretat de Catalunya com a instrument superior de planificació del sistema de seguretat pública de Catalunya, i des de l'any 2003, aquest instrument ha tingut diverses aprovacions:

- Període 2006-2007.
- Període 2008-2011.⁶

⁴ 2013. Informació disponible on-line al web GENCAT a: http://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_catalunya/docs/guia-per-a-l-elaboracio-de-plans-locales-de-seguretat.pdf

⁵ Òrgan col·legiat consultiu superior en matèria de coordinació entre la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les polícies locals.

⁶ Tot i que el període de vigència del Pla General de Seguretat de Catalunya per al període 2008-2011 és de quatre anys, es preveu un informe de seguiment al final dels dos primers anys.

- Període 2012-2013.
- Període 2014-2015.

A tall de resum, podem dir que el sistema de seguretat pública de Catalunya ha fet de la planificació estratègica, en totes les seves modalitats, un veritable instrument de cohesió i de coordinació. A la pràctica, és un instrument de gestió essencial.

2.3. Mecanismes de coordinació: la coordinació institucional i la coordinació operativa

Com ja hem anat dient, la *coordinació* de les policies locals implica la determinació dels mitjans i els sistemes de relació que fan possible l'acció conjunta dels cossos policials, de manera que s'aconsegueixi la integració de les actuacions particulars dins del conjunt del sistema de seguretat.

Aquesta conceptualització de la coordinació ens permet identificar dos nivells de penetració:

- La *coordinació institucional*.
- La *coordinació operativa*.

2.3.1. Coordinació institucional

Per *coordinació institucional* entenem aquelles estructures que el sistema de seguretat pública posa a disposició de la coordinació policial. Concretament, farem referència a les estructures que detallem a continuació.

Les autoritats

L'òrgan col·legiat superior de Catalunya en matèria de seguretat és el Govern de la Generalitat de Catalunya. El conseller/a competent en matèria de seguretat pública és l'autoritat que dirigeix la política de seguretat de Catalunya, sens perjudici de les funcions que corresponen a les autoritats de l'Estat espanyol. En l'àmbit local, els alcaldes són també autoritats superiors en matèria de seguretat en el marc de llurs competències.

Formen part de les autoritats del sistema de seguretat pública els delegats territorials del Govern. Finalment, també tenen la consideració d'autoritats les persones titulars d'aquells òrgans que, per atribució legal o per delegació expressa del conseller/a o de l'alcalde, exerceixin les funcions corresponents a la matèria.

Sense entrar en les funcions que els corresponen, atès l'àmbit concret d'aquest informe, la Llei 4/2003 els atribueix expressament responsabilitat en l'exercici de les seves competències en els àmbits de la coresponsabilitat, complementarietat, coordinació i cooperació.

Totes les autoritats, de manera individual però també en el seu conjunt, han d'adequar i modular les seves competències en benefici de la coordinació i la coresponsabilitat.

El Consell de Seguretat de Catalunya

D'acord amb l'Exposició de Motius del Decret 29/2012, de 13 de març, del Reglament del Consell de Seguretat de Catalunya, la finalitat última de la Llei 4/2003 és l'assegurament dels drets i les llibertats de la ciutadania, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social.

Per aconseguir-ho, assumeix principis inspiradors com l'adequació del servei públic de seguretat a la demanda social o la proximitat, transparència i informació a la ciutadania.

Per aquest motiu, la Llei preveu una sèrie de drets, mecanismes i òrgans de participació ciutadana, la manifestació més elevada dels quals és el Consell de Seguretat de Catalunya.

El Consell, d'acord amb l'article 6 de la Llei 4/2003, és l'òrgan consultiu i de participació superior a Catalunya en matèria de seguretat, sens perjudici de les funcions i les competències dels òrgans que la legislació vigent estableix en els sectors de la seguretat pública i la policia, la protecció civil, la seguretat viària i la seguretat privada.

Les seves funcions són:

- a) Analitzar, estudiar i avaluar la situació de la seguretat a Catalunya a partir dels resultats de l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i els estudis sobre aquest àmbit que el departament competent en matèria de seguretat pública elabora periòdicament, i emetre un informe anual sobre la seva evolució, i altres informes que consideri convenients.
- b) Promoure i proposar mesures generals i iniciatives de millora de la situació de la seguretat a Catalunya, i presentar-les, si escau, als organismes competents.
- c) Conèixer i impulsar iniciatives adreçades a la millora dels serveis de les diverses administracions relacionats amb la seguretat pública a Catalunya.
- d) Acordar la constitució de comissions d'estudi i de grups de treball, i fixar-ne l'àmbit i els criteris d'actuació.
- e) Conèixer el Pla General de Seguretat de Catalunya i informar la Carta de Serveis Públics de Seguretat.
- f) La resta de funcions que li assigni la normativa vigent.

El Consell és integrat per la presidència, la vicepresidència, les vocalies i la secretaria. La presidència correspon al conseller/a del departament competent en matèria de seguretat pública. La vicepresidència correspon al secretari o la secretària general del departament competent en matèria de seguretat pública. Les vocalies, amb dret de veu i vot, corresponen als o les representants de les entitats ciutadanes, de les administracions locals, de la Generalitat i de l'Estat, si així ho acorda, següents:

- a) Pel que fa a les entitats ciutadanes i als òrgans consultius i de participació ciutadana en què aquestes són presents:
 - a.1) Un o una representant per cadascuna de les organitzacions empresarials que tinguin la consideració legal de més representatives a Catalunya.
 - a.2) Un o una representant per cadascun dels sindicats que tinguin la consideració legal de més representatius a Catalunya.
 - a.3) Un o una representant de la Confederació d'Associacions Veïnals de Catalunya.
 - a.4) Un o una representant del Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya.
 - a.5) Un o una representant del Col·legi de Periodistes de Catalunya.
 - a.6) Un o una representant del Consell Escolar de Catalunya, que ha de ser designat entre els membres que representen els pares i mares d'alumnes.
 - a.7) Un o una representant del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya.

- a.8) Una representant del Consell Nacional de Dones de Catalunya.
- a.9) Un o una representant del Consell de la Gent Gran de Catalunya.
- a.10) Un o una representant de la Taula de Ciutadania i Immigració.
- a.11) Un o una representant del Consell Nacional de lesbianes, gais i homes i dones bisexuals i transsexuals.
- b) Pel que fa a les administracions locals:
 - b.1) Dos o dues representants de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, un o una dels quals ha de ser cap d'una Policia Local.
 - b.2) Dos o dues representants de la Federació de Municipis de Catalunya, un o una dels quals ha de ser cap d'una Policia Local.
 - b.3) Un o una representant de l'Ajuntament de Barcelona.
- c) Pel que fa als òrgans previstos en l'article 6.3 de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, aquests disposen dels representants següents:
 - c.1) Un o una representant de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya.
 - c.2) Dos o dues representants de la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària, un o una dels quals ha de ser un dels representants del Departament de Salut en aquest òrgan.
 - c.3) Un o una representant de la Subcomissió contra la Violència, el Racisme, la Xenofòbia i la Intolerància en

l'Esport de la Comissió contra la Violència en Espectacles Esportius.

- c.4) Un o una representant del Consell Assessor d'Espectacles Públics i Activitats Recreatives.
- c.5) Un o una representant del Consell de Coordinació de la Seguretat Privada.
- c.6) Un o una representant de la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància de Catalunya.
- d) Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, les persones titulars dels òrgans i organismes del departament competent en matèria de seguretat pública següents:
 - d.1) Direcció general competent en matèria d'administració de seguretat.
 - d.2) Direcció general competent en matèria de policia.
 - d.3) Subdirecció operativa de la direcció general competent en matèria de policia.
 - d.4) Direcció general competent en matèria de protecció civil.
 - d.5) Direcció general competent en matèria de prevenció, extinció d'incendis i salvaments.
 - d.6) Servei Català de Trànsit.
- e) Pel que fa a l'Estat, si així ho acorda, d'acord amb l'article 6.2 de la Llei 4/2003, de 7 d'abril:
 - e.1) Un o una representant de l'Administració de l'Estat.

e.2) Un o una representant de la judicatura.

e.3) Un o una representant de la fiscalia.

Finalment, cal destacar que el Consell pot acordar la constitució de comissions d'estudi i de grups de treball, temporals o permanents, en funció de les matèries a tractar. Aquestes comissions d'estudi i els grups de treball constituïts poden tenir un àmbit d'actuació territorial delimitat.

La Comissió del Govern per a la Seguretat

La Comissió del Govern per a la Seguretat és l'òrgan superior encarregat d'assegurar la necessària i imprescindible coordinació de les actuacions dels departaments del Govern que afectin la seguretat i el trasllat de la política general de seguretat a les actuacions sectorials dels departaments.

La Comissió s'ha de reunir per conèixer el Pla General de Seguretat de Catalunya, que, a proposta del conseller/a del departament amb competències en matèria de seguretat pública, ha d'aprovar el Govern, i fer el seguiment de l'execució i el grau de compliment del Pla. La Comissió s'ha de reunir, com a mínim, un cop cada trimestre.

Està integrada pel president/a de la Generalitat o, si escau, pel conseller/a en cap, que la presideix, i pels consellers dels departaments competents en les matèries de seguretat pública, immigració, justícia, protecció de menors, violència de gènere, serveis socials, sanitat, educació, indústria, comerç, consum, turisme, medi ambient i economia i finances.

Així mateix, el president/a de la Comissió del Govern per a la Seguretat ha de convocar-la quan es donin situacions excepcionals de greu risc per a la seguretat pública o d'alteració de la convivència ciutadana, a fi d'impulsar i coordinar les actuacions que escaiguin.

La Comissió de Policia de Catalunya

La Comissió de Policia de Catalunya és l'òrgan col·legiat consultiu superior en matèria de coordinació entre la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals a Catalunya. Està integrada pel conseller/a del departament amb competències en matèria de seguretat pública, que la presideix; cinc vocals en representació dels ajuntaments, i cinc vocals en representació del Govern.

Les funcions de la Comissió de Policia de Catalunya que li atribueix la llei són les següents:

- a) Conèixer l'aplicació dels convenis i altres acords subscrits entre el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i els ajuntaments, fer-ne el seguiment, emetre els informes i fer recomanacions.
- b) Conèixer i debatre les qüestions de caràcter organitzatiu i operatiu que afectin la coordinació entre els cossos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les policies locals de Catalunya, presentar les propostes que s'escaiguin a les autoritats i les institucions competents en la matèria i informar-les amb caràcter previ a l'aprovació pel Govern.
- c) Emetre un informe preceptiu no vinculant en matèria d'organització i estructura interna al qual s'han d'ajustar les policies locals, i d'accés, formació i promoció de llurs membres.
- d) Promoure iniciatives i estudis per a la millora de la coordinació entre la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals, i el foment de l'homogeneïtzació dels mitjans i els sistemes i de les activitats formatives.
- e) Emetre un informe preceptiu no vinculant sobre les normes relatives a uniformitat i altres elements d'identificació de les

polícies locals que hagin de ser aprovades pel departament titular de les competències en matèria de seguretat pública.

f) La resta de funcions que li atribueixi la legislació vigent.

Atesa la seva composició i competències, la Comissió de Policia de Catalunya té la funció principal de ser l'espai natural de reflexió sobre el sistema de Policia de Catalunya. Fruit d'aquesta voluntat i gràcies a l'impuls de les necessitats expressades pels mateixos cossos policials, durant els anys 2011 i 2013 la Comissió de Policia de Catalunya va constituir quatre grups de treball amb una clara orientació de sistema. Aquests quatre grups de treball, amb representació dels cossos de la Policia de Catalunya, de representants polítics i d'experts en les diverses matèries, van abordar quatre temàtiques:

- Sistematització i homogeneïtzació de les Junes Locals de Seguretat. El grup presenta com a resultat una presentació única i un protocol previ de coordinació de la informació sobre l'estat de seguretat dels municipis que s'elabora amb motiu de cada sessió de les Junes Locals de Seguretat.
- Sistematització i homogeneïtzació de la uniformitat de la Policia de Catalunya. El grup de treball arriba a un consens ferm sobre la uniformitat dels diferents cossos de la Policia de Catalunya i la seva imatge.
- Impuls dels Plans Locals de Seguretat. El grup de treball elabora i aprova una Guia per a l'elaboració dels Plans Locals de Seguretat, a la qual ja m'he referit en aquest estudi.
- Anàlisi dels sistemes de compres centralitzades. El grup de treball analitza diferents mecanismes legals de contractació pública i diferents tipus de subministraments i serveis que poden ser proveïts de manera conjunta per al sistema de la Policia de Catalunya.

Les Junes Locals de Seguretat

Les Junes Locals de Seguretat són l'espai en què es debat l'estat de la seguretat ciutadana en el municipi i s'orienten les accions i polítiques de seguretat municipal.

Es plantegen en els municipis que tenen Policia Local, com a òrgan col·legiat de col·laboració i coordinació general dels diversos cossos de policia i altres serveis de seguretat i de participació ciutadana en el sistema de seguretat.

Està integrada per l'alcalde o alcaldessa, que la presideix, amb veu i vot, i els vocals permanents següents, també amb veu i vot:

- a) El delegat/da territorial del Govern, que pot delegar la seva representació en el subdirector o subdirectora general.
- b) El regidor/a delegat en matèria de seguretat ciutadana.
- c) El cap o la cap de la comissaria de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra del municipi o, si no, el cap o la cap de l'àrea bàsica policial o el comandament que designi en els termes fixats pel reglament.
- d) El cap o la cap de la Policia Local o el comandament que designi en els termes fixats pel reglament.
- e) Si així ho acorda l'Administració de l'Estat, són també vocals de les Junes Locals de Seguretat, en l'àmbit de llurs competències, els caps de la Guàrdia Civil i del Cos Nacional de Policia que tinguin responsabilitats funcionals en el municipi.

Quan ho requereixin els assumptes a tractar, han d'assistir també a la reunió de la Junta Local de Seguretat, amb veu però sense vot, representants de la judicatura i de la fiscalia, si així ho acorda l'Administració de l'Estat. Poden ser també convidats a participar en la Junta Local

de Seguretat, amb veu però sense vot, les associacions i les entitats veïnals i ciutadanes del municipi, en cas que puguin ser afectades pels assumptes a tractar.

Si els assumptes a tractar ho requereixen, el president/a o els vocals poden assistir a les sessions de la Junta Local de Seguretat acompanyats dels tècnics que considerin convenients i, especialment, de les persones responsables dels serveis d'emergències, dels serveis socials, de trànsit i seguretat viària i de joc i espectacles, amb veu però sense vot. Així mateix, poden ser cridades a comparèixer davant la Junta les persones responsables dels serveis de seguretat privada que actuïn en el municipi. L'alcalde o alcaldessa pot delegar excepcionalment la presidència de les sessions de la Junta Local de Seguretat al regidor/a de seguretat ciutadana.

La Junta Local de Seguretat s'ha de reunir amb caràcter trimestral. Els acords de la Junta Local de Seguretat s'han de prendre per unanimitat i tenen caràcter executiu.

Les funcions de les Juntes Locals de Seguretat que recull la llei són:

- a) Analitzar i valorar la situació de la seguretat pública en el municipi i concretar les polítiques de seguretat corresponents en l'àmbit respectiu.
- b) Elaborar i aprovar el Pla de Seguretat Local i els plans d'actuació específics que escaiguin en l'àmbit respectiu i fer-ne el seguiment i l'avaluació mitjançant un informe anual. Els plans i els informes s'han de trametre al ple de l'ajuntament, perquè en tingui la informació, i al conseller/a del departament amb competències de seguretat.
- c) Conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat viària, de seguretat en esdeveniments esportius i de joc i espectacles, i d'altres que incideixin en la situació de seguretat del municipi, i tenir-los en compte en les previsions del Pla Local de Seguretat.

- d) Conèixer els serveis de seguretat privada que tenen autorització per operar en el municipi.
- e) Concretar en l'àmbit respectiu els mitjans i els procediments establerts de col·laboració, coordinació i cooperació dels cossos i els serveis de seguretat que actuen en el municipi, en el marc del conveni existent.
- f) Promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients als organismes competents per a la col·laboració, la coordinació i la cooperació millors dels cossos i els serveis de seguretat.
- g) Desplegar i executar, si escau, les actuacions establertes en el conveni subscrit entre el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i l'ajuntament.
- h) La resta de funcions que els encomani la normativa vigent.

En l'actualitat es troben constituïdes pràcticament la totalitat de les Junes Locals de Seguretat de Catalunya.

La Mesa de Coordinació Operativa

La llei estableix que les Junes Locals de Seguretat han de crear una Mesa de Coordinació Operativa, com a òrgan permanent i estable de coordinació i cooperació dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi.

Està integrada pels caps de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de la Policia Local que són membres de la Junta Local de Seguretat i, si escau, pels altres comandaments de policia o de seguretat que determini la Junta Local. Els caps de policia que són membres de la mesa poden ser assistits pels funcionaris i els tècnics que calgui per raó de les actuacions que s'han de dur a terme.

Té les funcions següents:

- a) Executar els acords de la Junta Local de Seguretat, en els termes establerts per la Junta mateixa.
- b) Assegurar l'intercanvi d'informació entre els cossos i els serveis de seguretat que actuen en el municipi, per mitjà dels instruments i els procediments establerts per la normativa vigent i el conveni subscrit.
- c) Assegurar la coordinació operativa de les actuacions dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi i la dels recursos en matèria de seguretat presents al municipi.
- d) Elaborar propostes de plans de seguretat i de coordinació de serveis de seguretat, i presentar-los a la Junta Local perquè, si escau, els aprovi.
- e) Elevar a la Junta Local de Seguretat les propostes que consideri convenientes a l'efecte de millorar la col·laboració entre els diversos cossos i serveis de seguretat i llur eficàcia i eficiència en el municipi.
- f) La resta de funcions que li siguin encomanades per la Junta Local de Seguretat i la normativa vigent.

En tots els casos, les forces i cossos de seguretat han d'actuar sota les ordres immediates dels comandaments orgànics respectius.

Convé esmentar, encara que no ho desenvoluparem aquí, que l'*Àrea Bàsica Policial*, tal i com la conceptua la Llei 4/2003, és també una eina de coordinació del sistema.

L'Àrea Bàsica Policial és la unitat mínima, geogràfica i poblacional, dotada d'uns serveis bàsics per a l'atenció primària de les demandes de prevenció, seguretat ciutadana, control del trànsit i investigació

de primer nivell. El servei bàsic es compon, d'una banda, d'una comissaria principal de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les altres comissaries desconcentrades que requereixin les necessitats i l'extensió de l'àrea, i de l'altra, dels cossos de Policia Local que hi hagi al territori, coordinats per les juntes locals corresponents.

Les Comissions Regionals de Seguretat

Els municipis d'una mateixa regió policial s'han d'integrar en una Comissió Regional de Seguretat. Per criteris d'eficiència, es pot establir per decret una altra agrupació territorial de municipis per formar una comissió.

Componen les Comissions Regionals de Seguretat:

- a) El conseller/a del departament amb competències en matèria de seguretat pública, que la presideix, o la persona en qui delegui.
- b) Els alcaldes dels municipis que la integren, que poden delegar la representació en el regidor o regidora competent en matèria de seguretat.
- c) El delegat/da territorial del Govern, que pot delegar la representació en el subdirector/a general.
- d) El cap o la cap de la comissaria de la regió policial, o el comandament en qui delegui, en els termes establerts pel reglament.
- e) El cap o la cap de la comissaria de l'àrea bàsica policial, o el comandament en qui delegui, en els termes establerts pel reglament.
- f) Els caps de les policies municipals dels ajuntaments, si escau.

Si així ho acorda l'Administració de l'Estat, són també vocals, amb veu i vot, en l'àmbit de llurs competències, els caps de la Guàrdia Civil i del Cos Nacional de Policia que tinguin responsabilitats funcionals en el municipi. Si ho requereixen els assumptes a tractar, assisteixen també a les reunions de les Comissions Regionals de Seguretat, amb veu però sense vot, representants de la judicatura i de la fiscalia, si així ho acorda l'Administració de l'Estat. El president/a de la Comissió Regional de Seguretat pot convidar a participar en les sessions, amb veu però sense vot, representants de les entitats ciutadanes que actuïn en el seu àmbit territorial quan es vegin afectades pels assumptes que s'hi han de tractar. Si els assumptes a tractar ho requereixen, el president/a o els vocals poden assistir a les sessions de la Comissió acompanyats del personal tècnic que considerin convenient, amb veu però sense vot, especialment de les persones responsables d'emergències, de serveis socials, de trànsit i seguretat viària i de joc i espectacles del seu àmbit territorial. Així mateix, el president/a pot requerir la presència davant la comissió de les persones responsables dels serveis de seguretat privada que actuïn en el seu àmbit territorial.

Tenen les funcions següents:

- a) Analitzar i valorar la situació de la seguretat pública als municipis que les integren, avaluar les necessitats i els recursos disponibles i participar en la definició de les polítiques de seguretat corresponents en llur àmbit.
- b) Elaborar els plans de seguretat que considerin convenients en llur àmbit territorial, proposar-los als òrgans decisoris competents i fer-ne el seguiment i l'avaluació.
- c) Elaborar el Pla de Seguretat Regional, que ha de tenir en compte els plans de seguretat locals dels municipis compresos en la regió policial, i les directrius del Pla General de Seguretat de Catalunya, i sotmetre'l a l'aprovació del conseller/a del departament amb competències en matèria de seguretat pública.

- d) Conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat viària, de seguretat en esdeveniments esportius, de joc i espectacles i d'altres que incideixin en la situació de seguretat dels municipis que les integren.
- e) Promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients als organismes competents per a la millora de la seguretat en els municipis que les integren.
- f) Elaborar els informes que considerin convenients sobre la seguretat als municipis de llur àmbit, i presentar-los als organismes que escaiguin.

A dia d'avui, no s'ha dictat el corresponent decret d'organització i funcionament de les Comissions Regionals, ni n'hi ha cap de constituïda. Es tracta d'un òrgan de coordinació del sistema que requereix una reflexió sobre la seva utilitat i viabilitat, o bé flexibilització i impuls, si és el cas.

L'Institut de Seguretat Pública de Catalunya

L'Institut de Seguretat Pública de Catalunya és una peça essencial d'un model basat en la coordinació i la coresponsabilitat dels agents. Es va crear per llei l'any 2007 amb l'objectiu d'integrar en un únic centre la formació integral, el suport a la selecció i el desenvolupament professional dels diversos col·lectius del sistema català de seguretat.

L'Institut és una entitat autònoma amb personalitat jurídica pròpia, adscrita al Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya. El Decret 52/2012, de 22 de maig, de reestructuració de l'Institut, recupera l'Escola de Policia de Catalunya i l'Escola de Bombers i Protecció Civil de Catalunya.

Les seves funcions són bàsicament formatives, així com de recerca i estudi en l'àmbit de la seguretat, i inclou la de tots els membres dels

serveis de seguretat públics i privats, de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments, d'emergències, de protecció civil i de vigilància, control i protecció ambientals.

Atès que l'obra global, de la qual aquest capítol n'és un apartat, ja dedica una menció específica a la formació com a peça clau de la coordinació entre els cossos policials, faig una remissió expressa al seu contingut.

2.3.2. Coordinació operativa

Entenem per mecanismes *operatius* el conjunt d'eines i estratègies de què disposa el sistema de seguretat pública de Catalunya com a instruments de cooperació i eficàcia.

- Concretament, farem referència a:
- Les informacions policials.
- L'acció conjunta.
- L'assistència mútua.
- Els convenis de coordinació.
- Els serveis unificats i de gestió conjunta.
- L'associació per a la prestació de serveis policials.

Les autoritats i els membres del cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i dels cossos de Policia Local de Catalunya estan obligats a facilitar-se mútuament la informació que sigui rellevant per al compliment de les funcions respectives, sens perjudici de la reserva que escaigui per raó de la matèria i amb ple respecte de la legislació aplicable, en particular la relativa a la protecció de dades personals.

L'actual Conselleria d'Interior és qui gestiona i manté un sistema unificat d'informacions policials, al qual tenen accés la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals de Catalunya.

Un conveni d'adhesió bilateral entre la Conselleria i l'Ajuntament corresponent ha de regular les condicions de l'accés i la participació de cada cos de Policia Local en aquest sistema unificat d'informació.

En principi, i d'acord amb la llei, la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra ha de facilitar l'accés de les policies locals a altres bases de dades, en els supòsits d'interès local que es determinin per reglament.

Mitjançant un conveni, les policies local poden usar el programari informàtic d'aplicació de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i treballar en xarxes integrades d'informació policial. En aquest sentit, i des de l'inici del procés de desplegament del cos de Mossos d'Esquadra, es va dotar al sistema de policia de Catalunya d'accés al SIP, i per tant a disposició de les policies locals del país. Mitjançant la subscripció del corresponent conveni, la Policia Local es connecta als Sistemes d'Informació Policial (SIP) i se cedeix l'accés a les dades de caràcter personal de determinats fixxers policials que són de titularitat del Departament d'Interior, amb la finalitat que ho utilitzi per fer consultes, diligències i altres tràmits en execució dels serveis policials propis.

La Conselleria d'Interior ha de promoure l'intercanvi d'informació d'interès policial entre el cos de Mossos d'Esquadra i els cossos estatals, i també amb els organismes europeus de cooperació i coordinació interpolicial, en el si de la Junta de Seguretat de Catalunya.

La posada a disposició de les policies locals d'una mateixa regió policial de la xarxa RESCAT, compartint canals amb el cos de Mossos d'Esquadra i amb totes les policies locals de la regió policial, és un bon exemple i una experiència d'èxit en matèria de coordinació.

El Govern, per mitjà de la Conselleria d'Interior, és qui té la responsabilitat de fer efectiva la coordinació de les policies locals, la qual implica la determinació dels mitjans i els sistemes de relació que fan possible l'acció conjunta d'aquests cossos, de manera que s'aconsegueixi la integració de les actuacions particulars respectives dins el conjunt del sistema de seguretat.

La coordinació de l'activitat de les policies locals s'ha d'estendre, en tots els casos, a:

- a) Promoure l'homogeneïtzació dels mitjans tècnics i la uniformitat dels altres elements comuns.
- b) Establir les normes bàsiques d'estructura i d'organització interna a què s'han d'ajustar les policies locals, i la normativa d'accés, formació i promoció de llurs membres.
- c) Determinar per reglament, amb l'informe previ de la Comissió de Policia de Catalunya, els tipus d'armes que han d'utilitzar les policies locals; les característiques dels dipòsits d'armes; les normes per administrar-les, i les mesures de seguretat necessàries per evitar-ne la pèrdua, la sostracció o l'ús indegut, d'acord amb la normativa vigent en matèria d'armament.
- d) Establir, amb l'informe previ de la Comissió de Policia de Catalunya, les característiques comunes dels uniformes, les insígnies, els distintius, l'equip, els vehicles i els altres complements de les policies locals que puguin ser uniformats, per garantir l'efectivitat operativa i la identificació pública dels policies locals, sens perjudici que cada municipi pugui afegir-hi elements característics propis.

Així mateix, és la Conselleria qui ha de facilitar als municipis l'assessorament tècnic que el disseny de les polítiques locals de seguretat i l'operativitat dels serveis locals de seguretat corresponents requereixin. La Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les poli-

cies locals s'han de prestar l'assistència mútua que l'exercici eficaç de les funcions respectives requereixi.

Mitjançant un conveni es poden concretar l'abast i les modalitats de l'assistència, especialment quan es refereix a:

- a) La planificació de l'actuació dels serveis policials concurrents i compartits i de les operacions conjuntes.
- b) El suport de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra als municipis que no disposen de Policia Local, prestant-hi serveis propis d'aquesta, d'acord amb la legislació reguladora de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de la Policia Local.
- c) El suport de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra als municipis prestant-hi els serveis temporals o específics que, per raó del volum o de l'especialització, les policies locals no poden assumir, d'acord amb la legislació reguladora de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de la Policia Local.
- d) La formació professional, mitjançant l'Escola de Policia de Catalunya, i la formació ocupacional, mitjançant els recursos educatius propis de cada cos.

La Conselleria d'Interior i els ajuntaments interessats poden signar convenis de col·laboració per concretar formes i procediments de coordinació i cooperació. Aquests convenis han d'incloure, si escau, protocols que delimitin les actuacions dels serveis respectius, especialment els policials, en els àmbits on coincideixin o puguin coincidir les accions respectives.

Es pot establir mitjançant conveni la creació de serveis unificats o bé de gestió conjunta de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les policies locals, sempre que llurs característiques ho permetin. La direcció tècnica dels serveis unificats o de gestió conjunta corres-

pon al cos que tingui com a pròpia la competència sobre l'activitat objecte de l'acord o conveni. La direcció tècnica inclou, en tots els casos, l'establiment d'estàndards i regles de procediment operatiu i de gestió de sistemes.

Un altre element de coordinació operativa fa referència a la possibilitat que determinats ajuntaments puguin subscriure un acord de col·laboració per a la prestació del servei de Policia Local. Aquest instrument, que té cobertura legal en el marc de la legislació estatal,⁷ ha tingut desenvolupament normatiu mitjançant l'Ordre 242/2012, de 3 d'agost, del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya. Aquesta Ordre té per objecte determinar el procediment d'autorització dels acords de col·laboració entre municipis limítrofs, dins l'àmbit territorial de Catalunya, que no disposin separatament de recursos suficients per a la prestació del servei de Policia Local, per a l'execució de les funcions assignades a les policies locals.

Els requisits són:

- Ser municipis limítrofs. A aquests efectes s'entén per limítrofs el conjunt de municipis en què es pugui transitar d'un a un altre, garantint la continuïtat territorial.
- No disposar separatament de recursos suficients per a la prestació dels serveis de Policia Local.
- No superar en conjunt els 40.000 habitants.
- Formar part de la mateixa comarca. Excepcionalment, es podrà sol·licitar la subscripció d'un acord entre municipis de dues comarques.

⁷ La Disposició addicional cinquena de la Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, preveu aquesta possibilitat.

- Amb caràcter general, tots els municipis signants de l'acord de col·laboració han de comptar prèviament amb cos de Policia Local propi. Excepcionalment i justificadament en poden formar part municipis que no disposin de cos policial local propi; en aquest cas, l'acord de col·laboració haurà de concretar necessàriament la forma i el mecanisme de prestació dels serveis policials a favor d'aquests municipis i la seva aportació a l'associació, així com la justificació i concreció, si escau, de la incorporació de nous efectius.

Per a la prestació conjunta dels serveis de Policia Local, els municipis interessats han de subscriure un acord de col·laboració, sotmès a l'autorització prèvia de la Conselleria d'Interior, en el qual ha de constar, com a mínim, el contingut següent:

- Identificació dels municipis que subscriuen l'acord.
- Determinació de l'autoritat policial que exercirà com a responsable del funcionament dels serveis de Policia Local. Així mateix, haurà d'especificar el procediment per a la designació del responsable dels serveis policials associats, les seves funcions i el règim de funcionament.
- Composició i funcions de la Comissió Directiva, integrada com a mínim per una persona de cada municipi participant, a la qual correspon vetllar pel seguiment de l'acord i impartir les instruccions superiors, sens perjudici de les competències atribuïdes als alcaldes d'acord amb la legislació vigent i, en especial, d'acord amb l'article 4.2 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals. D'acord amb aquest darrer precepte, s'establiran les atribucions que, si escau, es deleguen a la Comissió Directiva.
- Establiment d'un òrgan de coordinació policial del qual formin part, a més dels caps de les policies locals, el cap o els caps de les àrees bàsiques policials del cos de Mossos d'Esquadra afectades pels territoris que comprèn l'acord de col·laboració o per les persones que aquests designin. Correspon a aquest òrgan assegurar

l'intercanvi d'informació i la coordinació operativa entre els cossos policials i serveis de seguretat que actuen en els municipis afectats per mitjà dels instruments i els procediments establerts per la normativa vigent i l'acord de col·laboració, així com executar, si escau, els acords de les Junes Locals de Seguretat i proposar plans de seguretat.

- Determinació dels mitjans materials, humans i tecnològics, així com les possibles transferències econòmiques entre els membres, si així s'acorda. La modificació d'aquestes previsions no es considera substancial i pot acordar-se en el si de la Comissió Directiva.
- Vigència de l'acord, indefinida o temporal, i el seu caràcter ordinari o estacional.
- Regles generals de funcionament i planificació dels serveis quant a l'actuació en els termes municipals dels ajuntaments signants i, si escau, criteris generals de coordinació.

Els components que integren els serveis de Policia Local en virtut de l'acord de col·laboració previst en aquesta Ordre se sotmeten als mateixos principis bàsics d'actuació, tenen el mateix règim estatutari i assumeixen les mateixes funcions que les assignades per l'ordenament jurídic vigent a les policies locals de Catalunya. La subscripció de l'acord de col·laboració previst en aquesta Ordre no implica la constitució d'un cos de Policia Local supramunicipal i els diversos efectius policials resten adscrits orgànicament als corresponents municipis integrants, sens perjudici de la dependència funcional respecte de l'autoritat policial responsable del funcionament i la coordinació dels serveis.

Fins aquí hem estat veient diferents tècniques o instruments de coordinació i de cooperació. En l'apartat següent farem un pas endavant.

3. La coordinació i l'ordenació des d'una perspectiva de construcció del Sistema de la Policia de Catalunya

Hem vist que l'evolució del sistema de Policia de Catalunya ha anat de la mà de l'obligatorietat de la coordinació entre els cossos policials. Els resultats han estat positius i han consolidat una cultura pròpia, una determinada manera de fer i entendre la seguretat pública des de la perspectiva policial. El nivell d'implicació, compromís i lleialtat institucional ha permès avançar i superar les dificultats que s'han anat presentant

Actualment cal tenir en compte les noves facultats derivades de la capacitat d'ordenació. Ens han de permetre assolir nivells de coordinació més amplis i integradors. Coordinació i ordenació sumen, i perfeccionen el model.

Cal avançar en la construcció d'un Sistema de la Policia de Catalunya que permeti, en primer lloc, observar millor i adaptar-se amb flexibilitat a les demandes i requeriments de la ciutadania. Atendre i entendre, des de la perspectiva policial, els nous escenaris socials, polítics i culturals, és un requeriment essencial.

En segon lloc, i atenent a la diversitat i fragmentació actual del mapa policial català,⁸ cal que es consensuïn i s'unifiquin normes i criteris, en un únic sistema que es presenti estructurat i orientat a un model de seguretat pública propi. És un marc essencialment jurídic, però que també requereix una construcció cultural.

⁸ Els municipis, en aplicació del principi d'autonomia local, han creat cossos de Policia Local cadascun dels quals amb les seves pròpies normes de selecció i funcionament; amb diferents mecanismes de provisió de llocs, categories, sistema retributiu i comunicacions. Tenint en compte que 213 municipis han fet ús de la competència per crear el seu cos de Policia Local, en aquests moments Catalunya disposa de 213 cossos de Policia Local amb 213 sistemes diferents. Hi hem d'afegir el sistema propi del cos de Mossos d'Esquadra.

En tercer lloc, un Sistema de la Policia de Catalunya s'ha d'entendre com *el conjunt de normes i criteris que donen cohesió i forma a l'estructura de seguretat policial del país*.

En quart lloc, ha de ser un Sistema de la Policia de Catalunya que, per tal de caminar cap a l'excel·lència en la prestació del servei públic de policia, incorpori l'òptica del ciutadà. Cal emfatitzar la cultura de la coresponsabilitat entre la Generalitat i els Ajuntaments i ha d'assegurar una prestació equivalent en el conjunt del territori.

I finalment, cal entendre que la configuració d'un únic Sistema de la Policia de Catalunya (que inclou tots els cossos que la integren⁹) ha de ser viscuda pels cossos policials com la gran oportunitat per créixer i no tant com una oportunitat de racionalitzar recursos. Ha de permetre que el país i les institucions acompleixin un repte més gran: dotar la ciutadania d'una policia pròpia més forta, connectada a la seva manera de ser i de fer i que forma part del territori en què viu.

L'objectiu de l'ordenació i la coordinació ha de ser disposar d'una Policia de Catalunya que maximitzi els recursos disponibles, doni respostes a les necessitats actuals d'un país del segle XXI en matèria de seguretat i impulsi, a partir de la seva configuració, un sistema policial propi arrelat al territori i a la societat catalana.

El Sistema de la Policia de Catalunya s'ha de posar a disposició de la societat, i s'ha de construir des d'aquesta. Ha de superar la mirada corporativa i posar l'eix en les demandes de la societat.

⁹ Un únic sistema (el de la Policia de Catalunya) que serveixi a dos cossos (el de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i el de la Policia Local amb totes les seves denominacions històriques i tradicionals).

Gestió de les Polícies Locals

Miquel Pedrosa Gàmez

*Inspector en Cap de la Policia Local de Rubí del gener de 2009
al setembre de 2015*

1. Introducció

Recentment he rebut amb molta satisfacció la proposta de la Diputació de Barcelona per col·laborar, juntament amb altres professionals, en la redacció d'un llibre sobre *La Policia Local a Catalunya*. En la divisió de tasques i temàtiques entre els participants d'aquest llibre, he pogut triar de parlar-vos de la «Gestió de la Policia Local», que és el capítol que a continuació desenvoluparem.

Cada municipi posseeix la seva idiosincràsia, peculiaritats i necessitats particulars; per tant, les solucions no poden ser uniformes. Per aquest motiu és del tot necessari que cada municipi escolti i atengui les propostes concretes que li faci arribar el seu cap de policia, com a professional expert que més sap de seguretat dins de la seva administració. Estem convençuts que els nostres responsables polítics ens valoren i ens veuen cada cop més com a directius públics amb altes capacitats que treballem amb el departament més transversal de la nostra administració

S'inicia una nova etapa molt complexa però molt il·lusionant. En un temps en què hi ha moltes expectatives de desfer-nos dels jous del passat que tant han desacreditat la política actual.

Per tal d'assolir aquest ambiciós objectiu cal ser valents, autocrítics, molt exigents amb nosaltres mateixos, innovar i fer els canvis necessaris per oferir un servei de qualitat. La policia ha d'organitzar-se de manera que aconsegueixi una direcció eficaç i una coordinació i supervisió que facilitin assolir els objectius, aprofitant al màxim les aptituds de tots els seus membres.

La recerca d'una major qualitat en la prestació de serveis, l'assoliment de la seva execució al menor cost possible, l'aprofitament de les recents reformes tecnològiques, l'exemplaritat pública per recobrar la confiança ciutadana, etc.: aquesta transformació no vol dir revolució però sí canvis essencials i rellevants per fer una policia cada cop més propera al ciutadà.

L'estructura del capítol s'inicia amb els actors més influents i determinants en l'èxit de la gestió policial. A continuació es detallen les línies bàsiques d'actuació amb el model que proposo, basat en la meva experiència pràctica de més de 34 anys a la policia i en tot el que he après de la resta de companys policies.

2. Els grups d'interès. Els actors interns i externs

L'anàlisi acurada de l'entorn i de la mateixa estructura interna i el coneixement dels actors que hi intervenen o que es poden veure afectats (*stakeholders*) té una importància fonamental per tal d'assegurar-se uns bons resultats en la implantació de qualsevol projecte de gestió policial. La participació en els assumptes públics ja no és una reivindicació retòrica. Els ciutadans estan deixant de ser subjectes passius i exigeixen ser protagonistes del destí de les seves administracions. Moviments socials i ciutadans amb inquietuds estan manifestant, obertament i amb accions reivindicatives intenses, que volen participar activament en la vida pública. Massa sovint s'interpreta injustament que l'administració viu d'esquena a la realitat social. Sabem que no és cert, però hem d'eliminar qualsevol dubte per evitar de caure en la deslegitimació de les institucions públiques.

La ciutadania exigeix un canvi profund, un model basat en la confiança, perquè només és digne de confiança el qui compleix la paraula, el qui és competent en la seva activitat, el qui actua amb transparència i veracitat. Més endavant us presentarem el model de responsabilitat compartida que ha donat tan bons resultats a Rubí i que estic convençut que es pot traslladar i millorar a la resta de municipis.

La base de l'activitat policial ha de ser el contacte directe i continu amb els ciutadans. La confiança, la participació i la coresponsabilitat entre els serveis de l'administració i els serveis supramunicipals o les diverses entitats de la comunitat no han de ser una excepció sinó la norma.

Pel que fa al servei públic de policia, s'ha evidenciat la necessitat d'impulsar, dins de les organitzacions, la cultura del treball en equip (tant internament com amb la resta de departaments implicats en les matèries en les quals intervenen), l'enfocament de les matèries des de perspectives diferents de les tradicionals, la proximitat a la societat i la recerca d'un nivell òptim de qualitat en el servei prestat.

Per solucionar aquests aspectes d'una manera estructural, caldrà establir relacions multidisciplinàries, en la línia d'oferir serveis complets i tractats des de diferents àmbits d'actuació. Per això és imprescindible que existeixi, cada vegada més, una interrelació entre la Policia Local i la resta de departaments municipals, i alhora amb altres institucions i entitats que d'alguna manera aportin solucions a la problemàtica ciutadana.

Actualment, la idea de seguretat s'associa amb la seguretat de les persones com a titulars de drets i obligacions, superant l'àmbit estrictament policial i penal per incloure-hi els drets civils, socials i polítics. La seguretat ciutadana es converteix així en una qüestió cívica, social i política. Però aquesta idea també es veurà afectada en trobar-nos en una societat globalitzada i sotmesa a constants canvis, de manera que dins de l'àmbit de la seguretat s'hi inclouran, juntament amb els temes més tradicionals (delinqüència, victimització, temor, etc.), altres aspectes relacionats amb la problemàtica econòmica i política (exclusió social, pobresa, manca de cohesió social, pèrdua de confiança en les institucions, etc.). Totes aquestes consideracions són a la base de la dificultat a l'hora d'adoptar una definició universal i estandarditzada del concepte de seguretat ciutadana.¹

¹ En l'article de SUCPOL escrit pel cap de la Guàrdia Urbana de Tarragona, el Sr. Enrique Fernández Ferreira.

Aquests grups d'interès o actors –individuals o col·lectius– són, per tant, interns i externs a l'organització, i la seva anàlisi ens ha d'ajudar a conèixer la seva influència en la nostra organització i la seva evolució futura.

Pel que fa als actors interns, hem d'assenyalar, entre els més rellevants, l'Alcaldia, la Regidoria de Seguretat Ciutadana, i altres regidories amb les quals la policia té una relació molt directa: Mobilitat, Protecció Civil, Urbanisme, Medi ambient, Hisenda i règim interior, Benestar social, Dona i joventut, Dinamització econòmica, Obres i serveis, Sanitat, Cultura, Esports, etc. També formarien part d'aquests actors interns altres departaments importants de l'administració, com la Secretaria, Intervenció i compres, els partits polítics amb representació municipal, els representants dels treballadors, etc.

Pel que fa als agents externs, el més important i que aglutina tota la resta és el ciutadà client, que engloba les associacions de veïns, botiguers i comerciants, empresaris, pagesia, centres d'ensenyament, centres assistencials, entitats esportives, entitats de la tercera edat, juvenils, de dones, esportives, els jutjats, els Mossos d'Esquadra i altres cossos policials, etc. En l'actualitat hem d'incorporar al funcionament de les organitzacions la idea del canvi social continu i ràpid, anomenant aquí la variable velocitat de canvi social, per fer que les organitzacions estiguin en consonància en cada moment amb el que succeeix en la cultura, el pensament o la manera de fer i de viure de la comunitat on es troben. La incorporació de conceptes con flexibilitat i versatilitat és d'una gran ajuda perquè les estructures es construeixin pensant en l'esmentada velocitat variable del canvi social.²

² Conrado Fernández, Gestió estratègica de la policia. Consultat l'11 de gener de 2015.

En aquest capítol només us parlarem dels agents que poden influir més decisivament en la implementació d'un projecte de gestió policial, que al meu parer són l'Alcaldia, la ciutadania client, els Mossos d'Esquadra i els membres de la Policia Local.

2.1. L'alcalde/ssa

L'alcalde/ssa és el màxim representant dels ciutadans en el municipi i dirigeix la política i els serveis municipals, exercint també la direcció superior de la Policia Local, tot i que el comandament directe l'exerceix el cap del cos, que és el comandament policial de major graduació. L'alcalde/ssa és l'autoritat superior en matèria de seguretat pública i les seves competències principals en seguretat, o les del regidor/a en qui delegui, segons la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, en els seus articles 21.1,h) i 25.2; segons el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, article 66.3 de la Llei municipal de règim local de Catalunya, i l'article 4 de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, són:

1. Dirigir la política de seguretat en el seu municipi, d'acord amb les competències respectives i en el marc de les determinacions del Pla General de Seguretat de Catalunya.
2. Presidir la Junta Local de Seguretat i vetllar pel compliment dels seus acords.
3. Ordenar i dirigir les actuacions municipals en matèria de seguretat, d'acord amb l'ordenament vigent.
4. Exercir el comandament superior de la Policia Local.
5. Impulsar i coordinar, en l'àmbit municipal, les accions necessàries per aconseguir les finalitats de la Llei 4/2003.

6. Conèixer i avaluar contínuament l'estat de la seguretat pública; detectar les necessitats i demandes dels ciutadans, i impulsar un model de millora contínua en l'eficàcia, eficiència i qualitat dels serveis de seguretat pública.
7. Informar el ple de l'ajuntament sobre el Pla Local de Seguretat, aprovat per la Junta Local de Seguretat.
8. Presidir el Consell Municipal de Seguretat i Prevenció, que és l'espai on s'exerceix la participació dels diversos agents al voltant de les matèries específiques relacionades amb l'anàlisi, planificació i execució del sistema local de seguretat pública.
9. Exercir la potestat sancionadora, en els termes que li atribueix la legislació vigent.
10. La resta de funcions que li assigna la legislació vigent en matèria de seguretat pública.

És un gran coneixedor/a de la problemàtica urbana i, moltes vegades, participa i s'implica directament per resoldre una situació d'una manera més ràpida. És qui ha de valorar la seguretat pública del municipi en funció dels resultats obtinguts i de les peticions de la comunitat, establint les polítiques de prevenció i seguretat que consideri adients.

L'alcalde/ssa és, després dels ciutadans, l'actor més important de tots els relacionats en aquest capítol, especialment pel que fa a tots els serveis municipals (en els quals està inclòs el servei de la Policia Local). La raó és òbvia: l'alcalde/ssa és la persona que pot influir d'una manera més decisiva en la prestació d'aquest servei i en el seu desenvolupament organitzatiu i funcional.

Les autoritats i les administracions locals —els alcaldes i els ajuntaments— tenen un paper destacat en la participació, en el disseny i seguiment de les polítiques locals de seguretat i en l'execució de les

competències que els són pròpies en aquest àmbit, sobretot per mitjà dels serveis municipals i especialment de les polícies locals. Amb aquest objectiu final, la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública, dissenya el sistema de seguretat de Catalunya, que s'inspira en els principis de prevenció dels riscos i les amenaces, d'adequació dels serveis de seguretat a la demanda social, de proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics, d'eficàcia de l'acció pública i d'eficiència en l'assignació de recursos i mitjans, de planificació i avaluació de les actuacions, de proporcionalitat de la intervenció pública, de coresponsabilitat i complementarietat de les autoritats i les administracions, de coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis, i de transparència i informació als ciutadans. Aquest conjunt de principis, explícitament establerts per la llei, permet dotar el sistema de seguretat que es dissenya d'una adequada coherència i eficàcia, i constitueix una pauta apropiada d'orientació general de les actuacions de les diverses administracions i llurs relacions en aquest àmbit.

La Policia Local és un cos molt vinculat al municipi i als seus habitants, amb unes funcions i una manera de dur-les a terme que s'han hagut d'adequar al llarg del temps per respondre en cada moment a la demanda institucional ciutadana.

Aquesta evolució ha fet possible que actualment aquest cos s'integri en el conjunt de serveis al ciutadà, protegint els drets i llibertats públiques, participant en la millora de la qualitat de vida dels ciutadans i garantint la seguretat ciutadana, d'acord amb el marc normatiu. La seva actuació s'ha d'ajustar a la voluntat política que, en defensa de la legalitat vigent, assenyali la corporació municipal, i ha d'estar en tot moment adreçada a aconseguir millorar l'eficàcia i la qualitat del servei que presta.

La Junta Local de Seguretat, presidida per l'alcalde/ssa, és l'òrgan de coordinació i cooperació on es determinen les prioritats, les accions especials i les campanyes de prevenció i on, a partir del diagnòstic de l'estat de la seguretat pública en el municipi, s'orienten les activitats

i l'acció policial i la seva coordinació amb tots els serveis públics que operen en el municipi.

Cal fer constar la importància de les directrius polítiques sobre la tasca de la Policia Local. La demanda política s'ha d'entendre com un recull de necessitats de la població, al qual la policia ha de donar resposta amb els mitjans i recursos possibles.

Segons diu C. Ramió,³ *«és fonamental conjugar les competències professionals, la qualitat humana i l'empatia que hi hagi entre el responsable polític i el màxim càrrec funcional del departament corresponent»* (en el nostre cas, seria amb el cap de policia). És a dir, el polític no ha de fer de tècnic, i aquest no ha de fer de polític, però sí que han d'anar tots dos en la mateixa direcció. El polític té la difícil tasca d'articular interessos particulars i egoistes dels ciutadans i cercar l'interès general, formulant prioritats i línies d'actuació estratègiques. El seu lideratge és més de comunicació, d'entendre i atendre les demandes socials i col·lectives, de negociar, de conciliar interessos, de ser molt intuïtiu i empàtic, etc. D'altra banda, el cap de policia ha d'aportar les competències tècniques de caràcter professional, la legitimitat derivada del seu càrrec, els seus coneixements, la seva experiència en els delicats equilibris dels conflictes socials i, sobretot, el seu gran coneixement institucional pel fet de ser el cap de departament que té una relació més transversal amb la resta de departaments.

D'altra banda, també és important i necessari un canvi cultural de l'organització i entendre el rendiment humà en el treball com una matèria que ha de ser gestionada per l'organització i que ha de ser assumida per aquesta com una part de les responsabilitats ordinàries de gestió.

La ciutadania ha de tenir tota la informació disponible per tal d'assegurar-se que el poder s'exerceix en benefici de tothom. El cate-

³ Carles Ramió, en el llibre «Teoría de la organización y administración pública». Ed. Tecnos, 2010.

dràtic Josep M. Vallès⁴ ha destacat que el fet que la ciutadania pugui accedir a la informació de les administracions té dos efectes positius: el primer, fa més difícil les pràctiques corruptes, actua de forma preventiva, i el segon, fa més conscient la ciutadania de com és de difícil la tasca de governar.

El canvi, el tomb principal és el reconeixement del mèrit i la flexibilitat com a elements que han de dur a la competència, la integritat, l'ètica, l'eficiència verificada i el servei de qualitat com a vies per recuperar la confiança perduda.⁵

En la política, com en la policia, que una minoria faci un abús del seu càrrec fa que es perdin la credibilitat i la confiança en la gran majoria que aconsegueix les seves funcions amb esperit de sacrifici i de servei al conjunt de la societat.

2.2. El ciutadà: client i accionista de l'administració

En el moment en què parem l'atenció a l'entorn i als grups d'interès (actors) que en formen part, el ciutadà és un dels més importants. Per tant, la seva demanda serà la que orienti en tot moment l'activitat policial.

El ciutadà, al qual actualment s'anomena *client* o fins i tot *accionista* de l'administració, és l'actor universal. Amb això vull dir, d'una banda, que el ciutadà no és un subjecte passiu sinó que és el destinatari dels serveis que ofereix l'administració i que, per aquest motiu, cada vegada han de ser de major qualitat, i d'altra banda, que els serveis de l'administració han de ser accessibles per a tothom, tant per als veïns del municipi com per als qui no ho són.

⁴ Col·lecció Bones Pràctiques, núm. 6: «Integritat i transparència: dues condicions per a la qualitat democràtica». 2013.

⁵ Antonio Muñoz, en el llibre *Todo lo que era sólido*. Ed. Seix Barral, 2013.

De vegades, però, el ciutadà no actua sol. La societat mateixa fa que els ciutadans i ciutadanes formin diferents grups o col·lectius. Aquests poden ser voluntaris (associacions, entitats, etc.), poden ser involuntaris, a causa d'alguna característica comuna per a tots ells (infants, joves, gent gran, dones, etc.), o poden ser institucionals (administracions, judicatura, responsables polítics, altres cossos, etc.). En aquest sentit, cal recordar la importància de col·locar els ciutadans en el centre de la gestió pública.

D'acord amb l'opinió d'alguns experts en matèria de seguretat pública, l'activitat i els objectius de les forces policials han de transcendir àmpliament les funcions tradicionals, anticipant-se a les demandes actuals i futures, per a la qual cosa cal un profund coneixement, no tan sols de la seva tasca professional directa, sinó també de la societat mateixa, de les seves percepcions i de les seves actituds. Aquest argument pren en consideració el creixent ressorgir dels centres urbans, motiu pel qual es requereix la corresponent assignació de recursos en matèria de seguretat, de manera que és necessària la configuració d'una policia molt professional, especialitzada, enquadrada en estructures organitzatives racionals, flexibles i que promoguin el flux d'informació i d'anàlisi multidireccional.⁶

La solució dels problemes que més els preocupen depèn d'una sòlida capacitat de planificació estratègica, i requereix disposar de dades de qualitat, amb la capacitat d'analitzar-les, però sobretot amb la disposició, per part de tots els operadors, departaments de l'administració i veïns, de treballar coordinats per assolir els objectius.

Per això, cal conèixer amb exactitud quina és aquesta problemàtica i les necessitats de la comunitat. Cal saber quins problemes causen inquietud i preocupen la comunitat del nostre municipi i, aleshores, cal orientar l'organització cap a la seva resolució.

⁶ En l'article de SUCPOL escrit pel cap de la Guàrdia Urbana de Tarragona, el Sr. Enrique Fernández Ferreira (2012).

Establir un model policial sòlid que respongui a la demanda social de seguretat, amb la possibilitat de donar respostes reals i efectives, és l'objectiu de les policies locals de Catalunya i, per assolir-lo, cal una policia integrada i propera a la seva societat.

2.2.1. Model participatiu de proximitat de Rubí: «Els compromisos de barri»

Basant-se en aquestes premisses, l'Ajuntament de Rubí va implementar a partir de l'any 2004 un projecte de gestió i planificació estratègica, tot dissenyant un model d'organització i funcionament de la Policia Local com un Servei Públic de Seguretat basat en el model de policia de proximitat estratègica, orientat a la demanda d'una policia de serveis i preventiva, que aplica una filosofia de treball adreçada a la gestió de conflictes i la resolució de problemes, és a dir, a estar molt a prop del ciutadà per tal de detectar el problema i donar-hi solució en la seva fase inicial.

Aquest projecte va partir de la base que la funció principal del servei de la policia en el seu municipi és contribuir activament a la millora de la qualitat de vida i la convivència dels ciutadans i ciutadanes, no tan sols mitjançant la resolució de la seva problemàtica sinó també disminuint-ne les causes, fent coresponsable la ciutadania mateixa.

Per aquests motius, és de vital importància la identificació de la demanda (la problemàtica que genera el desenvolupament de la vida quotidiana, en la línia d'obtenir elements de judici per tal de conèixer i poder-hi actuar), l'anàlisi de l'entorn, dels grups d'interès i dels símptomes, el diagnòstic de les causes, els recursos disponibles, la planificació i el cost –econòmic i social– de les possibles solucions, la previsió d'alternatives per possibles errors en una determinada solució i, finalment, l'establiment de mecanismes de seguiment, avaluació i correcció de la implantació de les diverses fases del projecte.

Les entitats de la ciutat, amb aquest nou model, han de fugir de considerar-se a si mateixes com a objectes passius, que simplement reben (o pateixen) les polítiques públiques, per esdevenir subjectes veritablement actius que opinen.

Aquest és un dels reptes que tenim al davant tots plegats. Vehicular, promocionar i garantir la participació pública en els objectius interns de les nostres policies.

Igualment, la nostra experiència ens ha demostrat que en la percepció de la seguretat ciutadana hi té més impacte l'acumulació de petits fets, d'actituds de menyspreu envers les altres persones i envers els equipaments i espais públics, que no pas aquelles activitats delictives de més transcendència penal. Amb caràcter general, aconseguixen minar més la moral col·lectiva els actes de vandalisme o d'incivisme que es donen en tots els nostres municipis que no pas els delictes greus, ja que afortunadament aquests els pateixen un nombre molt reduït de persones en contraposició a les molèsties de civisme, que són molt més generals.

De fet, les expectatives del ciutadà envers la policia s'orienten, en primer terme, a qüestions tan bàsiques com ser escoltat, rebre informació, estalviar-se molèsties, percebre una voluntat clara de solucionar els seus problemes... En definitiva, allò que el ciutadà vol constatar és que és ell, com a subjecte amb dret a gaudir d'una seguretat raonable, és l'origen, el centre i el destinatari de tota la nostra activitat policial.

Per tant, la participació ciutadana en el sistema de seguretat local no és una concessió testimonial sinó una necessitat, i implica l'establiment de diversos canals de comunicació, col·laboració i coordinació entre la ciutadania i els cossos, serveis i òrgans responsables de la seguretat pública.

Aquest canvi únicament es podia aconseguir amb una nova filosofia que impliqués tota la plantilla i que aconseguís que cadascun dels seus

components se sentís, en la seva activitat quotidiana, motivat i particip. Una filosofia unida a un nou estil de treball en què l'equip de proximitat fos la peça fonamental al voltant del qual girés tota l'organització, en què el contacte directe i continu amb els ciutadans fos la base de l'activitat policial i en què la confiança, la participació i la coresponsabilitat entre els serveis de l'administració i els serveis supramunicipals o les diverses entitats de la comunitat no fossin una excepció sinó la norma, per tal d'assolir uns resultats molt més positius.

La implementació d'aquest projecte de planificació i gestió estratègica va ser progressiu en el temps, ja que no és fàcil adequar les persones, incloent-hi els seus comandaments, a unes necessitats que han variat radicalment. També s'ha de tenir en compte que cada Policia Local i cada municipi és un món diferent i pateix els seus problemes i mancances particulars, als quals s'han d'afegir les herències rebudes d'organització i de personal.

La gestió estratègica, en contraposició a la reactivitat, com a motor bàsic de l'estil de fer policia comporta territorialitzar el servei i adoptar actituds i perspectives proactives. El replantejament estratègic ha d'incidir, certament, en una nova orientació cultural dels serveis de la Policia Local, alhora que cal optimitzar els recursos disponibles, fent-los més eficients i també més versàtils i adaptables a unes circumstàncies en canvi continu.

Han estat moltes les polítiques que des de diversos àmbits de competència municipal (policia, mediació, educació, urbanisme, trànsit, ordenament de l'oci, neteja, serveis socials, etc.) s'han impulsat per fer front a aquests problemes.

La gestió de proximitat, més propera al ciutadà, i que requereix una estratègia global en base al desplegament territorial, comporta el pas des d'una òptica de policia reactiva a una de proactiva que fa necessari un replantejament de tota l'organització. Alhora, transitar des d'un sistema centralitzat a un altre en què el personal de base té molt a dir sobre l'activitat que duu a terme, i en què el sistema participatiu

per equips vehicula la part més important del treball, requereix un nou plantejament dels recursos.

La cooperació i participació de la ciutadania implica que la policia estableixi relacions positives amb la comunitat, que involucri la comunitat en la seva aposta per una millor prevenció i que comparteixi els seus recursos amb els de la comunitat, amb la finalitat de resoldre aquells problemes que més preocupen els seus integrants.

La confiança no s'aconsegueix de la nit al dia, sinó que requereix un esforç continu. La confiança ha d'existir abans que la policia pugui començar a dedicar-se a entendre les necessitats de la comunitat i a construir aquests vincles íntims que generaran el suport comunitari. El cos de policia, sempre que pretengui generar confiança i aconseguir una cooperació comunitària efectiva, haurà de tractar les persones amb respecte i sensibilitat. L'ús innecessari de la força, l'arrogància, el distanciament o la grolleria, descoratjaran qualsevol desig de la comunitat d'aliar-se amb la policia.

En una primera fase es van establir els següents objectius com a propis d'aquest model de treball policial:

- a) Incrementar la implicació de la comunitat en els problemes de seguretat.
- b) Vigilar tots aquells aspectes que incideixen en la millora de la qualitat de vida.
- c) Reduir la sensació d'inseguretat ciutadana.
- d) Incrementar les relacions amb la comunitat.
- e) Identificar les diferents problemàtiques i elaborar les estratègies per resoldre-les.
- f) Implicar el professional de policia en la resolució dels problemes.

En una segona fase, amb el desplegament del Cos de Mossos d'Esquadra al municipi, la Policia Local de Rubí, juntament amb el Cos de ME, va desenvolupar un treball transversal amb l'administració del nostre Ajuntament i amb el conjunt de la ciutadania per fer front a les problemàtiques que sorgeixen en la societat actual, que, com a tal, moderna, complexa i canviant, necessita uns serveis policials de qualitat. Tenint en compte tots aquests paràmetres, el nou model de seguretat pública dissenyat per la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, estableix que la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les diferents polícies locals tenen com a finalitat el foment de la convivència i la cohesió social, les quals es pretenen aconseguir basant-se en la prevenció, la participació i la implicació dels diferents serveis públics i també de la societat civil.

Com molt bé diu l'inspector dels ME Sr. Joan Coll, en una experiència similar al barri de Ciutat Meridiana de Barcelona,⁷ «la seguretat, en aquest sentit, es concep com un servei públic que integra múltiples àmbits d'actuació i que s'ha d'organitzar en funció dels requeriments de la seva destinatària, la ciutadania. Per tant, la participació ciutadana en el sistema de seguretat no és una concessió testimonial sinó una necessitat. Implica l'establiment de diversos canals de comunicació, col·laboració i coordinació entre la ciutadania i els serveis i òrgans responsables de la seguretat pública. Per tant, el que cal és que des dels cossos policials es dugui a terme una proximitat policial que permeti gestionar quotidianament i de manera acurada, sempre amb total respecte a la legislació vigent i als Drets Humans, els problemes delinqüencials i de convivència que es detectin, des d'una perspectiva preventiva, amb el treball conjunt dels ciutadans com a receptors de la seguretat que són. Això només s'aconsegueix creant una estratègia de treball basada en una actuació transversal amb tots aquells operadors competents que tinguin encomanada la resolució de conflictes i que

⁷ Joan Coll i Elena Martínez, «Estratègia i gestió de l'espai públic». Apunts de Seguretat. Juliol 2010. Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya.

sol consistir, en la major part dels casos, en la participació activa en taules de treball o de coordinació (com, per exemple, les taules que s'han creat recentment des de Governança d'alcaldia), en les quals intervé la participació policial i també la de tècnics en seguretat, que aporten informació i experiències a altres actors socials implicats en el territori, com poden ser tècnics en educació, immigració, gent jove o gran, representats veïnals, del món del comerç, etc., amb la finalitat de cercar fórmules conjuntes que permetin avançar-se als problemes amb l'objectiu de treballar sota la perspectiva de la prevenció o la resolució de problemes fora dels àmbits judicials. Aquesta col·laboració no tan sols es limita a obtenir informació per part dels policies que participen activament en aquestes taules; va més enllà».

Hem de fer un canvi integrador en la nostra Policia Local, per adaptar-nos a la complexitat de les nostres societats, però sobretot per adaptar-nos i poder reaccionar millor davant les realitats de la nostra ciutat; per aconseguir que la sensació es correspongui amb les dades.

La política contemporània està cada vegada més vinculada a una forma de governar horitzontal i orgànica que inclou la ciutadania mateixa en els processos de reflexió i decisió. La governança política, en un context d'interdependència econòmica i política creixent, fa més incidència en l'eficàcia politicoeconòmica, en la qualitat democràtica i en l'orientació ètica de les intervencions de l'Estat, factors que esdevenen la base de la legitimitat política.⁸

La seguretat i la seva percepció estan molt lligades als conflictes de convivència i a les dificultats de gestió de l'espai públic, ja que s'hi posen en joc conflictes d'interessos, sobretot pel que fa a la divisió i la utilització de l'espai i dels ritmes de la ciutat (llocs d'oci, d'esport, parcs, etc.), sense oblidar que també són el resultat de desigualtats creixents en l'accés als recursos. En aquesta lluita per la seguretat dels espais públics hi intervenen diversos departaments, que hi apli-

⁸ «Governança i democràcia». Fundació Catalunya Europa.

quen diferents disciplines, ja que la seguretat està lligada als problemes de sanitat, medi ambient, urbanisme, educació, disciplina urbanística, serveis socials, servei de la dona, mobilitat, seguretat ciutadana, etc.

Aquesta relació directa amb tots els actors que conformen la societat ens ha de facilitar les eines per establir les estratègies de prevenció i resolució de problemes que més influeixen en la qualitat de vida dels nostres veïns i veïnes.

Aquest estil de policia que proposem s'ha de concebre com una estratègia capaç no tan sols de donar resposta o reacció immediata a il·lícits penals o administratius, sinó també d'exercir altres funcions exigides per la societat, com són la funció assistencial, la funció preventiva i la funció proactiva. L'objectiu bàsic estratègic de la policia en aquest model és obtenir i mantenir la confiança, la col·laboració entre policia i ciutadà, per tal d'abordar satisfactòriament la lluita contra la criminalitat i el manteniment de la convivència, que requereix la implicació imprescindible dels ciutadans. Com diu el cap de la GU de Badalona, Sr. Conrad J. Fernández,⁹ «en el segle XXI ens trobem amb nous reptes, demandes i contingències externes, en relació amb les de finals del segle XX, que obliguen la Policia a conèixer la nova realitat i indagar en el contingut profund del concepte de proximitat estratègica. Les formes d'aproximació són diferents per a cada model social, de manera que la Policia requereix configuracions diferents per a això. Els espais on es desenvolupen les relacions humanes i que afavorien l'aproximació d'agents i veïns han variat i la proximitat que el ciutadà necessita no es pot establir en aquest moment tal com es feia en dècades anteriors (avui, per exemple, s'han d'incorporar les noves tecnologies, les TIC, com a eines fonamentals per estar proper al sentiment ciutadà)».

⁹ Fernández, Conrado J., «Gestión estratégica de la policía. La proximidad estratégica», a: *Prevención y modelo policial*. Ed. M. Martín, 2008.

En aquest context,¹⁰ «és molt important el lideratge sobre la cultura organitzacional en què s'han d'unir la filosofia organitzativa amb l'impuls decidit de valors ètics, que garanteixin la qualitat i la pulcritud dels procediments, amb el màxim de transparència. La professionalització de la Policia passa necessàriament per aquest camí, amb una gestió cada cop menys tradicional (de submissió a les ordres). Això suposa el desenvolupament de noves formes de relació tant a nivell extern, amb ciutadans, responsables polítics, mitjans de comunicació, etc., com intern, per a la gestió de recursos o la informació, i la conseqüència és l'augment del valor del servei i del prestigi de la Policia».

Aquesta estratègia ha aconseguit al municipi de Rubí en els últims deu anys, on l'hem implementat, que no tan sols es garanteixi la seguretat ciutadana sinó també que hi hagi una percepció òptima de seguretat per part dels ciutadans que conviuen en un espai. No es tracta només de veure, durant unes hores al dia, un agent de policia patrullant a peu per unes zones determinades de la ciutat. Es tracta de l'establiment d'una relació de proximitat amb sectors de la població que, fins aleshores, mai no havien interrelacionat amb l'administració més enllà d'atendre els seus propis assumptes. Es mantenen reunions periòdiques trimestrals amb les entitats i amb diferents actors externs de la ciutat i es prioritzen les seves demandes establint un compromís de les mesures que es prendran i dels possibles resultats. En la reunió següent s'expliquen els avenços assolits i s'atenen noves propostes.

La confiança de la població és un factor important i decisiu de la tasca policial. En depenen l'ús, la utilització i el nivell d'avís per a la mobilització dels recursos de la policia, i sense coneixement de la realitat social no és possible realitzar tasques de prevenció.¹¹ Al final

¹⁰ Fernández, Conrado J., *¿Quién construye espacio público? La policía en espacios públicos y cohesión social*. Ed. Alberto Hurtado. Santiago de Xile, 2009.

¹¹ Fernández, Conrado J., «Gestión estratégica de la policía. La proximidad estratégica», a: *Prevención y modelo policial*. Ed. M. Martín, 2008.

de cada període (el juny de cada any), es fa una enquesta de satisfacció entre tots els actors participants (entitats, comerciants, AA.VV., centres educatius, etc.), essent el resultat dels últims quatre anys d'excel·lent). En les reunions trimestrals hi participen directament l'alcalde, que presideix l'acte, i el regidor de Seguretat. També acostumen a participar en les reunions de resolució dels compromisos altres regidors i tècnics municipals.

2.3. Mossos d'Esquadra

El desplegament del Cos de Mossos d'Esquadra es va completar a nivell de tot Catalunya l'1 de novembre de 2008. Els diferents ajuntaments han acordat uns convenis de col·laboració amb la Conselleria d'Interior de la Generalitat que estableixen un nou model de treball policial basat en la col·laboració mútua entre ambdós cossos policials en què s'especifiquen les competències que corresponen a cada cos policial, les que són compartides i les específiques, formant part del mateix sistema de seguretat pública.

La voluntat que reflecteix la signatura d'aquests convenis és aconseguir la màxima cooperació i coordinació per vertebrar les funcions encomanades als cossos policials que depenen de les dues administracions. En conseqüència, totes les actuacions de coordinació, cooperació i col·laboració han de permetre maximitzar, facilitar i simplificar l'accés del ciutadà al sistema de seguretat. En aquest sentit, el sistema ha d'estar obert a la participació.

D'altra banda, els convenis acostumen a establir la creació d'una taula de coordinació operativa per a l'execució de les accions, els plans o els programes acordats per la Junta Local de Seguretat, la qual n'ha de supervisar el desenvolupament i n'ha d'avaluar els resultats. Tots dos cossos policials han de fer el seguiment i el traspàs d'informació, i han de decidir les actuacions conjuntes a emprendre; així mateix, han d'analitzar les possibles disfuncions operatives que es puguin produir i elevar els eventuais desacords a la Junta Local de

Seguretat perquè decideixi. Aquesta taula de coordinació la formen els caps dels cossos policials actuant al municipi i, entre els caps, se signen protocols operatius de coordinació.

La coordinació policial representa la necessitat de la suma d'esforços i de recursos que, en matèria de seguretat, han de realitzar les diverses administracions. En el decurs dels darrers anys s'ha fet un important treball de relacions entre el món local i la Generalitat, en la formació policial conjunta, en el desplegament territorial i normatiu i en l'ordenació i la vertebració d'un sistema integrat de seguretat pública per a Catalunya.

Els Mossos d'Esquadra i la Policia Local compartim tant les dades de seguretat, convivència, atenció a la víctima, etc., com les campanyes i estratègies d'actuació conjunta (controls de seguretat, de trànsit, de proximitat, de comunicació, etc. de forma paritària i mixta), per tal d'optimitzar recursos humans i econòmics i oferir un millor servei al ciutadà. Malgrat tot, considero que encara hi ha massa duplicitats que es podrien estalviar, i que els sistemes de quadrant, els convenis col·lectius i altres disparitats dificulten uns millors resultats.

2.4. Els actors interns del cos

En l'organització policial podem trobar-hi diferents tipus d'actors en relació amb la seva categoria, la seva àrea d'influència o les seves expectatives.

2.4.1. El cap de policia

El cap és una de les peces clau dins de l'organització policial i en la consolidació del sistema de seguretat pública de Catalunya. La seva responsabilitat és de naturalesa directiva, amb la finalitat d'obtenir uns resultats mitjançant la gestió d'uns recursos limitats.

Aquesta figura correspon que sigui exercida pel primer comandament del Cos i és qui ostenta la jerarquia immediata i directa de tot el personal policial. Entre les seves funcions específiques principals es poden destacar les que esmentem a continuació: la direcció estratègica de l'activitat policial, que es concreta en el comandament, la direcció, l'orientació, la coordinació i la inspecció dels serveis; l'emissió de les ordres i instruccions que consideri convenients per al millor funcionament de l'organització; l'exercici del comandament de tot el personal d'acord amb les estructures jeràrquiques establertes; la coordinació de les tasques comunes amb els caps d'àrea de l'Ajuntament; l'assumpció de totes aquelles tasques pròpies de Prefectura que li siguin delegades per l'Alcaldia; la transmissió del comunicat d'incidències diàries a l'alcalde/ssa; la comunicació personal de les incidències importants o urgents que es produeixin en el servei, que hagin de ser conegudes immediatament per l'autoritat municipal; la gestió de la imatge corporativa i les relacions amb els mitjans de comunicació, en coordinació i supervisió del Gabinet de Comunicació de l'Ajuntament; la direcció de la Unitat d'Escortes; la direcció de la Unitat de Tractament i Anàlisi de la Informació; fixar els objectius, en coordinació amb la direcció política de l'Ajuntament, tenint en compte les necessitats i demandes de la població i l'opinió dels propis professionals de la policia; la planificació del servei i de la previsió de necessitats; la gestió de les partides pressupostàries assignades al servei de seguretat pública; l'emissió de les directrius generals del servei, per mitjà d'ordres verbals o escrites, que adquiriran la fórmula d'instruccions, circulars o ordres del Cos, en funció del caràcter informatiu o preceptiu; assistir l'Alcaldia i el regidor delegat en les funcions de planificació, control, organització i coordinació; proposar les mesures organitzatives i la millora o la creació dels procediments, sistemes i mètodes d'actuació; l'assistència a les reunions de la Junta de Seguretat Local; proposar l'inici d'expedients disciplinaris i la concessió de premis o recompenses al personal mereixedor; transformar en ordres les directrius dels objectius rebudes des de la direcció política; l'avaluació de la necessitat de recursos humans, materials i pressupostaris i la formulació de les propostes adients; l'elaboració de la memòria anual; la instrucció i supervisió del proce-

diment sancionador de trànsit, i totes les altres facultats que se li atribueixin.

Ha de tenir habilitat i competència d'implementació estratègica (capacitat d'anàlisi, de presa de decisions, de planificació i organització, etc.), de perspectiva global (adaptabilitat, capacitat de prioritzar, capacitat per crear clima d'entesa, etc.), d'orientació als resultats (creativitat, iniciativa, coneixement de la feina, resolució de problemes, etc.), de lideratge (solució de conflictes, capacitat de persuasió, treball en equip, habilitat per a presentacions).

També cal que practiqui les qualitats següents: sinceritat, integritat, benevolència, honestedat, disciplina, exemplaritat, responsabilitat, coratge, empatia, compromís, lleialtat, excel·lència, resiliència i altres qualitats que ja explicaré en l'apartat de lideratge.

El comandament superior ha de gaudir d'un alt grau de previsió i organització en les seves actuacions. En cas que es cometin errors s'analitzaran i se'n valoraran les conseqüències, sense tenir por dels conflictes tant interns com externs. No li ha de tremolar la mà si cal imposar sancions en aplicació del corresponent reglament disciplinari.

Les relacions jeràrquiques s'han de fonamentar en la confiança i en el respecte mutu, afavorint les consultes i entrevistes amb els subordinats abans de decidir.

El cap de policia es troba en un lloc que és a cavall entre la pressió que realitza l'estament polític per la seva naturalesa específica, la que realitza la comunitat seguint els seus propis interessos legítims i la que realitzen els membres de la seva pròpia organització. D'aquesta manera es converteix en un referent intern i en el nexa de la microorganització policial amb la resta de l'organització i vers l'exterior. Per tant, en moltes ocasions fa de molla entre la tendència legítima de l'estament polític i la visió de la necessitat que es detecta internament; canalitza necessitats internes cap a l'exterior i necessitats exter-

nes cap a l'interior; es veu obligat a defensar i vendre idees i projectes, per la qual cosa haurà de saber negociar, pactar i dissuadir els altres.

El seu estil, juntament amb el d'Alcaldia, serà decisiu per determinar l'èxit o el fracàs de l'organització. Ha d'assolir que les altres persones es motivin a treballar juntes, reunir els interessos individuals per dirigir-los vers uns resultats col·lectius, assolir un cert grau de vinculació o cohesió entre el personal de l'organització, amb la finalitat que arribi a les seves pròpies fites i a les de l'organització i, en definitiva, gestionar l'organització de manera que cada membre pugui participar en les seves accions en una mateixa línia d'acció o direcció.

El cap de policia ha de conèixer les condicions a les quals s'enfronta, les habilitats i les capacitats de les persones que està dirigint, els objectius i metes que vol assolir i els recursos que pot emprar per tal d'abastar amb èxit l'objectiu final de millorar el servei i la qualitat de vida del ciutadà. A més a més, ha de supervisar els serveis importants per a la comunitat i ha d'estar constantment a la vista del públic i no amagat al seu despatx.

El cap de policia ha de saber no tan sols gestionar el personal, sinó aglutinar-lo per tal d'assolir uns objectius i unes fites, i fomentar el treball en equip, cosa que va més enllà de la simple distribució de tasques o de la motivació del personal individualment. Sense treball en equip, l'organització difícilment podrà prosperar. Aquest és el punt més difícil de gestionar pels caps de policia: ni la gestió normativa, ni els procediments interns, ni les relacions amb la ciutadania, ni la gestió pressupostària del departament, la planificació operativa o estratègica, la gestió dels recursos, els informes tècnics de qualsevol mena, les relacions amb els jutjats, amb altres cossos de seguretat, amb altres departaments de l'administració, etc., res no és tan complicat com la gestió del personal amb un servei conflictiu per ell mateix, que funciona les 24 hores del dia i els 365 dies de l'any. Aquí és fonamental que poder polític i cap policial vagin de la mà.

El cap de policia necessita informació objectiva, fiable i rellevant sobre els serveis que gestiona i que li serveixi de suport per a la presa de decisions. Ha de conèixer els objectius, els costos, el rendiment, els resultats i els impactes de les accions. D'aquesta manera podrà ajustar, canviar, planificar i resoldre les demandes i prioritats polítiques i ciutadanes. Totes les informacions externes s'han d'analitzar i, com a resultat, s'han de prendre les decisions tècniques amb l'objectiu d'assegurar la màxima eficàcia i eficiència de cara a l'execució de les instruccions polítiques rebudes. Hem d'identificar una sèrie d'indicadors per avaluar els resultats, alimentar el sistema i orientar-lo cap a l'excel·lència del servei. S'ha de dissenyar un quadre de comandament per oferir al responsable polític un instrument àgil i senzill que permeti una avaluació contínua de la gestió del departament a través dels indicadors que visualitzen la mesura del compliment dels objectius estratègics. Només es pot millorar allò que es coneix bé.

Hem d'informar i formar el nostre responsable polític sense caure en l'errada de la manipulació i amb el tacte de qui fa pedagogia al seu superior. Com diu C. Ramió,¹² aquesta docència i acompanyament l'hem de fer moltes vegades en la nostra vida laboral. Cada canvi suposa un gran esforç de pedagogia, de cercar una nova sintonia amb perfils personals i professionals diferents entre si. De vegades hem de retornar del camí ja fet i tornar a començar. El cap de policia ha d'entendre que part del seu treball i esforç és fer tot el possible per adaptar-se a la nova situació combinant fermesa i flexibilitat en l'àmbit professional i una gran elasticitat en el pla personal. És un *coaching* personalitzat asimètric, però en sentit invers a l'habitual. El cap de policia ha d'assessorar el seu superior, però sempre pensant que el responsable polític és qui aporta la visió i els objectius estratègics que han de cercar l'èxit del projecte. Aquí és molt important la humilitat de les dues parts i saber que estan condemnades a entendre's en interès del bé mutu i sobretot de la ciutadania, a la qual es deuen

¹² Carles Ramió, en el llibre «La extraña pareja». Ed. Catarata, 2012.

tots dos. No hi ha fórmules màgiques, però sí recomanacions tan simples com el sentit comú, la manca de prejudicis, la bona voluntat de les parts i l'empatia mútua. Diuen els experts en relacions difícils de parella¹³ que els elements principals per a una bona convivència són els interessos comuns, el respecte i la comunicació. El que cal és molt treball a comunicar-se de forma sincera, aclarint posicions i malentesos, desfent prejudicis i recels. El bon polític, primer observa, analitza, i després actua. Com més s'apropen al funcionament de la gestió policial i a la seva complexitat, més bé comprenen el nostre treball i la incidència tan important que té en la imatge que el ciutadà té del seu Ajuntament. Acostumem a ser el millor termòmetre de l'organització municipal.

S'ha d'enfortir el professionalisme públic, exigint comportaments ètics, el combat contra la corrupció i la consolidació de valors propis del servei públic; la construcció d'una infraestructura ètica i deontològica que doni contingut i vertebrï els valors bàsics d'una administració pública; la transparència i l'impuls d'una societat activa i vigilant, els sistemes de control interns i externs, els codis de conducta i l'ensenyament de l'ètica administrativa.¹⁴ Cal institucionalitzar els valors i fer-los arrelar per sobre de les rutines i els vicis enquistats en les nostres organitzacions. Necessitem uns cossos policials més transparents, menys corporatius i amb un nivell d'autocrítica i d'exigència molt més elevat, l'anomenat «*Open Government*». Hem d'obtenir la complicitat del nostre responsable polític per treballar conjuntament en interès d'uns objectius comuns perquè la ciutadania se senti orgullosa de la seva policia. Hi ha tantes coses a fer i a millorar que no podem perdre temps en la queixa, ja que estem obligats a transformar aquesta resignació que hem vist en moltes organitzacions en una veritable acció que converteixi el desànim en passió i el polvorí en el qual estem asseguts en una potent eina d'il·lusió que dugui les nostres polícies a ser l'organització que més suport i satisfaccions doni

¹³ Carles Ramió, en el llibre «La extraña pareja». Ed. Catarata, 2012.

¹⁴ Villoria, Manuel, *Enquesta sobre ètica i valors de servei públic*, 2012.

als nostres alcaldes o alcaldesses en el treball diari d'assolir un nou país socialment més just, més cohesionat, més lliure i més segur.

2.4.2. Els comandaments

Els comandaments són una altra peça clau en l'organització policial. Aquests són, d'una banda, els col·laboradors necessaris del cap (tant en la presa de decisions com en la transmissió de les directrius i en el control de gestió), i són també el mecanisme principal de comunicació amb la resta del personal. Cal recordar que cap comandament o agent del cos rebrà ordres o directrius que no provenguin directament del seu superior jeràrquic, que sempre ha de ser un altre càrrec policial i no cap altre funcionari municipal o càrrec polític.

El comandament ha de mostrar-se interessat pels seus col·laboradors, ha d'escoltar les seves necessitats, reunir-los perquè aportin idees i propostes. Es necessita un nou esperit d'equip en la junta de comandaments, que es converteixin en un grup de col·laboradors que manegin la coordinació i la cooperació, donant sentit al treball que es desenvolupa. Treballar en equip, prendre decisions, resoldre problemes, fixar i controlar objectius ha de formar part del nou estil de fer les coses.

El comandament –i a major nivell jeràrquic, major responsabilitat en aquesta gestió– es converteix en una figura clau: la manera com dirigeix els seus subordinats, la informació que canalitza, la confiança que genera, la participació que promou, les tasques que delega o la manera com es preocupa per resoldre les necessitats dels seus col·laboradors (subordinats) són elements importants que tenen un fort impacte en la relació entre el subordinat i el comandament (entre l'empleat i l'Ajuntament).

El comandament ha de ser un exemple creïble per als subordinats. En definitiva, un model per a ells. Els subordinats tendeixen a adoptar les normes que observen. Si els objectius que es marquen els comandaments són mediocres, així seran els objectius dels subordinats.

Entre els principis bàsics que li són exigibles a tot comandament hi ha l'autoritat, que no és autoritarisme. És la facultat de manar sobre un subordinat. És el dret de donar ordres i exigir obediència; l'autonomia o facultat de prendre decisions per ell mateix. És la facultat de governar-se pels seus propis actes, i la responsabilitat, que és la característica de la persona que ostenta autoritat: capacitat per prendre decisions, dirigir una activitat, un treball en equip, etc. Però també implica l'obligació de respondre, és a dir, de retre comptes dels actes propis o dels altres. Lògicament, els diferents nivells jeràrquics tenen diferents quotes d'exigibilitat d'aquests principis.

Entre les funcions principals que podem resumir dels comandaments en organitzacions policials petites o mitjanes, cal destacar: supervisar el comportament professional i deontològic dels agents al seu càrrec, executar les ordres dels superiors, resoldre els problemes operatius del servei ordinari, transmetre als seus superiors tota la informació necessària per al bon funcionament del servei, comunicar-los suggeriments, queixes i observacions dels seus subordinats i també proposar-los millores, informar els seus superiors de les seves activitats i de les dels agents al seu càrrec, donar el suport necessari als seus agents en totes les tasques executives, procurar l'adoctrinament sobre l'actuació professional i la formació continuada del personal sota la seva responsabilitat, supervisar l'ús correcte del material dels agents, assignar recursos i detectar les necessitats, avaluar els seus agents participant activament en la millora de la qualitat dels serveis, actuar com a garants del compliment dels règims estatutari i disciplinari.

2.4.3. El sotscap

El sotscap està situat en l'organigrama entre la direcció de la policia (cap de policia) i els comandaments intermedis. Segons l'estructura interna de cada cos policial, aquesta figura pot ser un intendent, un inspector, un sotsinspector, un sergent o fins i tot un caporal.

En el meu municipi, aquesta figura està ocupada per un inspector, que té assignades les tasques següents: assessorament a la Prefectura; supervisió de l'Àrea Operativa (Unitat de Seguretat Ciutadana, Unitat de Disciplina Viària i Unitat de Planificació Operativa); supervisió de l'Àrea Tècnica (Unitat d'Atenció al Ciutadà, Unitat d'Atenció a la Víctima, Unitat de Policia Administrativa, Unitat de Suport Policial, Unitat d'Educació Viària i Unitat de Sala de Coordinació Operativa); supervisió de l'Àrea de Gestió; assistència a les reunions de la Mesa de Coordinació Operativa; actualització de la informació a l'organització sobre les novetats legislatives i reglamentàries que es produeixin i que afectin el servei; proposta i control de l'execució d'estudis i projectes per a la renovació i el perfeccionament de procediments, sistemes i mètodes d'actuació de l'Àrea Tècnica i de l'Àrea Operativa; substitució del Cap de l'Àrea de Gestió en cas d'absència temporal, vacant o malaltia; proposta a la Prefectura de la tramitació de les ordres i instruccions que consideri adients per al bon funcionament de l'Àrea Tècnica i de l'Àrea Operativa; desenvolupament de les funcions de planificació, organització, coordinació i control necessàries per al compliment de les obligacions fixades; supervisió dels informes generats arran d'actuacions de l'Àrea Tècnica i de l'Àrea Operativa; col·laboració en la redacció de la memòria anual; elevació al cap de les propostes de felicitació o sanció, relatives als integrants de les diferents àrees de l'organització; supervisió de la implementació del programa de gestió policial en l'àmbit de l'Àrea Tècnica i de l'Àrea Operativa, i aquelles altres encomanades per la Prefectura.

Per dur a terme les seves funcions disposarà de la Unitat de Planificació, que es convertirà en un grup *staff*, en una tecnoestructura de suport a la direcció.

2.4.4. La figura del sergent

El sergent es troba situat, dins de l'organització, al nivell de comandament intermedi, amb el sotsinspector. Esdevenen una peça

clau dins de l'escala de comandaments, per la seva responsabilitat en les tasques de coordinació i direcció del grup que tenen encomanat. Les funcions del sergent són: implementar i coordinar l'aplicació pràctica de les disposicions generals, respectant les directrius rebudes de la superioritat; coordinar les directrius als caporals en execució de les ordres o instruccions de la Prefectura; controlar el compliment dels deures assignats als seus subordinats, l'execució de les ordres i el resultat de les mateixes; distribuir les tasques del personal i nomenar diàriament el servei; supervisar i controlar els recursos materials i tenir cura del seu manteniment; controlar la puntualitat i l'assistència al servei, i reflectir les incidències del personal; transmetre les novetats al seu superior, i assumir altres funcions que se li encomanin.

2.4.5. La figura del caporal

Les funcions del caporal són: exercir el comandament directe dels agents sota les seves ordres, intentant solucionar les incidències que es produeixin; comprovar que cadascun dels seus subordinats estigui proveït del material reglamentari i l'utilitzi correctament; proposar al sergent les necessitats materials indispensables per a la pràctica del servei, per al personal que tingui al seu càrrec; assessorar i orientar els agents sobre les disposicions i ordres emanades del comandament, sobre ordres del cos i circulars, infraccions administratives, intervencions sobre seguretat ciutadana, regulació del trànsit, acció denunciadora i d'altres pròpies del cos, amb la finalitat d'aconseguir un alt rendiment i eficàcia; controlar que es compleixin amb exactitud els horaris de descans i es practiquin en la forma establerta per la superioritat; elevar al sergent les novetats produïdes, informes realitzats i denúncies o sancions imposades durant la jornada laboral pel personal al seu càrrec; actuar amb el seu personal en situacions que requereixin un suport operatiu.

2.4.6. Els agents

Els agents, finalment, esdevenen la tercera peça clau dins de l'organització policial. En una organització les persones són el millor capital, i per aquest motiu totes en són peces clau. El grau de participació i d'implicació farà que s'identifiquin amb el projecte i contribuirà, sens dubte, a un major assoliment dels objectius.

Podem afirmar, des d'una òptica de gestió, que l'Ajuntament és el que són els seus empleats, i per extensió, la Policia Local és el que són els seus agents (des del cap a l'últim agent). Una organització no pot ser mai millor que les persones que la componen. Podem canviar-ho tot, però si no canviem la manera de pensar i de comportar-se de les persones, no obtindrem resultats qualitativament diferents. Per tant, si volem millorar el funcionament de la Policia Local haurem de dedicar més atenció a les persones que formen l'organització. Peters i Waterman, autors d'*A la recerca de la excel·lència*, van popularitzar una frase molt expressiva: «productivitat basada en les persones».¹⁵

Les inversions en capital humà (capítol 1 de les partides pressupostàries) són habitualment les més importants. No obstant això, els recursos emprats per preparar-les i executar-les solen ser ridículs, comparats amb els que s'apliquen en altres inversions menors, com poden ser les de caràcter tecnològic. Poques vegades s'aplica el lema «invertir per estalviar».¹⁶

Hem pensat en alguna ocasió quantes vegades l'any un ciutadà pot entrar en contacte amb algun agent de la Policia Local? Serà fàcil comprovar-ho si quantifiquem els serveis realitzats, les denúncies que han presentat, els accidents de circulació als quals han assistit,

¹⁵ Peters, Tom; Waterman, Robert, *In Search of Excellence*. Ed. Warner Books, 1988.

¹⁶ Longo, Francisco, *Mérito y flexibilidad*. Ed. Paidós, 2011.

etc. La manca o deficiència de formació genera una gran insatisfacció i desmotivació.

L'excel·lència depèn en gran mesura del reciclatge continu dels membres d'una organització. Aquesta excel·lència es reflecteix en un tracte correcte i professional al client, un compromís de l'empleat amb els objectius i els valors de l'organització, una contínua renovació de les seves estructures i procediments, etc. Aquestes comunicacions són per al ciutadà «els moments de la veritat». El ciutadà afirmarà: «l'Ajuntament m'ha dit...». En aquest instant es va forjant, no tan sols la imatge de l'Ajuntament i de la policia, sinó l'èxit o el fracàs d'algunes polítiques municipals o de la policia mateixa.

Els agents han de tenir sempre present (i també la resta de personal) que la confiança policial costa molt de recuperar i és el seu capital més important. Per mantenir-la hem de donar un tracte professional, eficient i de qualitat a la demanda del client. Hem de mantenir una línia de contacte o de proximitat perquè el ciutadà pugui participar activament de la seguretat. Transparència perquè confii en la seva policia més propera, com un servei públic que dona garanties al ciutadà, que ofereix un tracte amable, i que el cost del servei pot ser assumible per l'administració. Hem de ser una policia del poble i per al poble, és a dir, no al servei dels interessos particulars, ni basada en mètodes militars, sinó al servei de la justícia. L'eficiència s'aconsegueix situant correctament els agents en els llocs i en els moments en què veritablement són necessaris i útils per a la seguretat, la tranquil·litat i la cohesió de la comunitat.¹⁷

Un altre aspecte de vital importància per assolir l'èxit és la gestió dels recursos humans. El component humà és la clau per al bon funcionament de qualsevol organització: l'organització funcionarà si l'element humà està disposat a proporcionar el seu esforç; en cas

¹⁷ Fernández, Conrado J., «Gestión estratégica de la policía. La proximidad estratégica», a: *Prevención y modelo policial*. Ed. M. Martín, 2008.

contrari, s'aturarà o anirà cap enrere. D'aquí que tota organització ha de prestar una primordial atenció al seu personal. Una policia en què els seus membres estiguin insegurs és una policia ineficaç. Perquè el policia pugui executar les seves tasques correctament i deliberadament ha d'estar convençut que disposarà del suport de la seva organització, dels seus comandaments i dels seus companys.¹⁸

3. Model de gestió policial

La gestió policial tracta de definir els mecanismes per a la consecució dels objectius polítics i la programació per a l'assoliment d'aquestes polítiques de seguretat públiques. En aquest punt es dissenyen els objectius, l'estructura i les funcions d'una organització, però no es pot abordar encara la totalitat dels elements i factors estàtics i dinàmics que configuren la complexa realitat organitzativa. Les accions de les organitzacions són vàlides i eficaces quan arriben als resultats previstos. El control és un procés de caràcter permanent, adreçat al mesurament i la valoració de qualsevol activitat o prestació sobre la base de criteris i punts de referència fixats, i a la correcció de les possibles desviacions que es produeixin respecte dels criteris i punts de referència.¹⁹

Pel que fa al concepte de gestió per resultats, que és el que proposem, segons el que afirma Serra,²⁰ el podem definir com «un marc conceptual que té com a funció facilitar a les organitzacions públiques la direcció efectiva i integrada del procés de creació del valor públic, amb l'objectiu d'optimitzar aquest procés i d'assegurar la màxima eficàcia, eficiència i efectivitat en la consecució dels objectius de govern i en la millora continuada de les seves institucions».

¹⁸ Joan M. Capell, en el llibre *Ser policia*. Ed. Plataforma, 2011.

¹⁹ Zerilli, Andrea, *Fundamentos de organización y dirección general*. 1989.

²⁰ Serra, A., en col·laboració amb Saz-Carranza, A. i Figueroa, V., *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*. BID i CLAD, juliol 2007.

En aquesta línia, generalment es divideix la gestió per resultats en tres dimensions bàsiques: l'estratègia, la producció i el pressupost. Sense entrar a desenvolupar en profunditat aquestes dimensions, es pot afirmar que cal definir els objectius estratègics i productius, i establir els indicadors per al mesurament d'aquests objectius preestablerts.

Entenem l'avaluació de la gestió, i així la defineix l'OCDE,²¹ com el mesurament sistemàtic i continu en el temps dels resultats obtinguts per les institucions públiques, i la comparació d'aquests resultats amb els desitjats o planejats, amb l'objectiu de millorar els estàndards de rendiment de la institució. Per realitzar aquesta avaluació es fan servir indicadors.

Per aconseguir uns indicadors de gestió vàlids i útils, aquests han d'aportar la informació imprescindible, i aquesta informació no pot donar lloc a ambigüitats ni a interpretacions contraposades i ha de ser fàcil d'obtenir i d'operar. També han de ser adequats per al que es pretén mesurar, sense que estiguin condicionats i amb un marge d'error acceptable. Així mateix, han de ser fàcils de comprendre, s'hi han de poder identificar petites variacions i han d'estar disponibles per quan es necessitin.

Els indicadors tenen una doble funció respecte del nivell de prestació dels serveis públics: la descriptiva, aportant informació sobre l'estat real d'un projecte o un programa, i la valorativa, centrada a incorporar a l'indicador un judici de valor objectiu, sobre si el rendiment del projecte és o no el previst.

Un cop arribat el moment de seleccionar la bateria d'indicadors per a la nostra organització, inicialment ens hem de qüestionar què es vol mesurar; les respostes a aquestes preguntes ens han de permetre determinar quin tipus d'informació es necessita recollir per poder avaluar l'actuació o el procés. Un cop es coneix el tipus d'informació,

²¹ OCDE/PUMA, «Best Practices Guidelines for Evaluation». Policy Brief, núm. 5. París, 1998.

s'han de seleccionar les magnituds necessàries, que seran els indicadors, i definir els estàndards d'aquests indicadors. La següent feina que cal fer és dissenyar el procediment de recollida de dades, i recollir les mesures o magnituds. Amb les dades podrem comparar els resultats, extreure'n les conclusions i crear quadres de comandament.

Els indicadors, com a mesura objectiva, han de ser susceptibles de l'avaluació per part d'agents externs i, addicionalment, útils per a la comparació entre organitzacions.

Aquesta comparació o *benchmarking* (DIBA)²² és el procés sistemàtic i continu de mesurar i comparar productes, serveis i pràctiques d'una organització amb les organitzacions líders per tal d'obtenir-ne informació, amb el propòsit d'efectuar-hi millores organitzatives.

Dels diferents tipus de *benchmarking*, el més potent és el que permet comparar funcions i processos equivalents entre diferents organitzacions similars. Ens permet comparar amb les millors pràctiques organitzatives i millorar els processos i sistemes. Tot i que normalment és el més difícil d'implementar, la Diputació de Barcelona ofereix una eina molt potent en aquest sentit, concretament el Cercle de Comparació Intermunicipal dels Serveis de Policia.

És imprescindible per a qualsevol servei o per a qualsevol persona que executa un servei saber que el que fa se li reconeix i fins i tot se li compara. Si som capaços de posar l'avaluació al servei de la millora, serem capaços d'avançar i promocionar la nostra tasca al nivell òptim.

²² DIBA, 9a edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Diputació de Barcelona, 2014.

3.1. Els indicadors de satisfacció interns i externs

Sancho²³ estableix que, per mesurar com es percep i es valora l'actuació de l'organització policial i el seu impacte sobre les persones, ja siguin els membres del cos de policia o bé els ciutadans, es fan servir un conjunt d'indicadors anomenats de percepció o de satisfacció.

Una de les eines més emprades per construir aquests indicadors són les enquestes, tot i que existeixen altres mètodes per complementar-les o bé substituir-les, com ara les entrevistes, el treball amb els grups focals, les bústies d'opinió, els grups de discussió i també els canals de comunicació mitjançant els perfils corporatius a les xarxes socials.

Seguidament s'exposen les característiques d'algunes d'aquestes eines que poden ajudar l'organització a obtenir la informació de la satisfacció dels seus membres i dels ciutadans, tal com s'exposa en la guia d'avaluació de la gestió de CEX.²⁴

L'enquesta ens proporciona la possibilitat d'abastar una gran quantitat de persones; per tant, requereix una gran participació i una bona segmentació perquè els resultats siguin representatius. Normalment exigeix garantir la confidencialitat i una profunda reflexió sobre els temes que s'hi han de tractar.

Com a exemple en aquest sentit, destaca l'enquesta de seguretat pública de Catalunya, que presenta l'avantatge d'enregistrar també fets no denunciats i de recollir dades de caràcter subjectiu sobre els sen-

²³ Sancho, D., *Quadre de comandament integral per a comandaments intermedis*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

²⁴ CEX, *Guía para la evaluación de la gestión de las personas*. [en línia] <http://www.centrosdeexcelencia.com/dotnetnuke/Portals/0/Guia_cex_personas_def.pdf> (2012).

timents, les percepcions i les valoracions de la població en matèria de seguretat interior que no apareixen en l'estadística policial.²⁵

El treball amb grups focals és molt exigent a l'hora d'establir les persones que cal entrevistar i la definició dels grups de persones, així com per les dinàmiques de grups, el disseny de les jornades i l'establiment d'objectius a assolir. També permet el contacte personal, i per tant incrementa la comprensió dels objectius. Per contra, la manca de confidencialitat sol comportar pèrdua d'informació i també es fa difícil comparar les dades.

L'Ajuntament de Rubí ha estat desenvolupant, dins del projecte «Compromís de Barri», les Meses de Seguretat i Convivència, que ens han permès treballar amb diferents grups focals i amb una molt bona valoració ciutadana de l'experiència.²⁶

3.2. El quadre de comandament integral

El quadre de comandament integral és una eina que, tal com proposa Sancho,²⁷ «recull de forma sintètica i sistematitzada la informació rellevant sobre la gestió, la realització d'actuacions i el grau d'obtenció de resultats en relació amb els objectius de l'organització, i tot això amb la finalitat que la informació pugui ser usada pel directiu en la presa de decisions».

En el cas del servei de Policia Local, el quadre de comandament integral orientat al vessant estratègic està adreçat a la direcció de

²⁵ Generalitat de Catalunya [en línia] <http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya_2014> (2014).

²⁶ Ajuntament de Rubí, <<http://www.rubi.cat/ca/noticies/una-amplia-majoria-dels-assistents-a-les-meses-del>> [Consultada el 20 de gener de 2015]

²⁷ Sancho, D., Quadre de comandament integral per a comandaments intermedis. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2011.

l'organització, mentre que hem de crear-ne d'altres on predominin, per exemple, qüestions més operatives, per als comandaments responsables d'àrees i d'unitats.

Per tant, no existeix una definició estàndard de quadre de comandament, sinó que ha de ser una personalització de cada servei per tal de poder-hi reflectir les característiques organitzatives particulars.

El quadre de comandament es crea agrupant els diversos indicadors que permeten obtenir la informació crítica respecte dels diferents vessants del servei. Aquest conjunt d'indicadors també hauria de permetre conèixer les causes dels desviaments, detectar-les a temps i traslladar el coneixement als diversos responsables dins del cos policial, per tal d'assolir un augment de l'efectivitat. És important que aquesta selecció d'indicadors sigui consistent en el temps, per tal de tenir la capacitat d'efectuar anàlisis fiables.

Una altra funció per al quadre de comandament és la de fer-lo públic o bé crear-ne un aprofitant la informació publicada periòdicament en els projectes d'*open data* de les administracions municipals, convertint-se també en una eina per al ciutadà. En aquest sentit, la Policia Local de Rubí participa en el Projecte Dades Obertes de l'Ajuntament de Rubí,²⁸ aportant-hi, actualment, un conjunt de dades relatives a les demandes ciutadanes, i amb la perspectiva d'anar-hi incorporant cada cop més informació.

3.3. Definició de la missió, visió i valors de l'organització

Tota organització té una missió, la qual hauria d'enunciar-se de manera explícita i comunicar-se a tots els integrants. Amb la missió s'estableix quin és el propòsit, per a què existeix. A més, ha de tenir una visió explícita. La visió diu què és el que l'organització vol ser,

²⁸ Ajuntament de Rubí, <<https://opendata.rubi.cat/>> [Consultada el febrer de 2015]

com es pretén executar la missió. En la definició de la missió principal policial s'hi ha de reflectir l'essència dels objectius estratègics de l'organització política municipal.

També cal que l'organització disposi d'un enunciat dels valors, els principis ètics a què tota acció de l'organització ha d'atènyer-se (la majoria estan establerts en la normativa policial, però es poden definir amb una major profunditat).

La raó per la qual s'organitza una força de policia és la de capacitar els seus membres per aconseguir els objectius de la manera més fàcil i eficaç.²⁹ Així, l'estructura d'una policia es justifica en la mesura que facilita l'assoliment dels objectius per als quals ha estat creada.

L'organització que es dona a la policia ha de ser prou flexible per adaptar-se a les situacions canviants. Quan l'organització no és adaptable, treballa sense organització i la seva eficàcia depèn, llavors, de quins siguin el criteri i la bona disposició dels agents.

La policia ha d'organitzar-se de manera que aconseguixi una direcció eficaç i una coordinació i supervisió que faciliti assolir els objectius, aprofitant al màxim les aptituds de tots els seus membres.

L'entorn de la gestió pública policial és molt més complex que el de qualsevol altra organització pública o privada, per important i gran que sigui aquesta, essent també les necessitats de negociació i transacció molt més grans per les peculiaritats que tots coneixem. La seva estructura està formada per múltiples unitats entrelaçades entre si i amb la resta de departaments de l'Ajuntament, així com amb altres institucions i entitats. Fem una relació molt simple i sintètica d'aquestes unitats, atès que en aquest document no hi ha espai per enumerar les seves funcions i les més de 300 tasques policials. Es poden assenyalar les següents, que existeixen en la majoria de les

²⁹ Martín, Manuel, *La profesión de policía*. CIS. Ed. Siglo XXI, 1994.

organitzacions policials: unitat de planificació i serveis generals, unitat de policia administrativa, unitat de prevenció i seguretat, unitat de denúncies, de disciplina i educació viària, de medi ambient, de gestió interna i logística, de relacions ciutadanes i proximitat, de mobilitat i senyalització, de coordinació operativa (sala de control), unitat de patrulles, de motoristes, d'atenció a la víctima, etc.

S'ha de fer una anàlisi de prospectiva per tal de definir el model d'organització que es vol. El procés de diagnosi s'encarrega d'estudiar el com, el qui i el perquè de la situació actual per trobar les pautes que permetin millorar el sistema organitzatiu. Un cop superada la fase de diagnosi s'inicia la fase de proposta, que, en funció del marc definit en la primera etapa, dissenya estratègies orientades a superar les deficiències detectades en la diagnosi i a reforçar els elements positius del sistema d'organització analitzat. El canvi planificat és l'esforç deliberat per modificar una situació organitzativa que resulta insatisfactòria mitjançant una sèrie d'accions que són producte d'una anàlisi de la situació en qüestió.³⁰ Les necessitats de transformació de les administracions públiques neixen com a resposta a pressions externes, tant econòmiques com polítiques, i a limitacions organitzatives de caràcter intern. Les administracions públiques han viscut durant molts anys ignorant les amenaces de l'entorn gràcies a unes possibilitats aparentment inacabables de captació de recursos basades en una posició de poder privilegiada respecte de la resta de la societat. La nova situació col·loca les administracions públiques en una situació paradoxal: amb menys recursos han de satisfer noves i creixents demandes i necessitats. No es tracta de retrocedir sinó de millorar l'eficàcia i l'eficiència de les actuacions mitjançant la revisió de la idoneïtat dels programes i, especialment, revisant l'eficàcia dels seus instruments de gestió i control. Hem de dotar els processos de modernització de suports i tècniques perquè la distància entre les

³⁰ Ramió, Carles, *La extraña pareja*. Ed. Catarata, 2012; *Teoría de la organización y administración pública*. Ed. Tecnos, 2010.

propostes i la implementació de les mateixes esdevingui tan curta com sigui possible. El secret de l'èxit rau en tres elements:

1. Aconseguir unes propostes serioses i realistes.
2. Que l'estratègia de millora estigui recolzada i dirigida per les mateixes instàncies polítiques.
3. Que es realitzi una interpretació molt més plural dels problemes administratius (tenir més en compte la cultura i l'entorn organitzatiu).³¹

3.4. Síntesi d'un model de gestió policial

L'aplicació de models i tècniques de gestió empresarial s'ha convertit en una necessitat per a les administracions públiques modernes. És necessari un canvi de la cultura de la despesa a la cultura del cost, del monopoli a la competència, de la burocràcia a l'adaptació, la flexibilitat i la qualitat en la prestació de serveis. La concepció estratègica de l'organització ha de comptar amb diversos elements decisius:

- L'èxit en la implementació de qualsevol estratègia és fruit de la participació de tot el personal; però, encara que es disposi del compromís de tots els membres de l'organització, tampoc no queda assegurat l'èxit si no és mitjançant una bona estratègia.
- És necessària una polivalència del personal que eviti la rigidesa dels llocs de treball, per tal de no limitar la seva projecció en l'organització.

³¹ Ramió, Carles, *La extraña pareja*. Ed. Catarata, 2012; *Teoría de la organización y administración pública*. Ed. Tecnos, 2010.

- És fonamental implementar sistemes de gestió que permetin comptar amb tota la intel·ligència (racional i emocional) de l'organització, amb la finalitat de ser competitiu, millorant la qualitat i la pròpia imatge; també és necessària una visió estratègica de futur, gestió eficaç i moderna, directius professionals i personal integrat i motivat.
- Cal efectuar una anàlisi de la situació abans d'iniciar el projecte que es vulgui implementar (de l'entorn, dels actors, dels recursos i de la demanda) en l'àmbit d'actuació de la Policia Local, tenint en compte el context social i policial en el qual es troba immersa.
- Cal diagnosticar la problemàtica quant a l'organització, les persones, els interessos dels actors, els serveis, els processos i els resultats respecte de la missió principal, establint una prioritització dels problemes.
- Cal definir les àrees clau de resultat i proposar les línies d'actuació i d'organització de la Policia Local, després d'haver definit els objectius (generals i estratègics), d'haver seleccionat les alternatives i d'haver planificat les accions i el cost econòmic necessari per assolir els objectius operatius.
- Cal identificar una sèrie d'indicadors per avaluar els resultats, realimentar el sistema i orientar-lo cap a l'excel·lència del servei, així com dissenyar un quadre de comandament per oferir al govern municipal un instrument àgil i senzill que permeti una avaluació contínua de la gestió municipal en l'Àrea de Governació.
- Cal establir els mecanismes necessaris (formals i informals) que garanteixin la continuïtat del projecte estratègic de gestió policial.

Un altre aspecte de vital importància per assolir l'èxit és la gestió dels recursos humans. D'aquí que tota organització ha de prestar una primordial atenció al seu personal.

L'administració pren consciència que el factor humà és una de les parts més importants de l'empresa. Conceptes com ara disseny d'activitats, gestió i avaluació del rendiment, eficàcia amb eficiència, formació, consecució de resultats, disseny de perfils, treball en equip, intel·ligència emocional, desenvolupament professional, gestió de la informació, etc. s'obren pas en un món sociolaboral immers en un continu context de canvi.

Organitzativament, les tendències de la gestió dels recursos humans s'adrecen a la gestió del coneixement, al rendiment, als resultats, a la necessitat de crear entorns organitzatius en els quals la persona desenvolupi la seva carrera i a la creació d'espais comunicatius i de gestió de la informació.

Les organitzacions han de tendir a desenvolupar el treball en equip, els sistemes participatius, la creativitat i la participació per a la millora de l'organització mateixa.

Caldrà preveure futures necessitats per, a continuació, organitzar i programar plans de plantilla, establir i mantenir les condicions i les relacions de treball, facilitant que el component humà es desenvolupi personalment i professionalment.

Una de les definicions més precises de gestió pública és la que ens proposa Allison (1983).³² Les funcions de la gestió pública, segons aquest autor, són tres:

- La gestió estratègica: establir objectius i prioritats i dissenyar plans operatius per assolir-los.
- La gestió dels components interns: organitzar, gestionar els recursos humans i els financers i controlar els resultats obtinguts.

³² A Mendoza, X., «Tècniques gerencials i modernització de l'administració pública a Espanya», a: *Lectures de Gestió Pública*. MAP. Madrid, 1996.

- La gestió dels components externs: tractar amb les unitats externes de l'administració pública mateixa, amb altres organitzacions independents, amb els mitjans de comunicació i amb els ciutadans.

Un procés de transformació ben entès passa per accelerar projectes que ja funcionen, redreçar els que no encaixen i incorporar noves pràctiques que contribueixin a la modernització. Ens hem d'obrir a la innovació, als lideratges transformadors, als sistemes de gestió pública més avançats, i hem d'aprofundir en el pensament estratègic per tal d'orientar l'organització a l'assoliment dels objectius del client.

3.5. La planificació

La gestió comença amb l'establiment de prioritats d'acció de cara al futur. La planificació constitueix un dels quatre processos bàsics de la gestió, juntament amb l'organització, el lideratge i el control.

En qualsevol organització, és fonamental coordinar els esforços de cadascuna de les parts que hi treballen per tal d'obtenir resultats coherents.

En la planificació s'examina quins problemes hi ha i quins poden succeir en el futur, i com es poden solucionar. Després de considerarlos profundament, es determinaran les accions i decisions més adequades que s'han de prendre per trobar-hi una solució satisfactòria.

La planificació prova de donar forma al futur, entenent les tendències que es puguin donar i provant d'aprofitar-se'n o defensar-se'n. Amb la planificació es pot intentar de situar l'organització en un lloc millor d'aquell en què es trobaria deixant-se portar per la inèrcia actual. Permet evitar o mitigar els efectes d'aquelles crisis que siguin predictibles utilitzant el rigor i evitant la improvisació.

En la planificació s'estudien la missió encomanada i la pròpia organització. També s'analitzen les tendències i les possibles evolucions dels

factors rellevants en l'entorn extern. És de vital importància dissenyar un projecte de planificació estratègica de l'Àrea de Seguretat d'acord amb les prioritats polítiques i amb el màxim detall tècnic dels professionals de la policia. A Rubí, es va elaborar el pla d'actuació municipal per al període 2011-2015, en el qual es detallaven els objectius i les accions concretes per implementar-lo, i ara, a partir de la presa de possessió del nou equip de govern, es farà el de 2015-2019.

Quan la planificació es realitza a nivell general de l'organització s'està elaborant un pla estratègic; quan una unitat de l'organització (àrea, secció o qualsevol altre nom) ha de contribuir a complir els objectius del pla estratègic estem parlant del pla operacional, i el pla tàctic seria –per exemple– la planificació d'una campanya concreta per dur a terme un objectiu del pla operacional. S'hauran d'especificar les fases del procés de planificació estratègica, les àrees clau de l'èxit, la supervisió directa i el control sistemàtic.

4. Gestió del personal de la Policia Local

L'elecció d'un sistema o estil de fer implica la construcció d'una estratègia d'acord amb els principis i objectius que han estat establerts. Tenint en compte que el component humà es una de les parts més importants que constitueixen una organització, especialment si aquesta s'inclou dins del sector serveis, es fa necessari elaborar un pla estratègic per tal de marcar les directrius que permetin vehicular la política de recursos humans.

El comportament humà pot ser gestionat, és a dir, l'organització pot establir un conjunt de polítiques i pràctiques de gestió del personal destinades a estimular uns determinats comportaments (esforç, compromís, aprenentatge, col·laboració, etc.), i evitar-ne d'altres (absentisme, conflictivitat, etc.).³³

³³ Longo, Francisco, *Mérito y flexibilidad*. Ed. Paidós, 2011.

En la majoria de les organitzacions públiques, els empleats tenen assignat un sou fix, sense tenir en compte com es realitza el treball o el valor d'aquest treball per a la ciutadania. Caldria millorar el sistema de mèrit, és a dir, que el sou depengui més del resultat individual, donant un major pes relatiu al component variable de la retribució. Aquest s'ha d'utilitzar només si abans existeix una cultura de l'avaluació i es desenvolupen indicadors en tots els àmbits i nivells de gestió.

La recerca qualitativa ens duu a destacar les actituds competencials del personal, el desenvolupament dels seus coneixements, la promoció de la innovació i la gestió de la complexitat. La innovació ens ha de dur a les transformacions contínues i a ser creatius, és a dir, a cercar noves solucions per als problemes que sorgeixin en el nostre projecte.

Organitzativament, les tendències de la gestió dels recursos humans s'adrecen a la gestió del coneixement, al rendiment, als resultats, a la necessitat de crear entorns organitzatius en els quals la persona desenvolupi la seva carrera i a la creació d'espais comunicatius i de gestió de la informació.

En els darrers anys, la tendència que triomfa com a nou paradigma de la gestió dels recursos humans és la gestió per competències (E. Lawler, 1994), que comporta prioritzar els elements qualitatius del personal. Aquestes encara brillen més quan són aplicades individualment i compartides col·lectivament dins de l'equip, sumant les habilitats i potencialitats de cadascú.

És fonamental implementar sistemes de gestió que permetin comptar amb tota la intel·ligència (racional i emocional) de l'organització, amb la finalitat de ser competitius, millorant la qualitat i la pròpia imatge; també són necessaris una visió estratègica de futur, gestió eficaç i moderna, directius professionals i personal integrat i motivat.

4.1. Avaluació del rendiment

L'avaluació del rendiment constitueix el procés pel qual es considera el rendiment global de l'empleat. Aquesta avaluació permet millorar el rendiment, facilita la gestió de les polítiques de compensació i d'ubicació de les persones, permet avaluar les necessitats de capacitat, i permet efectuar un plantejament de carrera professional. Les avaluacions han de contenir barems estàndard, relacionats amb el lloc de treball.

Sembla inqüestionable que l'estímul per millorar el rendiment dels agents constitueix un dels nostres principals reptes. En l'administració és freqüent l'afirmació que «el treball i el rendiment són intrascendents en la retribució i en la carrera dels funcionaris». Però en qualsevol sistema hi ha un principi bàsic: «Si no existeix cap avaluació (és a dir, premi o càstig pel servei que es dona), l'organització s'acaba degradant».³⁴ A més, el funcionari més mal vist acostuma a ser el qui és més eficient, ja que deixa en evidència els qui no ho són.

És important i necessari un canvi cultural de l'organització, i entendre el rendiment humà en el treball com una matèria que ha de ser gestionada per l'organització i que ha de ser assumida com una part de les responsabilitats ordinàries de gestió.

L'element humà relega la resta de variables organitzatives a un segon pla. Quin sentit té proposar sofisticats dissenys estructurals o introduir recursos tecnològics molt avançats si no es disposa d'empleats formats i motivats per implementar-los?

³⁴ Roig, Xavier, *La dictadura de la incompetència*. Ed. Gestió, 2010.

4.2. Orientar la relació amb els col·laboradors cap a la millora del rendiment

Això suposa assumir una funció d'orientació: definir objectius o pautes de rendiment esperat; establir i aplicar formes adequades de comunicació; interioritzar una actitud receptiva d'escolta; subministrar tot el suport possible en formació, recursos i procediments, per tal de remoure els obstacles que impedeixen en ocasions treballar bé. El comandament supervisor dels seus subordinats té un rol fonamental, ja que sobre ell recau la transformació de les prioritats organitzatives en estàndards i objectius de desenvolupament individual del personal que es troba sota la seva autoritat, així com la important tasca de comunicació amb ells i la fita del compromís de les persones al seu càrrec.³⁵ És com una potent eina de reforç de la seva autoritat o del denominat *empowerment* que en ampliar la seva responsabilitat millora el seu rendiment.

4.3. Vincular la promoció al rendiment

La promoció hauria de ser el millor incentiu per estimular les millores en el rendiment. L'ascens en funció del rendiment i de la capacitat, i no pas de les proximitats polítiques o personals, és el requisit bàsic en qualsevol sistema de gestió pública.³⁶ D'altra banda, l'avaluació del rendiment ha d'oferir informació rellevant per articular polítiques i pràctiques de promoció. Al mateix temps, la millora del rendiment es vincula al creixement professional dels policies, desenvolupant les competències més deficitàries de cada agent.

³⁵ Longo, Francisco, *Mérito y flexibilidad*. Ed. Paidós, 2011.

³⁶ Longo, Francisco, *Mérito y flexibilidad*. Ed. Paidós, 2011.

4.4. Reconeixement del rendiment

La utilització de totes les fórmules de reconeixement no monetari disponibles és una recomanació generalitzable. Contra el que en ocasions s'assenyala de forma despectiva, «el copet a l'esquena», en qualsevol de les seves versions possibles, ni és una pràctica gastada, ni resulta irrellevant.

Les retribucions vinculades al rendiment donen lloc a una millor equitat entre la aportació del treballador i el seu salari. El fet de tractar tothom per igual en circumstàncies diferents és l'exemple més clar de discriminació i d'injustícia dins de l'àmbit laboral. No s'ha de valorar igual l'empleat eficient que el que no aporta cap millora a l'organització.

Els reconeixements monetaris, en forma d'incentius variables, ofereixen un altre àmbit de possibilitats. En aquest punt s'introdueix l'avaluació del rendiment, element de discòrdia i de conflictes a nivell sindical.

L'avaluació no és fàcil i, quan s'ha intentat endegar, s'ha convertit en un procés rutinari en què l'única cosa que es feia era emplenar uns formularis, sense impacte de cap mena en la gestió ni en el comportament dels funcionaris avaluats. L'avaluació del rendiment es pot enfocar cap a la consecució d'una gamma molt variada d'objectius, que en ocasions entren en contradicció.

El camí comença a fer-se, però cal consolidar una cultura de l'avaluació i establir uns nous valors. L'avaluació hauria de tenir una òptica històrica (cap enrere) i prospectiva (cap endavant), i hauria d'integrar en major grau els objectius de l'organització amb els individuals.

Així, l'avaluació de l'acompliment hauria de ser un procediment continu, sistemàtic, orgànic i en cascada (cada comandament ha d'avaluar els seus subordinats directes, i aquests, al seu torn, avaluar

els seus propis subordinats, i així successivament). També ens pot ajudar a la millora dels resultats condicionant part de la retribució a l'assoliment dels resultats globals.

Els resultats són els productes avaluable de la gestió de les persones que poden ser contrastables per uns determinats estàndards o indicadors: l'absentisme, la millora del clima laboral, la iniciativa, la flexibilitat i polivalència, la qualitat del treball, la solució de problemes, les relacions amb l'exterior, la gestió de l'equip, la definició de les tasques i els serveis, etc.

L'avaluació, ja en una fase superior, hauria de ser de 360°, que converteix en avaluadors els superiors, els subordinats, els col·legues i els ciutadans clients. La seva utilitat es basa en el potencial identificador de les àrees de millora i desenvolupament personal i professional que ofereix als participants.

La planificació del rendiment es tradueix en la definició d'estàndards de rendiment adaptats a l'estratègia i els objectius de l'organització. L'avaluació activa del rendiment es farà càrrec de contrastar les pautes establertes amb els resultats que pretenem assolir. Al mateix temps, es produeix un *feedback* amb el treballador que té en compte les seves aportacions i que millora el compromís amb l'equip.

Aquests mecanismes de retribució estimulen els policies a l'esforç, la millora individual i del grup, l'aprenentatge i la millora de competències. És del tot recomanable una actualització de les valoracions per corregir els desajustos sobrevinguts i perquè es mantingui l'equitat.

Aquest sistema es va endegar a la Policia Local de Rubí el 2004 i va oferir uns resultats espectaculars de millora, no tan sols de l'eficiència i de la reducció de l'absentisme (d'un 26,4 % a un 1,3 %), sinó també del clima laboral, de la qualitat del servei i de la imatge molt més positiva de la ciutadania envers el nostre col·lectiu.

4.5. Objectius

La gestió del rendiment té com a objectiu influir sobre el rendiment del personal en el seu treball, per fer-lo coincidir amb les prioritats de l'organització, fent possible una millora sostinguda de la contribució dels empleats a l'assoliment dels objectius organitzatius. Aquest programa es va adreçar a avaluar el rendiment professional dels membres de la Policia Local de Rubí amb els objectius següents:

- D'una banda, dotar d'eines a l'organització que facilitin l'administració dels recursos humans. Per tant, un dels objectius d'aquest programa no és tan sols identificar els punts negatius o dèbils de l'avaluat, sinó també els punts forts i/o potencials.
- D'altra banda, ha de ser un mitjà pel qual l'avaluat podrà conèixer el grau de satisfacció de l'organització respecte del seu treball i així modificar el seu comportament i millorar les seves actituds i coneixements.
- Subsidiàriament, també es pretén aconseguir detectar mancances formatives i reiterades en grups del col·lectiu que, un cop valorades amb altres indicadors, han d'incidir en el pla de formació dels membres de la Policia Local.

4.6. Característiques

Aquest programa havia d'avaluar factors conductuals i comportamentals que fossin fàcilment observables i mesurables. Els resultats obtinguts van permetre comparar els individus entre si i classificar-los en una escala de valor global per a l'organització. Aquests factors van ser descrits en un qüestionari dissenyat sota les premisses de simplicitat, claredat i transparència, per facilitar la tasca de l'avaluador i de l'avaluat. Es van elaborar dos tipus d'actes de valoració individual, una per a agents i una altra per a comandaments, diferenciades pels valors exi-

gits. La primera incideix en factors de treball bàsics, i la segona introdueix elements valoratius de gestió, direcció, supervisió i control.

Aquests factors englobaven aspectes com ara coneixements professionals, adaptació a l'organització, habilitats socials i comunicació, disposició envers el treball, responsabilitat i iniciativa, i gestió, supervisió i control de recursos.

4.7. Procediment

L'avaluació del rendiment professional dels recursos humans es va realitzar mensualment. Subsidiàriament, s'hi podia introduir el concepte de rellevància del factor, motivat per la generalitat dels factors avaluats i la diversitat dels llocs de treball. Per aquest motiu es va assignar a cada factor un valor en funció de la repercussió que té en aquell lloc de treball. El fet que el Cos estigui estructurat d'una manera jeràrquica determinava que el mètode avaluatiu que calia utilitzar fos en forma de cascada (de dalt a baix), i es delimitava qui era l'avaluador de cada individu per raons de grau de comandament. El cap de policia supervisava les avaluacions realitzades per tots els comandaments, i aquest era avaluat pel responsable polític en base a l'assoliment d'objectius de tot l'equip, estant, per tant, supeditat a l'assoliment dels objectius i dels bons resultats del conjunt de tot el seu personal.

4.8. Els efectes de la valoració

Les dades extretes, un cop tractades, permetien comparar els individus entre si, identificant el perfil professional de cada agent, i permetien observar-ne l'evolució. Així, si l'avaluat superava els 25 punts en la puntuació final, rebria el 100 % del complement de productivitat estipulat; si en un dels factors valorats la puntuació era d'1 (nivell de valoració A), era mereixedor llavors del 75 %; si són dos els factors de nivell A, un 50 %, i si són tres factors amb valoració de nivell A, no

percebrien cap emolument pel concepte esmentat. Els dies de baixa per malaltia es descomptaven proporcionalment de la valoració mensual. Pel primer dia d'indisposició durant un mes, es deduïa un 25 % d'aquest complement, pel segon dia un 50 % i pel tercer el 100 %. També es penalitzaven el doble les indisposicions que es produïen durant els períodes de vacances de Setmana Santa, Nadal, estiu i dies rellevants (festa major, cavalcada de Reis, etc.). No obstant això, a petició de l'agent i amb l'autorització de Prefectura, es podia recuperar aquest dia d'indisposició per un altre de servei, amb el requisit previ que existís justificant de la malaltia i que no es fes més de tres cops l'any.

Per a aquells supòsits no contemplats en l'acord que es consideressin justificats i que no havien de tenir cap deducció, es va establir una comissió que valorava les circumstàncies que justificuessin l'excepció de la deducció. Aquesta comissió estava formada per un representant de la junta de personal, un de recursos humans designat per l'Ajuntament i pel cap de la Policia Local. També es tenia en compte l'absentisme global del torn.

Les valoracions de cada funcionari eren tingudes en compte com a mèrit en les convocatòries per a la promoció interna, sempre que així s'establís en una disposició de caràcter general o en les bases corresponents. Entre els factors que es valoraven, subdividits en diferents ítems, teníem: la iniciativa, la dedicació, la qualitat del servei, la flexibilitat i polivalència, la col·laboració amb els companys, la responsabilitat, les relacions amb l'exterior, la imatge corporativa, etc., amb indicadors fàcilment quantificables.

Cal dir que la implicació i participació dels agents va ser excel·lent. Va augmentar notablement el rendiment i es va produir un canvi molt positiu en les actituds, la formació i la motivació, donant una bona resposta a la gran quantitat de noves demandes exigides.

Finalment, i malgrat l'èxit en la seva implementació i els resultats assolits, molt per sobre de les expectatives plantejades, el sistema es

va eliminar el 2010 per acord sindical, tot consolidant aquests factors de valoració i la retribució que hi estava lligada com una part fixa del sou, i tornant novament al sistema d'igualtat material que no preveu el compromís ni les diferències entre un servei de qualitat i un de basat en la mediocritat.

5. Altres aspectes clau de la gestió policial

5.1. Departament de Personal de l'Ajuntament

El comandament de la Unitat de Serveis Personals i els responsables de la gestió de personal de l'Ajuntament hauran de mantenir una estreta i molt fluida relació per tal de resoldre totes les qüestions que puguin derivar-se de les relacions laborals i les actuacions que es desenvolupin en el si de la Policia Local.

Des de les responsabilitats de personal cal adquirir i demostrar el compromís de treballar fugint de concepcions excloents i d'auto-aïllament, tal com pertoca a integrants d'una mateixa administració que es regeixen per directrius comunes, impregnant-se de la cultura organitzacional comuna.

Els contactes han de sovintejar per mitjà de reunions periòdiques, complementades per totes les de tipus extraordinari que siguin necessàries, i pels mitjans de comunicació que facin més fàcil la relació, establint un canal d'informació recíproca i un compromís per tal de dur a terme programes, projectes i accions sincronitzades.

5.2. Nivell primari d'interlocució amb els membres del Cos i els seus representants

En totes les qüestions que siguin de l'abast de la Unitat de Serveis Personals, es durà a terme la interlocució primera amb tots els membres de la Policia Local i amb els seus representants, en els casos en

què així ho designi el cap del Cos. La seva finalitat és la de percebre la realitat sociolaboral de la Policia Local, i alhora facilitar la resolució de la problemàtica que pugui esdevenir-se a causa del plantejament i l'execució de les funcions i els serveis del Cos, resolent-los en els casos pertinents o donant-ne comunicació al Departament de Personal de l'Ajuntament.

5.3. Quadrants de treball

Actualment s'està realitzant un quadrant de servei de cinc torns per tal de cobrir l'horari de matí de 6 a 14 h, de tarda de 14 a 22 h, de nit de 22 a 6 h, i els torns de festa i de vacances. S'ha de tenir present que és l'únic departament de l'administració municipal que ha de cobrir les 24 hores diàries i els 365 dies de l'any. Aquest fet comporta canvis d'horaris constants, adaptació als serveis extraordinaris, baixes, formació, permisos, vacances, etc.

És aquesta segona funció la que ha de dur a terme la subdivisió de personal: es tracta de vetllar perquè el marge d'autonomia que han de posseir els diferents serveis del Cos pel que fa a la disposició del seu personal no entri en conflicte amb les necessitats operatives del torn, de manera que aquest disposi diàriament dels efectius suficients, cosa que només es pot aconseguir amb un exercici de coresponsabilització i amb la creació i posada en funcionament de les eines adients. Sens dubte, aquesta és una de les tasques més complexes i que dona més maldecaps de la gestió policial.

Un cop s'han equilibrat els diversos torns i unitats amb una programació exhaustiva, ens trobem habitualment amb: assistències a judicis en qualitat de testimonis, els permisos que contempla l'EBEP (Estatut bàsic de l'empleat públic) o els convenis col·lectius (permís per malaltia o ingrés d'un familiar, permís per intervenció, malaltia comuna, accident laboral, hores sindicals, assumptes personals, reduccions de jornada, permisos de maternitat o de paternitat, alletament, permís per trasllat de domicili, permís d'assistència a exàmens, per

deures inexcusables, per canvi de domicili, per renovació del permís de conduir, per formació, dies de lliure disposició, etc.). Cal afegir-hi tots aquells que recentment s'han aprovat en molts ajuntaments per tal de reduir l'impacte del RDL 20/2012. Entre aquests, cal destacar els anomenats permisos de dies AGE (aprovat recentment per l'Administració General de l'Estat), els nous dies de conciliació, les indisposicions sense necessitat de justificar, l'increment del temps per esmorzar o berenar, que no es fa però que és acumulable (unes 40 h l'any), les hores de formació que diuen que han realitzat encara que no ho demostrin, les hores acumulades per servei extraordinari que es compten dobles, etc.; a més, la perversió principal és que en molts convenis no es posa límit a l'hora de sol·licitar-les i concedir-les, havent-se d'autoritzar encara que no es cobreixin els serveis bàsics. Si es té en compte que la majoria d'aquestes festes es demana de gaudir-les en divendres o en caps de setmana, el resultat és que es fa impossible complir amb els objectius del pla de gestió.

5.4. Garantir la qualitat de vida de la ciutadania

El fonament de l'ordre polític i la pau social rau en la dignitat de tota persona, en els seus drets i en el respecte a la llei i als drets dels altres.³⁷ Aquests són principis que emmarquen l'actuació de tota administració. Una de les principals responsabilitats de l'administració local és garantir els drets i llibertats i la convivència pacífica, així com la promoció d'una millor qualitat de vida i la realització lliure i plena de la ciutadania. L'administració, com a poder públic, està subjecta a l'ordenament jurídic, de manera que ha de publicar i garantir els drets reconeguts en favor dels ciutadans. Perquè l'administració local municipal pugui dur a terme aquesta gran responsabilitat, la llei li confereix la potestat, dins del principi d'autonomia municipal, de l'elaboració i aprovació d'ordenances i reglaments municipals. El procediment sancionador constitueix l'instrument formal pel qual

³⁷ Carta de Ciutadania de l'Ajuntament de Barcelona.

l'administració exerceix la correcció dels incompliments de la normativa administrativa i la conseqüència de l'aplicació del Dret administratiu sancionador. L'exercici de competències locals pròpies,³⁸ regulades mitjançant ordenança o reglament municipal, configura el veritable camp d'aplicació del règim sancionador local. En l'àmbit local s'aplica en funció del grau d'exercici de les competències i els objectius de pedagogia i prevenció que prevalen, i possibilita l'estudi i aplicació de tràmits que agiliten l'expedient d'imposició de sancions mitjançant mesures per al reconeixement voluntari de la responsabilitat, el pagament avançat amb reduccions i mesures alternatives i/o en benefici de la comunitat. Algunes de les matèries en què aquestes previsions són plenament operatives: trànsit, ocupacions de l'espai públic, civisme i convivència, guals, tinença d'animals, medi ambient, medi natural, residus, cicle de l'aigua, mercat municipal, mercat no sedentari, taxi, transport públic, cementiri, salut pública, padró municipal, sorolls, espectacles i establiments públics, sanitat i consum, infraccions urbanístiques, i els derivats d'infraccions d'activitats comercials i industrials, etc.³⁹ Si es toleren les actituds que menystenen la dignitat i les llibertats de les persones, les conductes molestes, l'incivisme i el mal ús dels espais públics i no es dona una protecció i garantia adient dels seus drets a la ciutadania, de res serveix disposar de grans parcs, biblioteques, espais de lleure i totes aquelles millores que l'administració s'esforça a oferir a la ciutadania per millorar la seva qualitat de vida.

Una de les principals tasques de la Policia Local és exercir de policia administrativa, a fi d'assegurar el compliment dels reglaments, les ordenances, els bans, les resolucions i les altres disposicions i actes municipals, d'acord amb la normativa vigent. Quan la policia realitza una gestió eficient d'aquestes funcions i no obté la mateixa correspondència en el departament sancionador municipal que ha de tra-

³⁸ Article 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya; article 25 de la Llei de bases de règim local.

³⁹ Giol, A., *Expedients sancionadors: manual*. Diputació de Barcelona, 2011.

mitar aquests expedients, és fàcil que el policia se senti desautoritzat i arribi a pensar que la seva feina no serveix per a res. Si la ineficiència en el procediment sancionador és reiterada i persistent en el temps, donarà com a resultat que una gran part de tots els punts positius que s'hagin pogut assolir amb una gestió policial excel·lent, es dilueixin i generin desconfiança en la ciutadania, que ens ha reclamat la garantia i la protecció dels seus drets. De retruc, la missió i els objectius que donen legitimitat a la feina policial perden sentit, ja que no podem garantir els drets més elementals de convivència de la ciutadania per a la qual treballem.

Els responsables polítics han de ser molt conscients d'aquesta problemàtica per poder disposar d'un departament sancionador que vagi de bracet amb les polítiques de seguretat que cada municipi decideixi prioritzar per garantir els drets dels seus ciutadans.

5.5. Els plans de seguretat

La Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, estableix en el seu article 31 el marc general dels plans de seguretat: «Aquests plans de seguretat s'han d'elaborar tenint en compte els objectius de les polítiques de seguretat acordades pels òrgans superior i de coordinació i les directrius tècniques que aprovi el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública, amb la finalitat de facilitar-ne l'homogeneïtat i la integració. Els plans de seguretat han de tenir en compte, en llur àmbit respectiu, les previsions contingudes en els plans de protecció civil, de seguretat viària, de policia administrativa, de seguretat ciutadana, etc.».

Les juntes locals de seguretat han d'aprovar un pla general de seguretat, i els plans específics que s'escaiguin, per al municipi respectiu, que n'ha d'analitzar la situació de seguretat; ha de definir els objectius generals i les prioritats, els mitjans i els recursos disponibles, inclosos els de seguretat privada que, si escau, es poden utilitzar per

assolir-los; ha d'especificar les accions que s'han d'emprendre, amb el calendari d'aplicació, els mètodes de seguiment i avaluació adequats i el període de vigència.

Seguint l'esperit de la Llei 4/2003, els principis que han d'inspirar el Pla de Seguretat Local són: millora de la seguretat pública i prevenció de riscos, adequació del servei públic de seguretat a la demanda social i proximitat als ciutadans, eficàcia de l'acció pública, eficiència en l'organització i la prestació de serveis, diagnòstic, planificació i avaluació de les actuacions, coresponsabilitat de cossos, serveis, organismes i ciutadans relacionats amb la seguretat pública, comunicació, coordinació i col·laboració recíproca, implicació i participació activa, iniciativa, transparència i informació al ciutadà.

5.6. Els plans d'igualtat

Aquest no és un tema menor sinó cabdal en la gestió dels cossos policials. Sempre diem que la policia ha de ser un reflex del millor de la nostra societat, i en el 2015 encara estem menyspreant el talent i les capacitats de les dones policies, sense aprofitar mínimament el seu potencial. Tots sabem que en les facultats, en les oposicions i en el treball estan traient més bons resultats de mitjana que els homes. En canvi, les nostres organitzacions, que estan pensades per homes, gestionades per homes i dirigides per homes (només 4 cossos de policia local, de 213, tenen una cap dona), menystenen el potencial, les peculiaritats i els valors d'humanitat que ens aporten les dones. Només des de plans estratègics ben pensats podem redreçar aquesta situació de desigualtat que, a banda de discriminar i no tenir en compte el mèrit, dóna lloc a un empobriment dels resultats, l'eficiència i la justícia social. Hem de promoure una cultura a favor de l'equitat de gènere.



La formació de la Policia Local a l'Escola de Policia de Catalunya

Lluís Isern i Bernat

Cap de l'Àrea de Continguts de Formació Policial de l'Escola de Policia de Catalunya

Marta Camps i Soler

Responsable del Disseny d'Activitats de Formació Policial de l'Escola de Policia de Catalunya

1. Història de l'escola de Policia de Catalunya

La Generalitat de Catalunya va recuperar l'any 1979, mitjançant l'Estatut, les competències en matèria de seguretat pública. La voluntat de les institucions polítiques de Catalunya era establir un sistema policial que vetllés per la seguretat, però també pels drets i les llibertats de la població, un sistema de seguretat pública que s'ha construït durant més de 30 anys i que ha implicat la relació operativa entre les diferents forces policials existents i les seves administracions. I en aquest procés hi ha participat activament l'Escola de Policia de Catalunya, primerament, i després l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

La història de l'Escola de Policia de Catalunya va paral·lela a la cronologia d'aquest nou sistema de seguretat pública, durant el qual s'ha delimitat el concepte de Policia de Catalunya com a sinònim de la cooperació i coordinació entre les policies locals i el cos de Mossos d'Esquadra per a una millor eficàcia en les tasques de seguretat. L'Escola és un reflex d'aquesta voluntat, ja des de la seva creació l'any 1983, com a primer centre de formació a la seu de l'avinguda Pearson, i després, l'any 1985, amb la seva creació per llei, a la seu definitiva de Mollet del Vallès.

L'Escola neix en els anys de l'aprovació de les lleis base d'aquest nou sistema de seguretat (Llei 19/1983, de 14 de juliol, per la qual es crea

la Policia Autonòmica de la Generalitat de Catalunya, i Llei 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals) i es desenvolupa en els anys en què el país consolida també els seus cossos policials tal i com els coneixem en l'actualitat, amb l'aprovació de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, i de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

I és en aquesta cronologia bàsica que l'Escola ha desenvolupat les seves actuacions durant més de 30 anys, gràcies a la implicació de les diverses institucions del país, Generalitat i ajuntaments, però també de la societat catalana (per exemple, del món universitari i del món professional).

L'Escola es va crear com a institució aglutinadora dels diferents cossos de seguretat del país, així com de les demandes que la societat reclamava a aquests policies, tenint en compte els nous valors democràtics, nacionals i socials de Catalunya. D'acord amb el que s'esmenta en l'article sobre «L'Escola de Policia de Catalunya dins el model policial català»¹ *«així, es va fer necessària l'existència d'un centre on s'impartís una formació homogènia per a tots els cossos de Policia Local, de manera que, en les actuacions dels professionals que pertanyien a diferents cossos, quedés clar que formaven part d'un mateix sistema, amb algunes particularitats segons els cossos, però que tenien el mateix patró de fons».*

Pel que fa a les policies locals, els diversos ajuntaments democràtics van concebre les seves policies municipals com uns cossos de policia pròxims als ciutadans, amb importants canvis pel que fa a la seva professionalització tècnica i en els valors que inspiraven les seves actuacions. Per aconseguir-ho, la formació hi va tenir una importància cabdal, formació que l'Escola va concebre des del primer moment de forma innovadora i creant un model formatiu

¹ Abad Giralt, E., «L'Escola de Policia de Catalunya dins el model policial català». *Revista Catalana de Seguretat*, núm. 1, octubre 1997.

propí, amb la incorporació del millor de les experiències de diferents policies del món.

La voluntat de participar en la construcció de la Policia de Catalunya s'ha fet palesa tant en el contingut de la formació, dissenyant els programes formatius més adequats per donar resposta a les necessitats comunes i concretes dels diferents cossos, com en la forma, afavorint la interrelació de les diverses policies de Catalunya, tot compartint les aules (tant aspirants com professionals) i, també, coneixements, actituds i valors, que s'han traslladat posteriorment a la realitat professional.

El creixement de l'Escola de Policia, tant en estructura i personal com en nombre d'activitats formatives i d'alumnes, s'ha produït de forma paral·lela al desplegament d'aquest model català de policia. A més, l'Escola ha estat permeable a les particularitats dels diversos col·lectius i de les necessitats concretes de cada moment.

Els reptes de l'Escola, tant quantitatius com qualitatius, pel que fa a la formació de les policies locals, es poden resumir en els següents:

- Increment quantitatiu de les accions formatives per donar resposta a l'augment de les plantilles.
- Foment d'una cultura policial que valori la col·laboració, la coordinació i el suport entre els diversos cossos policials, com a membres d'un sistema de seguretat únic i interrelacionat.
- Resposta formativa a les necessitats de promoció professional vertical d'aquests cossos, amb programes formatius homogenis per a tots els cossos, però tenint en compte i reconeixent particularitats concretes de l'àmbit municipal.
- Actualització i perfeccionament durant tota la vida professional dels agents de policia.

- Assumpció del pluralisme de procedències dels diferents cossos, ajustant-hi l'oferta formativa, però alhora homogeneïtzant continguts i procediments, tot compartint els valors de la professió.
- Aplicació de les metodologies didàctiques més adequades per assolir els objectius formatius establerts i per capacitar per tal de desenvolupar el servei públic de policia de forma eficient.

Amb la creació de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC) l'any 2007, com a centre de formació dels cossos i col·lectius professionals de la seguretat, es va consolidar, encara més, aquest model de formació global dels diferents col·lectius. Les seves finalitats són les de formar, des d'una perspectiva integral, els membres dels serveis de seguretat públics [...], donar suport a la selecció, la promoció i el desenvolupament d'aquests cossos i col·lectius professionals, així com promoure la recerca i l'estudi sobre la seguretat. Des de l'any 2012, l'ISPC està organitzat en dos òrgans diferenciats, l'Escola de Policia de Catalunya (EPC) i l'Escola de Bombers i Protecció Civil de Catalunya (EBPCC), per complir d'aquesta manera l'estratègia que el Departament d'Interior va plantejar en el Pla de Govern 2011-2014.

Amb l'aprovació d'aquesta nova estructura, s'esdevé un moment històric a l'Escola de Policia, ja que per primera vegada un comandament policial, en aquest cas membre de la PGME, n'exerceix la direcció i d'ell dependrà tot el procés de formació de tots els cossos de policia de Catalunya.

2. Descripció de la formació de les nostres policies locals durant aquests 30 anys

2.1. Quin ha estat el model de formació de l'Escola i dels nostres cossos de policies locals?

Des de l'inici, en el model formatiu de l'Escola es va voler defugir una simple formació professional, merament tècnica pel que fa als conei-

xements i procediments, i es va integrar la transmissió d'actituds i dels valors democràtics en les diverses activitats formatives. Es volia aconseguir una formació integral de l'alumne, que tingués en compte la realitat canviant, les demandes de la societat i els valors de servei.

Diversos autors han teoritzat sobre el nostre model formatiu, per exemple en els diferents articles publicats en el primer número de la *Revista Catalana de Seguretat Pública* (Escola de Policia de Catalunya), en què l'any 1997 es presentava el model de formació policial de l'Escola.

Concretament, en la «Introducció», l'autor, Amadeu Recasens,² esmentava que «...l'aprenentatge és un procés que no es pot limitar al pas per una aula i a una avaluació externa..., tota activitat és formativa si se'n saben extreure els coneixements i l'experiència i si hom és capaç d'efectuar autocrítica o una autoavaluació».

Com ja s'ha dit, el model de l'Escola sempre s'ha caracteritzat per afavorir una formació integral dels alumnes, membres tots d'un mateix sistema de seguretat pública. I per tant, la formació dels nostres cossos de policies locals s'emmarca en la premissa de facilitar una formació homogènia pel que fa a coneixements, procediments, actituds i valors, respectant sempre les particularitats pròpies.

Com a exemple d'aquest model, reproduïm la introducció del programa formatiu del primer curs de comandaments per a policies locals que consta a l'Escola; concretament, va ser l'any 1984 i es va realitzar un Curs de perfeccionament per a caps de Policia Local adreçat a 27 comandaments.

«El perquè del curs: Els caps de Policia Local es troben cada cop més amb problemes tècnics, legals i d'organització dels seus efectius i de l'estructura de cada Policia Local.»

² Recasens Brunet, A., «Introducció núm. 1», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, octubre 1997.

No és tan sols el canvi jurídic fruit de la situació constitucional del país, sinó també l'increment i la complexitat de l'àmbit de competències que la Policia Municipal cada vegada assoleix. L'increment de les dotacions, en homes i materials, l'exigent racionalització de recursos, i la necessitat d'assolir un nivell major d'eficàcia operativa, augmenten els camps d'acció i de decisió dels comandaments.

També l'estil de conducció dels efectius, més dialogant i més dúctil, alhora que més disciplinat, incrementa les capacitats exigibles per portar els equips de treball policial. El curs es proposa fer front, d'una manera accelerada i intensiva, a les qüestions més elementals que permetin als Caps de Policia en exercici assolir les noves tècniques de conducció professional.

Els objectius del curs: es proposa que al final del procés formatiu els assistents hagin conegut a fons:

- *Les tècniques de gestió i conducció d'una organització policial en base als criteris d'un management racional.*
- *La conducció més participada i democràtica dels equips humans posats a la seva disposició.*
- *Aprofundir en les tècniques jurídiques conseqüents a les modificacions legals d'una societat democràtica».*

Com ja s'ha esmentat, el model formatiu és professionalitzant per a l'exercici de la funció de policia, per la qual cosa actualment la formació es basa en la definició de les competències professionals associades, ja siguin tècniques o claus, tot desenvolupant uns programes formatius que donin resposta a uns objectius d'aprenentatge prèviament definits i que permetin mesurar-ne i avaluar-ne l'assoliment. Per tant, des de l'Institut entenem la formació per competències com un conjunt integrat de coneixements, procediments i actituds, un conjunt de sabers, de saber fer i de saber ser que capaciten per desenvolupar adequadament la tasca policial.

Així mateix, un exemple més del compromís amb la qualitat en la formació adreçada als col·lectius de la seguretat és el fet que el juliol de l'any 2002 l'Escola de Policia de Catalunya va obtenir la certificació ISO 9001 pel disseny, la planificació i la realització del Curs de formació bàsica per a policies i també pels serveis de suport a la selecció de les policies locals, certificació que es va estendre posteriorment a la resta d'activitats de formació de l'Escola.

D'aquest model formatiu, cal analitzar quins són els seus actors, tant externs com interns, com s'estructura la seva oferta formativa, quins són els trets principals i l'evolució de cada tipus de formació i, finalment, com s'avaluen les diferents accions formatives que l'Escola realitza.

2.2. Quins actors han intervingut en aquesta formació?

Des del primer moment es va treballar estretament amb els diferents col·lectius i cossos, sobretot els cossos de policies locals i de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, ja que es va considerar que eren els actors clau per a la detecció de les necessitats formatives concretes de capacitació per a l'accés, la promoció i l'actualització dels nostres cossos policials.

L'articulació d'aquestes demandes s'ha dut a terme de forma canviant en aquests 30 anys, però cal destacar la importància del Consell de Direcció i del Consell Pedagògic i Científic de l'EPC, primerament, i de l'ISPC, després, com a òrgans aglutinadors d'aquestes demandes, tot traslladant propostes i aprovant les línies generals d'actuació i els plans formatius anuals. També el Departament d'Interior (en les seves diferents denominacions i competències), així com les entitats municipals, han participat i col·laborat estretament amb l'Escola (per exemple, en la definició de perfils professionals i exigències en les bases de les convocatòries d'accés a les diferents categories professionals, etc.).

La veu de les nostres policies locals ha estat sempre important. Actualment, mitjançant el procés de detecció de necessitats formatives, l'Institut ofereix en el catàleg anual d'activitats tant formacions ja consolidades i molt demandades, com noves accions formatives fruit de l'anàlisi de les necessitats que les diverses policies locals ens han traslladat. Les propostes d'activitats s'adeqüen cada cop més a la realitat canviant dels cossos de policies locals i a la necessitat constant d'actualització. Per exemple, actualment s'estan prioritzant formacions de curta durada, centrades en una temàtica concreta, impartides amb metodologies formatives molt pràctiques, per tal de conjugar les necessitats de formació i facilitar l'assistència als cursos.

Cal destacar, també, que els col·lectius específics han col·laborat en el disseny de les activitats formatives mitjançant el desenvolupament del seu rol com a coordinadors o bé mitjançant reunions d'experts per àmbits temàtics, des dels més operatius i tècnics fins als corresponents a les competències de comandament. L'experiència i expertesa professional dels membres dels cossos de Policia Local ha revertit en la nostra formació, ja sigui en el disseny de programes, continguts i materials didàctics, com en els equips docents interdisciplinaris que participen en les nostres activitats.

2.3. Equips docents

Un dels aspectes que cal destacar de la història de l'Escola és la composició dels equips docents. L'Escola ha disposat des del començament de docents externs per a la formació dels alumnes, amb l'objectiu d'aplegar uns equips de professors amb gran qualitat docent i amb capacitat per integrar les matèries a impartir en l'ensenyament especialitzat per a policies. El fet de poder comptar amb professorat no tan sols dels cossos de policia, sinó també d'altres àmbits de l'Administració, de les universitats, del camp de l'ensenyament o de les professions lliberals, ha assegurat la riquesa i la pluralitat de la formació d'una policia oberta a la societat.

Tal com s'esmenta en el llibre dels 20 anys de l'Escola,³ «en un principi, la manca de tradició pel fet de ser la policia de Catalunya un cos de nova creació va facilitar la incorporació d'aquests professionals i la possibilitat d'afrontar la seguretat com un tema de tots [...]. La varietat i la flexibilitat en la composició de l'equip de formadors és un element clau per definir la capacitat d'adaptació de l'Escola als canvis que experimenta la societat».

Per tant, com a centre de formació, qui forma part dels equips docents és cabdal per assolir una correcta capacitat dels alumnes. La selecció d'aquests professionals i la seva corresponent avaluació és fonamental per a l'èxit de les activitats. És essencial per al model formatiu de l'Escola la necessitat d'establir un punt de connexió important entre l'experiència professional i la formació; per tant, als docents se'ls requereix una expertesa tècnica en l'àmbit de coneixement concret, però també competència docent per traslladar a l'aula els continguts.

2.4. L'oferta formativa

Durant tots aquests anys s'ha tingut una especial cura del disseny dels programes de formació i de la introducció de les metodologies didàctiques més adequades per transmetre no tan sols coneixements, sinó també, i molt especialment, els procediments policials i les actituds i els valors que han de regir les actuacions dels professionals de la seguretat.

Així doncs, l'Escola sempre s'ha envoltat de col·laboradors que permetessin aquesta innovació, tot incorporant els avenços que els països democràtics del nostre entorn havien introduït en la formació de les seves policies i impulsant les relacions amb les diferents universitats catalanes.

³ DD.AA., *Escola de Policia de Catalunya, vint anys de formació policial*. 2003.

Podem resumir l'oferta formativa de l'Institut per als cossos de policies locals en els següents tipus de formacions:

- La formació bàsica permet l'accés a la funció policial. El programa més significatiu és el Curs de formació bàsica per a policies, però també inclou altres activitats, com el Curs d'agent interí o el Curs de vigilant municipal.
- La formació per a la promoció permet l'accés a les escales i llocs de comandament i els programes es dissenyen amb l'objectiu de proporcionar la formació més idònia per a la millora de les competències pròpies de cada categoria professional i garantir les bases de l'èxit d'aquests futurs comandaments.
- La formació continuada permet l'actualització constant dels membres dels cossos policials, per tal que puguin desenvolupar eficientment la seva tasca professional, tot preparant-se permanentment, actualitzant els seus coneixements i millorant les seves competències professionals. La formació contínua no està vinculada a cap procés selectiu però proporciona coneixements específics amb una aplicabilitat directa sobre les funcions assignades al lloc de treball, així com una formació de context que, indirectament, té repercussió en la millora professional.
- La formació continuada per al comandament i el Centre de Lideratge: Les especificitats i dificultats de la tasca del comandament requereixen també uns programes formatius per consolidar, actualitzar i millorar les competències que els són pròpies. El Centre de Lideratge neix com un espai de desenvolupament personal i professional per als membres dels cossos de seguretat del nostre país, potenciant-ne el coneixement i el talent individual i grupal, amb eines que els permetin treballar d'acord amb els seus valors i els del cos al qual pertanyen, amb cohesió i sentit de pertinença, per assolir objectius comuns.

- Un programa de formació per a formadors, destinat a optimitzar la transmissió de coneixement professional de la seguretat a través de la formació.

Tota aquesta oferta formativa ha estat possible, també, gràcies a l'anàlisi que els equips tècnics de l'Escola han fet tant de les necessitats formatives facilitades per les diferents organitzacions com també gràcies a les aportacions que els alumnes han fet en finalitzar les activitats. L'avaluació tant quantitativa com qualitativa de la satisfacció dels alumnes, com a peça fonamental del cicle formatiu, ha permès adaptar les accions formatives i els seus continguts als col·lectius i a les especificitats de les diferents realitats professionals.

2.5. Anàlisi de la formació segons el tipus d'activitats

Per tal d'analitzar quina ha estat la formació que des de l'Escola de Policia s'ha ofert a les nostres policies locals, plantejem una descripció tenint en compte precisament cada tipus de formació, ja que si bé la gestió de les diverses activitats és comuna en termes generals, és important descriure les particularitats i els trets diferenciadors tenint en compte aquesta classificació. Aquesta descripció no pretén analitzar totes i cadascuna de les activitats, sinó fer un dibuix del que ha estat la formació, quins han estat els seus continguts, les metodologies, els alumnes formats pertanyents als cossos de policies locals i explicar el perquè de la seva evolució.

Un cop feta aquesta anàlisi, es constata el que ja s'ha esmentat anteriorment: que l'evolució que hi ha hagut en el disseny metodològic dels cursos, en el seu disseny curricular, en les hores lectives dels diferents programes, en el perfil del professorat encarregat de la formació i en l'avaluació de l'aprenentatge dels alumnes està estretament relacionada amb el procés de construcció d'aquest model de seguretat.

2.5.1. Formació bàsica

Com ja s'ha esmentat anteriorment, l'Escola i la seva formació són el reflex dels canvis en el sistema de seguretat i en els cossos policials. El Curs de formació bàsica per a policies (CFBP) ha estat i és el curs paradigma de l'Escola de Policia, ja sigui perquè és el curs que permet l'accés a la professió com pel nombre d'alumnes que any rere any han compartit aules.

L'actual CFBP capacita els alumnes per integrar-se en els cossos que formen la Policia de Catalunya i per exercir les funcions bàsiques d'un servei de policia, entès com a servei públic a partir d'un concepte ampli de seguretat, reforçant la transmissió de valors. El curs es basa i es fonamenta en els valors següents: proximitat, compromís, integritat, respecte, voluntat de servei i pertinença. És un temps d'immersió en què l'alumne aprèn la professió i s'integra en el col·lectiu.

El curs és de caràcter selectiu i té com a grans objectius específics els següents:

- Orientar els propis interessos i comportaments cap als valors i objectius de l'organització, mantenint un comportament íntegre i ètic en el desenvolupament de la feina policial.
- Analitzar i considerar la complexitat de les diferents situacions que haurà d'afrontar, així com adoptar uns criteris d'actuació en les situacions de conflicte que assegurin la seva intervenció amb imparcialitat, serenitat, proporcionalitat i fortalesa, per tal de prevenir el delicte i mantenir i restablir la seguretat ciutadana.
- Ser tolerant i obert per atendre les necessitats de la comunitat i de la ciutadania, així com per comprendre i respectar la diversitat social i cultural i garantir els seus drets i llibertats individuals i col·lectius.

Però abans d'analitzar el curs actual, és important veure quina ha estat la cronologia i l'evolució del curs, ja que és part de la història, també, de la majoria dels membres dels cossos de Policia Locals actuals.

Les primeres passes en la formació d'accés d'agents de les policies locals es van iniciar en el curs 1986-1987, que va ser el primer curs en què hi van participar membres d'aquests cossos, un curs de 555 hores lectives i amb un total de 45 alumnes. Entre el 1986 i el 1988, la formació i el desenvolupament professional de les policies locals van centrar bona part de l'activitat de l'Escola, tant en la formació bàsica dels nous agents que accedien a aquests nous cossos, com en l'actualització dels agents professionals.

Durant aquest període, l'Escola va adequar els seus programes a les línies que marcava la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, de l'any 1986, llei que s'erigia com un codi deontològic, que vinculava tots els col·lectius policials en el respecte a l'ordenament jurídic, el servei permanent a la comunitat, el criteri d'adequació entre la finalitat i els mitjans de les actuacions, el secret professional, el respecte a l'honor i a la integritat de la persona, la subordinació a l'autoritat i la responsabilitat en l'exercici de la seva funció.

A partir de l'any 1989, coincidint amb la 3a promoció, es va començar a programar de manera sistemàtica un curs anual de formació bàsica, adreçat als aspirants a agents, tant mossos d'esquadra com policies locals, tot i que encara existien particularitats en la formació de determinats cossos; per exemple, es va organitzar un curs de formació bàsica específica per a la Guàrdia Urbana de Barcelona.

Així mateix, va ser en aquest curs que es va començar a establir que el CFB durava 9 mesos de formació. Tal com s'explica en el llibre sobre els 20 anys de l'Escola de Policia de Catalunya, «cada mes de setembre arriben els alumnes del curs de formació bàsica i l'Escola s'omple d'uniformes nous. Els aspirants de seguida s'acostumen a saludar alçant la mà cap a la gorra, a formar davant de les banderes i

a l'horari acadèmic [...]. L'acte de lliurement de diplomes és un gest de celebració solemne que acaba amb un gest ritual, on el canvi de la gorra d'aspirant a la gorra de plat d'agent és el moment més visible i esperat de tot el procés».

És també en aquesta etapa quan es va començar a fixar el model que en el futur tindria el curs de formació bàsica.

L'any 1991, amb l'aprovació de la llei per a policies locals, es va regular l'obligació de superar el curs selectiu a l'Escola per aconseguir l'accés a la categoria d'agent de les policies locals, així com la promoció a les escales de comandament. Aquesta llei consolidava el que ja anteriorment havia iniciat l'Escola com a centre únic de formació, amb un programa formatiu comú, i punt de trobada de les policies del país.

L'any 1994 va ser l'any de l'inici del desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, i l'any següent (9a promoció) es va reestructurar el curs per orientar-lo de forma més definida cap a la formació professional: l'agrupació per mòduls de les matèries impartides en el curs i el desenvolupament de les assignatures de tècniques policials i de les pràctiques.

Pel que fa als alumnes formats, durant aquests anys es va mantenir de forma estable el nombre d'alumnes membres dels cossos de policies locals que anualment participaven en el CFBP, entre els 100 i els 300 alumnes, fins al curs 2002-2003. És a partir del curs següent que el nombre d'alumnes comença a créixer de forma important, alhora que també creixien els alumnes aspirants a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Fins al curs 2011-2012, el nombre d'alumnes aspirants als cossos de policies locals que anualment van participar en els cursos va oscil·lar entre una forquilla de 300 a 740 alumnes.

Van ser els anys de les grans promocions, arribant a gestionar 63 grups d'alumnes en un mateix curs. Per tant, l'estabilitat tant de

programa com d'equips docents va ser fonamental per garantir l'èxit de la capacitació de cada promoció d'alumnes. A més, cal fer un esment especial de la capacitat dels equips tècnics i administratius de l'Escola, així com dels instructors i equips docents, que van treballar aquests anys en el curs, que van fer realitat aquelles grans promocions amb uns nivells de qualitat importants.

Cal destacar que en els anys 2001-2002 es va resoldre un procés d'homologació de cursos de formació bàsica realitzats en escoles de policia municipals abans de l'entrada en vigor de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals. Per poder-los homologar, els ajuntaments havien de sol·licitar-ho i complir una sèrie de requisits que van ser aprovats pel Consell de Direcció de l'Escola el 1997 (per exemple, que el curs s'hagués realitzat en un termini no superior a deu anys abans de l'aprovació de la llei, durada del curs, programes similars...).

L'any 2012, amb el Pla director per a la millora de la formació, en què es desenvolupava el projecte IV Disseny del Curs de formació bàsica per a policies, es va fer un redisseny del curs, amb la incorporació de millores ja en el CFBP 2012-2013 i que en resum van ser les següents:

- Nou model formatiu: disseny curricular basat en la formació i l'avaluació integral per competències professionals (6 unitats de competència definides) que tenien la seva equivalència en els 7 *mòduls formatius* en què s'estructura el curs. Aquests mòduls incorporaven la formació i l'avaluació tant de competències tècniques (coneixements i procediments) com de competències clau (valors i actituds). Així mateix, s'hi incloïa també un mòdul de formació transversal. La formació i l'avaluació de les competències clau era duta a terme per part de l'equip docent amb un marc de referència comú (diccionari de competències clau).
- Reforçament del vessant interdisciplinari i pràctic del curs (suposa un increment del 50 %). Les noves unitats formatives de pràc-

tiques de mòdul i les pràctiques interdisciplinàries facilitaven l'aprenentatge integrador i transversal de les competències i eren impartides i avaluades per un equip docent interdisciplinari. Com a suport a les pràctiques, es van introduir les filmacions a les sessions mitjançant el Sistema Audiovisual de Formació, tot reforçant el seguiment individualitzat i grupal dels alumnes.

- Incorporació de la modalitat formativa «en línia» a través de l'entorn virtual d'aprenentatge de l'ISPC en xarxa. Aquesta modalitat es troba en quasi totes les unitats formatives del curs.
- Formació en valors: es treballa de forma transversal durant tot el curs, i més concretament en la unitat formativa 7.8. Integració i desenvolupament dels valors de l'organització, que és selectiva.
- La competència lingüística en llengua anglesa pren la rellevància actual i pròpia al nostre país, essent una unitat formativa obligatòria. I es manté la importància de la competència lingüística en català.

Amb aquest nou disseny, ara ja consolidat, l'Escola té el repte d'implementar-lo en cursos amb un major nombre d'alumnes i seccions, garantint la mateixa qualitat formativa i el seguiment dels alumnes per continuar formant els policies del futur.

Cal destacar, també, que finalment aquest any 2014 s'ha aconseguit obtenir l'equivalència amb el títol de tècnic de formació professional de grau mitjà per als agents de l'escala bàsica dels cossos de policies locals de Catalunya que superin el Curs de formació bàsica per a policies. Aquesta equivalència a nivell estatal, malauradament, només era reconeguda per als agents de la PG-ME (des de l'any 2008), tot i que a nivell català el Departament d'Ensenyament l'havia reconegut només a efectes professionals i en el territori català.

2.5.2. Formació per a la promoció

Com ja s'ha esmentat, aquest tipus de formació selectiva capacita per a l'accés a les diferents escales i nivells de comandaments dels cossos de policia de Catalunya. Per tal de poder analitzar quina n'ha estat l'evolució i la participació dels cossos de policies locals, podem resumir-la en cinc etapes diferenciades que donen resposta a un marc conceptual diferent, previ al disseny pedagògic de les formacions i que es trasllada en els programes formatius corresponents.

Entre els anys 1984 i 1991, els primers passos de la formació per als comandaments es van caracteritzar per no haver-hi, encara, una regulació de la formació per a l'accés a les diferents escales de comandament. Els primers cursos realitzats per comandaments tenien objectius i continguts força diferenciats, ja que els destinataris de la formació i la seva realitat professional eren molt diferents. Cada curs responia a una demanda concreta, amb continguts i docents específics. Com a nexa comú, cal destacar que es volia facilitar una formació emmarcada dins els valors democràtics del país i intentant, a través de la formació, homogeneïtzar processos i maneres de fer diverses dins els cossos de policia.

A partir de l'any 1991 i fins a l'any 1993, podem ja parlar d'una formació per a la promoció com a part d'un procés selectiu, ja que és quan es comença a formalitzar aquest tipus de formació i, a través de la legislació que regula els cossos policials, es regula també la formació per a la promoció com a part del procés selectiu corresponent de cada organització policial.

Tenint en compte aquesta regulació, es va iniciar un disseny dels cursos amb la definició d'unes àrees funcionals, assimilables a competències, que es concretaven i es definien tenint en compte les funcions de cada categoria. Com a tret destacable, cal especificar que els cursos constaven de moltes hores lectives (entre 350 i 500 hores lectives), fet que reflectia que aquesta formació pretenia regularitzar, encara, la capacitació en alguns àmbits de coneixement de la segure-

tat, que alguns alumnes en el moment de l'accés al cos policial o a una categoria professional inferior no havien rebut mitjançant una formació formal.

Es van dissenyar des del Curs de caporal fins al Curs d'inspector de policia, amb la participació d'alumnes dels cossos de policies locals de Catalunya. Cal destacar que va ser en aquest període que els alumnes dels diferents cossos (tant policies locals com de la PG-ME) van començar a compartir les aules, també en els cursos de promoció.

Posteriorment, es va detectar que els alumnes que accedien a les tres primeres categories professionals de comandament (caporal, sergent i sotsinspector) requerien una formació comuna generalista i també una formació concreta i específica, tenint en compte el rol i les funcions de cada categoria professional. És per aquest motiu que entre els anys 1993 i 1996 es va dissenyar la formació amb un Mòdul general i un Mòdul de supervisió (I) per als caporals, un Mòdul de supervisió (II) per als sergents i un Mòdul de supervisió (III) per els sotsinspectors que inicialment es podien realitzar de forma separada i independent en el temps, però que després ja es van programar de forma contínua per a cada categoria. Tot i que el plantejament volia ser coherent amb el sistema de promoció vertical, la realitat en la gestió va ser més complexa del que inicialment s'havia previst i es va tornar al model anterior d'un curs.

A més, va ser en aquest període que es van començar a realitzar cursos per a la capacitació d'intendents i intendents majors dels cossos de policies locals en el marc de l'Escola de Policia de Catalunya.

A partir de l'any 1996, tenint en compte que legalment les categories professionals ja estaven definides, que ja feia més de deu anys que des de l'Escola s'estaven realitzant formacions per capacitar en els diferents nivells de comandaments, que les diverses organitzacions ja estaven consolidades en el nou marc constitucional i que l'Escola de Policia ja disposava d'un Reglament de Règim Intern, s'enceta una

nova etapa de consolidació d'aquest tipus de formació amb estandarització de programes.

Com a característica principal, cal destacar que els programes formatius s'estructuraven en mòduls, el títols dels quals s'assimilaven molt als dels mòduls del CFBP i en els quals s'inserien els continguts concrets i adaptats al nivell de les categories professionals. A més, per tal de donar resposta a les particularitats dels diferents cossos trobem ja en alguns programes blocs comuns diferenciats de formació tenint en compte els destinataris concrets.

A partir de l'any 2001, i tenint en compte que ja feia més de vint anys de la restitució de la democràcia i del model de seguretat pública de Catalunya, es va realitzar una anàlisi de les funcions de cada categoria professional i es van definir uns àmbits funcionals que variaven dependent del nivell de comandament, fet que va permetre d'estabilitzar els programes, tant pel que fa als continguts necessaris per capacitar el desenvolupament de les funcions de cada categoria professional com pel que fa a les hores lectives dels cursos.

Fins l'any 2010, el nombre de seccions dels diferents cursos va anar augmentant progressivament, sobretot en els cursos corresponents als dos primers nivells de comandament (caporals i sergents), arribant a fer cursos amb 17 seccions d'alumnes, cosa que va suposar un repte per tal d'oferir la mateixa qualitat formativa a més alumnes i seccions al mateix moment.

Metodològicament es van incorporar millores per a la capacitació dels alumnes; entre les més rellevants es poden destacar la incorporació progressiva de la codocència entre un consultor expert en habilitats de direcció i comunicatives i un comandament policial que fos un «referent» com a comandament en la seva organització i que tingués les competències necessàries per exercir el rol docent en aquest àmbit, així com l'acompanyament mitjançant un tutor per al desenvolupament professional dels alumnes, en alguns casos en l'elaboració d'un projecte final de curs i en d'altres en el pla de millora professional.

Des dels anys 2009 i 2010 i fins a l'actualitat, la formació s'ha encaminat cap a l'eficiència formativa, realitzant canvis en els programes i innovacions metodològiques que van venir motivats per l'anàlisi que internament, des de l'Institut, es va fer de les competències desenvolupades per les diverses categories professionals i de com aquestes es treballaven en els corresponents programes de formació. Es van establir dos àmbits funcionals, el tècnic i el relacional, en què s'inclouen les competències relacionades amb la Seguretat, l'Organització, l'Entorn i de Comandament. Pel que fa als continguts, i per tal de fer més eficient la formació, es va fer un esforç de racionalització dels continguts necessaris per a cada categoria professional i les hores lectives idònies per assolir els objectius formatius.

Aquesta etapa es caracteritza, com ja s'ha dit, pel canvi metodològic i de modalitat formativa dels programes de promoció. Concretament, en el cas de caporals i sergents, arran de les conclusions dels grups de treball que es van formar per a la millora d'aquesta formació i en els quals van participar comandaments tant de diferents cossos de policies locals com de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Concretament, es va introduir la modalitat en línia i la formació en l'àmbit d'habilitats de comandament mitjançant el col·laboratge d'un expert extern i d'un comandament policial referent en la seva organització.

Així mateix, tal com ja s'ha fet en el CFBP, l'Escola ha apostat, també, per formar en la llengua anglesa com una competència tècnica més dels comandaments policials, per la qual cosa en tots els programes formatius de promoció els alumnes reben formació en aquesta llengua, formació adaptada a la realitat professional policial, al nivell de comandament i al nivell de partida dels alumnes.

Cal destacar també la importància que des de l'inici d'aquest tipus de formació s'ha donat el fet que els alumnes puguin conèixer altres realitats professionals i/o models policials i de seguretat. Al llarg de tot aquest temps, trobem en els programes formatius des de visites

formatives de caire més concret i operatiu, com estades formatives més llargues a diferents policies autonòmiques (a Arkaute) o a policies europees (estades a la Gran Bretanya, Alemanya, França i Portugal, entre d'altres).

Cal fer constar que en totes les etapes s'ha intentant donar resposta a les diferents realitats dels cossos de policia, tant pel que fa als col·lectius i les funcions que realitzen com a l'àmbit territorial i d'especialització dels alumnes. Aquesta heterogeneïtat dels alumnes, tot i ser un factor de riquesa per als grups, també ha dificultat el disseny d'un programa comú per capacitar per al desenvolupament d'una categoria professional concreta de la policia de Catalunya.

Així doncs, tots els programes s'han dissenyat amb la base de qual-sevol programa de funció directiva, adaptant-lo a la realitat policial i de cadascuna de les categories. Per aquest motiu, en tots els cursos des de fa 25 anys es troben continguts relacionats amb:

- Valors com a comandaments policials.
- Competències tècniques policials pròpies de les funcions bàsiques de policia des del rol que correspon en cada cas.
- Competències relacionades amb la gestió de recursos humans (incloent-hi aspectes organitzatius com són la qualitat de serveis, la gestió del canvi, etc.), econòmics i materials.
- Competències relacionades amb l'estudi i anàlisi de l'organització i el seu entorn.
- Competències clau pròpies de cada categoria, on s'inclouen el lideratge i la comunicació.

2.5.3. Formació continuada

Fins ara hem analitzat la formació que anomenem obligatòria i de caràcter selectiu. Però cal dir que per poder desenvolupar eficientment la seva tasca professional, els membres dels cossos de policia han de preparar-se permanentment, actualitzar els seus coneixements i millorar les seves competències.

La formació contínua no està vinculada a cap procés selectiu però proporciona coneixements específics amb una aplicabilitat directa sobre les funcions assignades al lloc de treball, així com una formació de context que, indirectament, té repercussió en la millora professional.

Les activitats formatives incloses en aquest apartat es classifiquen en els àmbits temàtics de: seguretat ciutadana (protecció de persones i béns / trànsit), investigació, suport tècnic i actualització. A més, també distingim de forma específica la formació continuada que oferim als comandaments policials, des de l'escala bàsica fins a l'escala superior.

L'oferta formativa anual d'aquesta formació en els últims 30 anys ha estat vinculada amb les demandes cada cop més complexes de la societat catalana, fet que ha comportat un elevat grau de formació per poder donar resposta a les diferents realitats i casuístiques. L'adequació a les necessitats concretes i específiques en cada moment, així com el reconeixement de les particularitats dels diferents col·lectius, han estat factors clau per a l'èxit que hem obtingut en la majoria de les accions formatives adreçades a agents dels cossos de policies locals.

A més, aquestes accions formatives han volgut donar resposta a les necessitats de capacitació tècnica, de forma més o menys especialitzada, i a la formació de les competències clau necessàries i indispensables per al correcte desenvolupament de la tasca policial. S'han ofert gran varietat d'activitats, amb formats, continguts, metodologies didàctiques i modalitats diferents, en cada cas tenint en compte sobretot els objectius formatius concrets que s'establien. Formacions que podien ser d'una jornada, per formar sobretot en procediments molt concrets,

fins a activitats de llarga durada que incloïen diferents continguts relacionats amb un àmbit de coneixement més especialitzat. A tall d'exemple, actualment a l'Escola oferim formacions com el *Taller sobre el control preventiu de drogues i alcoholèmia*, de 6 hores de durada, per facilitar de forma molt pràctica formació sobre una activitat concreta dins l'àmbit policial, i també oferim el *Curs d'instrucció d'atestats*, de 65 hores lectives, que dona resposta formativa a una de les tasques més comunes i importants que realitzen els agents de policies locals, la instrucció d'atestats.

Així mateix, amb l'objectiu de donar resposta a la creixent demanda de formació i a la necessitat de facilitar-hi l'accés, s'ha treballat en la qüestió de la formació a distància a fi d'ampliar i donar flexibilitat a la formació i trencar les barreres físiques, tant de temps com d'espai, formació en línia que actualment ja està consolidada gràcies a l'ISPC en xarxa (vegeu un punt a part en l'Apartat final d'aquest article).

Cal destacar, també, que ha estat constant la col·laboració amb les diferents institucions locals o de caràcter provincial, col·laboracions amb els diferents ajuntaments i amb les quatre diputacions catalanes, amb la Federació de Municipis de Catalunya o amb l'Associació Catalana de Municipis.

Pel que fa a la formació continuada per a la direcció i el comandament, aquesta ha anat paral·lela al creixement dels diferents cossos policials i a l'assumpció de competències. Molt vinculada a la formació per a la promoció, ha complementat la formació que els diferents comandaments rebien quan accedien a una categoria professional.

L'adequació a les necessitats concretes dels comandaments ha estat un factor recurrent i clau en aquest tipus de formació, formació valorada molt positivament pels alumnes i adequada al moment històric i organitzatiu dels diferents cossos policials. Però en l'actualitat, els cossos han assolit un alt grau de maduresa professional en la gestió de les seves competències i disposen d'unes estructures directives prou importants i consolidades, que cal potenciar de manera explícita, i aportar

més coneixements i actualitzacions que afavoreixin l'exercici de la direcció estratègica, del lideratge i la cohesió dels equips.

Aquest és el fonament principal pel qual des de l'Institut s'ha creat i impulsat el Centre de Lideratge, un espai d'aprenentatge actiu que aportarà valor afegit a la funció de comandament dels cossos de seguretat i d'emergències i que proporcionarà als líders uns mètodes de treball i unes eines que facilitaran, potenciaran i enfortiran l'exercici del seu lideratge i l'harmonització dels equips i de l'organització.

Per fer-ho s'han definit tres àmbits de desenvolupament: Funció directiva, Lideratge i cohesió d'equips i Comunicació, en els quals s'han establert diferents programes que promouen que els comandaments i els directius aprofundeixin en els seus coneixements, habilitats i actituds, així com en els reptes que se'ls plantegen en la seva realitat professional diària, mitjançant metodologies actives d'aprenentatge. La combinació dels diferents recursos d'aprenentatge, tant en el terreny individual com grupal, generarà noves perspectives i estratègies per aconseguir impactes tangibles i resultats, així com una nova forma de transmetre i compartir el coneixement adquirit.

2.5.4. Formació per a formadors

Com ja s'ha esmentat, una de les peces fonamentals del model formatiu de l'Institut són i han estat els equips docents que en aquests 30 anys d'història han col·laborat de forma activa en la formació dels cossos de policia. Per tant, la seva capacitació també ha estat rellevant. S'adreça tant al personal docent i als instructors/es policials de l'Institut com als professionals que es dediquen a la formació en el si dels cossos als quals pertanyen.

L'Institut ha anat reforçant aquest àmbit per dotar el personal formador d'una preparació metodològica més àmplia i obrir espais de trobada i intercanvi d'experiències entre els professionals, i així contribuir a la millora de la qualitat formativa que es persegueix.

2.6. Reflexió, recerca i creació de coneixement sobre la seguretat pública

Un altre vèrtex essencial que explica el tipus de formació que han rebut els cossos de policia local ha estat la vocació que s'ha tingut de ser no tan sols un centre formatiu, sinó també un espai de reflexió, de creació de coneixement, d'anàlisi de la seguretat i punt de trobada d'experts del nostre país però també internacionals.

Les activitats de l'Escola, tant des de l'Àrea de Recerca com des de Formació, han contribuït a assolir aquest objectiu, tal com s'apun-tava en el llibre sobre els 20 anys d'història de l'Escola, en què es remarcava que «estudiar, investigar i divulgar matèries relatives a la policia i la seguretat ciutadana són objectius primordials de la funció de recerca que l'Escola té encomanada. Una recerca que, en molts casos, s'amalgama amb el programa de formació general mitjançant l'organització de cicles de conferències i seminaris, jornades i congressos, tant d'àmbit local i nacional com internacional». Aquesta voluntat s'ha mantingut fins a l'actualitat, en què la recerca i la cooperació internacional tenen un paper destacat en la millora de la formació dels nostres cossos policials.

Cal fer constar, també, la tasca realitzada pel Centre de Documentació Policial, primerament, i després pel Centre de Coneixement de la Seguretat en el vertebrament d'aquest coneixement sobre la seguretat pública.

2.7. Consolidació de la integració de l'e-aprenentatge en el model formatiu de l'Institut

Com ja s'ha esmentat anteriorment, l'Escola sempre ha estat oberta a innovacions tecnològiques i metodològiques per oferir les respostes formatives més adequades als cossos policials. La modalitat de la formació a distància es va introduir de manera incipient fa més de quinze anys, però no va ser fins l'any 2009, gràcies a un Pla Director que

preveia la virtualització de part de la formació impartida a l'Institut i la semipresencialitat com a modalitat prioritària, que la formació a distància va començar a ser present de forma habitual en les nostres accions formatives.

Tot i així, i tal com s'esmenta en l'article «L'Institut de Seguretat Pública de Catalunya: integració activa de l'(E-)Aprenentatge en l'equip tècnic de l'organització», escrit per la directora Núria Aymenrich, Laia Martín i Maria Serrahima, «l'Institut no comptava amb un campus virtual propi i la formació s'impartia des de diferents seus electròniques, per la qual cosa l'any 2011 es va decidir muntar un entorn virtual d'aprenentatge propi i assumir amb agents interns (personal tècnic de l'Institut i membres dels cossos de policia) el disseny i l'elaboració de les propostes formatives».

L'entorn d'aprenentatge electrònic, ISPC en xarxa, és el fruit d'aquesta voluntat, i en poc més de tres anys s'ha incrementat i consolidat la modalitat de formació en línia, integrada ja en l'ADN de les formacions de l'Escola. A més, l'ISPC en xarxa no és només l'aula virtual on es realitzen els cursos i activitats formatives —tant en el CFBP com en els cursos de promoció i continuada—, sinó que també vol ser l'espai de gestió del coneixement referent per a totes les organitzacions policials.

2.8. Formació universitària

Fent l'anàlisi de la història de la formació de l'Escola, ha estat recurrent la voluntat d'apostar per la formació universitària com un actiu més de la formació per als cossos de seguretat en el marc de la consolidació del sistema de seguretat pública de Catalunya. Conscients de les necessitats complexes i canviants de la seguretat en la societat d'avui, la formació superior és indispensable per vertebrar definitivament aquest sistema i permetre desenvolupar les estratègies que les nostres organitzacions requereixen.

Gràcies a l'Acord del Govern de la Generalitat GOV/98/2013, de 9 de juliol, s'encomana a l'ISPC que imparteixi estudis universitaris, mitjançant l'adscripció a una o diverses universitats públiques, per tal de respondre a la necessitat d'estructurar la formació superior en l'àmbit de la seguretat. I el Grau en Seguretat és l'expressió màxima d'aquesta voluntat, grau iniciat en el curs 2014-2015.

La imbricació de la formació universitària reglada en la formació que s'ofereix directament a l'Institut és un dels reptes que tenim al davant (i que ja s'ha iniciat en el Curs d'inspector/a de policia, com s'ha esmentat anteriorment) i que afavorirà de ben segur la qualitat de la formació per als cossos de policies locals.

3. Conclusions

Després d'aquest recorregut per la formació de la nostra Policia Local, recorregut qualitatiu sobre el perquè i com s'ha dut a terme aquesta formació per part de l'Escola i l'Institut, veiem que aquesta ha estat viva i que ha caminat de la mà de les diferents organitzacions.

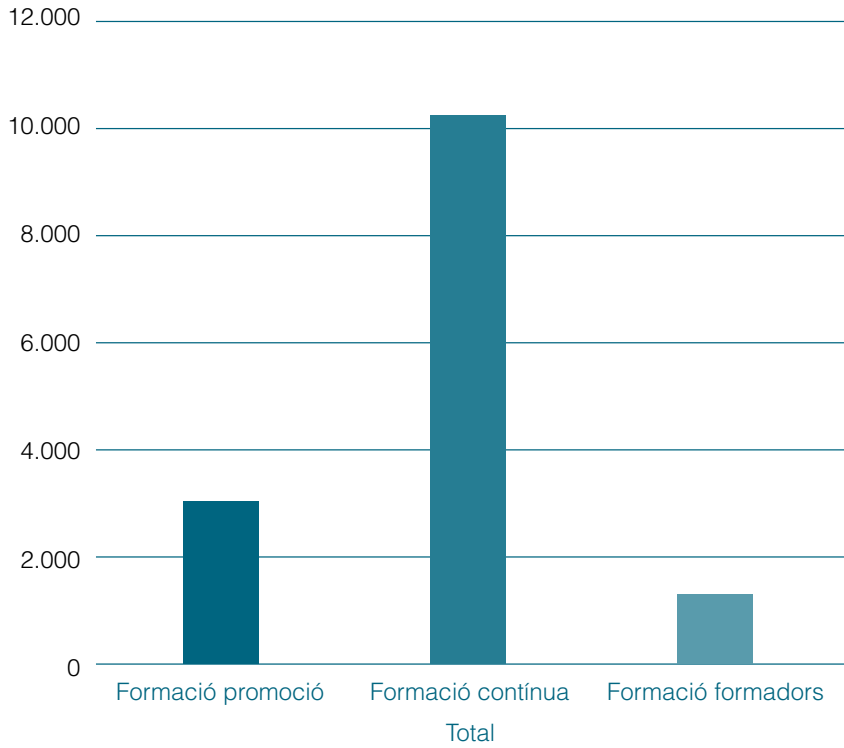
Quasi 34.000 alumnes d'aquests cossos de Policia Local han participat en la formació de l'Escola i el repte és continuar capacitant-los en allò que requereixen i necessiten, amb una constant adequació a la realitat tan complexa i canviant de la nostra societat, amb la màxima qualitat i innovació.

La formació és indispensable i necessària per al correcte desenvolupament de la professió policial, i des de l'Institut tenim el repte de continuar acompanyant-los durant tota la carrera professional, compartint espais formatius, de reflexió, de creixement personal i professional, tot ajudant a gestionar el coneixement de les diferents organitzacions ja consolidades.

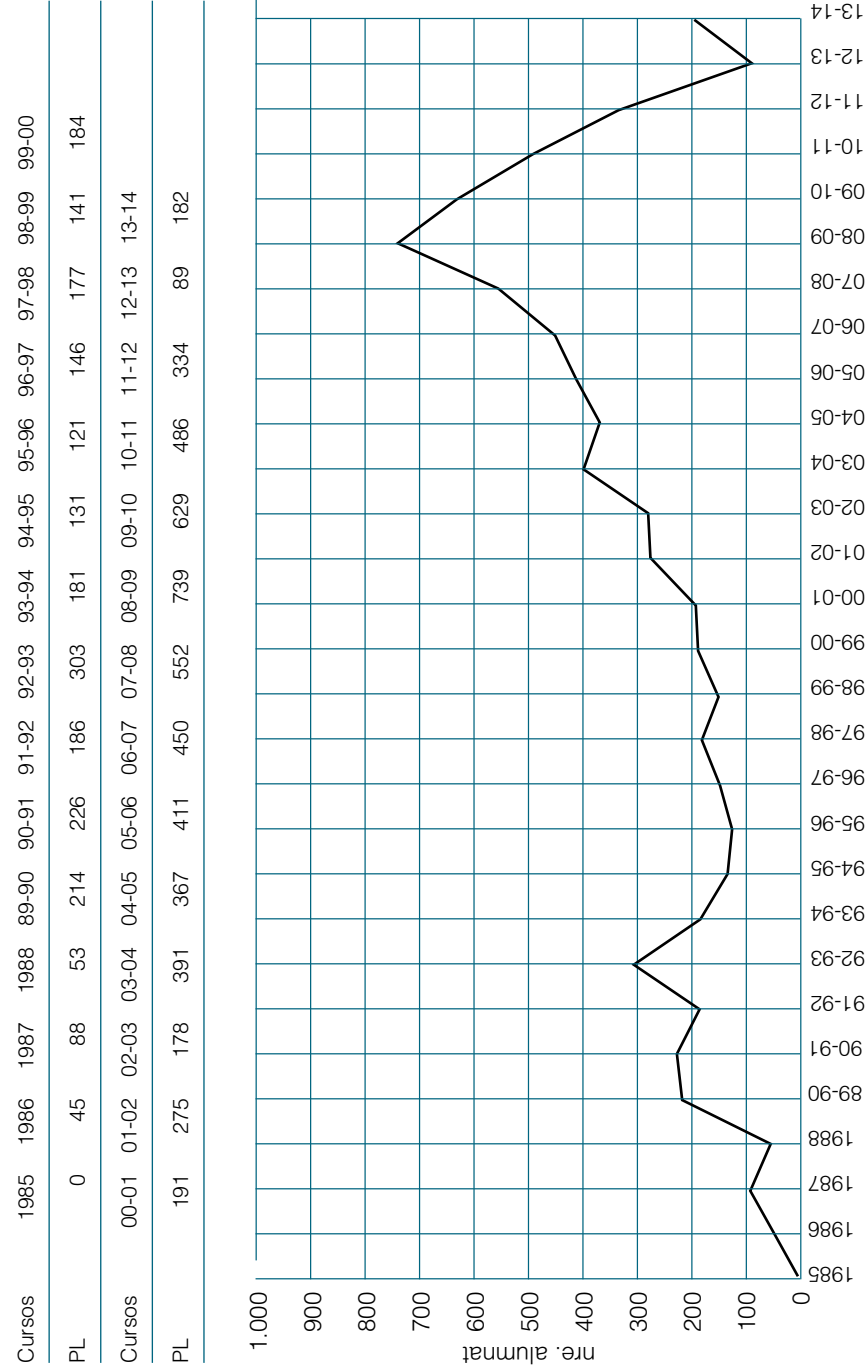
Annexos (gràfics)

Cursos de promoció, formació contínua i formació de formadors
per a policies locals a l'EPC de 1985 a 2014

	Formació promoció	Formació continua	Formació formadors
1985		47	
1986		94	
1987			
1988			
1989		118	
1990		333	
1991	59	159	
1992	86	485	
1993	208	55	
1994	373	354	
1995	129	342	
1996	59	633	
1997	102	335	
1998	97	248	
1999	88	158	
2000	45	240	
2001	138	468	
2002	83	382	87
2003	88	264	81
2004	57	292	84
2005	161	516	104
2006	156	897	109
2007	138	1.484	130
2008	177	545	149
2009	174	142	122
2010	155	77	
2011	236	180	89
2012	95	337	101
2013	46	235	92
2014	69	729	72
TOTAL	3.019	10.149	1.220



Cursos de formació básica per a policies de 1984 a 2014





La formació de la Policia Local a la Diputació de Barcelona

José Antonio Pascualena Artieda

Cap del Servei de Disseny i Innovació de la Formació de la Diputació de Barcelona

1. Origen, evolució i tendències

L'inici de la formació adreçada a la Policia Local l'hem de situar l'any 1993. És en aquest any quan la Diputació de Barcelona «dibuixa» en el seu organigrama, per primera vegada, una unitat organitzativa expressament orientada a definir, de manera sistemàtica, la formació que ofereix als ens locals, el Servei de Formació Local. Aquest servei es configura amb un doble objectiu: millorar les competències professionals dels empleats i empleades públics i donar suport als ens locals en els processos de modernització administrativa que ens acompanyen des d'aquella època.

És sorprenent que, com a exemple de treball transversal, tan reclamat avui dia, una de les primeres accions formatives que organitzà aquest servei fou una formació que, coordinadament amb el Servei de Medi Ambient de la mateixa Corporació, s'adreçava a policies locals de la província de Barcelona.

1.1 L'entorn de funció pública

La creació del Servei de Formació Local en aquelles dates no és casual, sinó que va venir determinada per les necessitats de l'entorn públic en general (moltes de les quals encara no superades) i de les administracions locals i per la manera com la Diputació va respondre als reptes que aquest entorn li plantejava.

En aquells anys les administracions públiques vivien temps de canvi i adaptació. El model burocràtic i els valors que l'acompanyen (hegemonia del principi de legalitat, distanciament respecte de la ciutadania, models de comunicació i relació formalitzats, tant cap a l'exterior com cap a l'interior de les organitzacions públiques, prevalença de la formació jurídica, etc.) es mostren incapaços de donar resposta a les demandes d'una societat més dinàmica, més plural, que demana un altre tipus de respostes a les administracions, en un etapa marcada ja per una disminució dels recursos públics.

Aquest procés modernitzador té la seva màxima expressió en el desenvolupament d'instruments legislatius amb la finalitat de renovar el marc jurídic i reglamentari. Destaquen per la seva importància:

- Ley 30/1984, *de Medidas para la Reforma de la Función Pública*.
- Ley 7/1985, *Reguladora de las Bases de Régimen Local*.
- Llei 8/1987, de Règim local de Catalunya.

La primera d'aquestes lleis tracta d'articular una funció pública més en confluència amb les característiques socioeconòmiques de l'època, més capacitada per donar resposta a les noves necessitats ciutadanes que van configurant-se.

Els processos de debat, reflexió i diagnòstic envers l'aplicabilitat i impacte d'aquesta norma van desembocar en el document *Reflexiones para la modernización de las Administraciones del Estado* (MAP, 1990), document marc de concreció dels principis modernitzadors. En aquest document, i com a part essencial de les polítiques de recursos humans que cal desenvolupar per fer front als nous reptes, s'assenyala la formació com un dels mecanismes bàsics per abordar els processos modernitzadors. La formació, conjuntament amb altres instruments de gestió de recursos humans (carrera professional, provisió, etc.), es converteix en un element clau per augmentar la pro-

fessionalització dels empleats públics, al mateix temps que ajuda a millorar el seu «rendiment personal».

La rellevància de les expectatives posades en la formació donarà peu a definir diversos instruments per tal de concretar aquests grans objectius, com són el *Plan de Formación de 1991*, concretat per l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP), i sobretot, els *Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas* (AFCAP, 1995-1997), que seran els instruments bàsics per ordenar el fet formatiu. Entre les seves línies prioritàries destacaven:

- Donar suport a les estratègies de canvi.
- Millorar l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat dels serveis públics.
- Fomentar el canvi de valors que han d'orientar l'actuació dels empleats públics.
- Millorar el rendiment i la motivació dels empleats i empleades públics.
- Millorar les competències dels equips directius.

Com podem veure, moltes d'aquestes línies continuen sent perfectament vigents avui dia.

D'altra banda, les dues lleis de Règim Local (*Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local*, i *Llei 8/1987, de Règim local de Catalunya*) tracten de definir el lloc que es reserva a les administracions locals, incloent-hi les diputacions provincials, dins de l'entramat de relacions i dependències amb altres nivells d'administració.

En aquest sentit, i en relació amb l'objectiu d'aquest capítol, cal destacar, dins de les competències que la norma reserva a les diputacions, «*l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica*».

1.2. Reorientació corporativa de la Diputació de Barcelona i resposta formativa

Les noves competències que assigna el marc jurídic a les diputacions tenen un alt impacte en els objectius estratègics de la Diputació de Barcelona. La nostra institució es veu obligada a replantejar-se els seus objectius estratègics per tal d'adaptar-se a la nova realitat. Això tindrà un doble impacte: ha de revisar el seu rol en relació amb el món local i, conseqüentment, com s'organitza internament per donar resposta al nou escenari.

El pas de la prestació de serveis directes (educació, benestar social, etc.), molt associats a la història mateixa de les diputacions, a l'oferta de suport municipal determina la necessitat de reorientar professionalment una part important de la plantilla per tal de preparar-la per als nous reptes que la Diputació té plantejats, sobretot pel que fa a l'«assistència tècnica» que recull el nou marc.

Per donar-hi resposta, la Diputació fa una clara aposta per abordar-la mitjançant recursos interns. Això marcarà la necessitat de desenvolupar i potenciar determinats instruments de gestió de recursos humans, entre els quals la formació, com l'eina fonamental per generar «coneixement propi», tindrà un important impuls que es materialitzarà en la creació de la unitat de formació (interna) l'any 1992, dependent de la Direcció dels Serveis de Recursos Humans, unitat organitzativa responsable última de preparar els recursos humans per desenvolupar la nova missió organitzativa.

Les valoracions sobre els resultats de les experiències desenvolupades en el nou escenari es veuran concretades en un document que esdevé clau per entendre el nou plantejament corporatiu envers el món local: el *Pla d'objectius de la Diputació de Barcelona 1992-1995*.

És en el desplegament d'aquest pla on hem de trobar la creació, el 1993, dependent de l'Àrea de Presidència, del Servei de Formació Local. Aquest servei es configurarà com l'estructura organitzativa

encarregada de donar suport a la formació dels empleats i empleades públics dels ens locals de la província. Com a element clau en el seu model de gestió, cal esmentar que és la unitat encarregada de gestionar els fons associats als *Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas* (AFCAP), que l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP) va configurar el 1994 per tal d'afavorir la transició dels empleats públics a les noves realitats organitzatives i de prestació de serveis que es dibuixaven en la totalitat de les administracions públiques.

Internament, la Direcció dels Serveis de Recursos Humans assumeix dos grans objectius. En primer lloc, acompanyar des de la gestió de recursos humans (selecció, formació, capacitatí directiva, carrera professional, etc.) el desenvolupament de l'estratègia organitzativa. En segon lloc, i ja en clau d'assessorament municipal, fer servir la mateixa Corporació com un veritable «banc de proves» dels diversos instruments de gestió de recursos humans, capacitant el personal tècnic que en un futur hauria de ser el responsable d'assessorar els ens locals en el seu desenvolupament. L'evolució d'aquests equips possibilita la creació, el 2005, de la Direcció de Serveis d'Assistència al Govern Local, ja amb la formació dels ens locals integrada, com a responsable de l'assessorament municipal en matèria d'organització i recursos humans.

La formació continuarà integrada en aquesta unitat organitzativa fins que, el 2008, es crea la Direcció dels Serveis de Formació (DSF). La DSF neix amb la voluntat d'integrar, racionalitzar i homogeneïtzar totes les línies de formació contínua que des de diferents unitats organitzatives de la Diputació s'adrecen als empleats i empleades públics de la província, al mateix temps que s'ocupa de la formació del personal de la Corporació mateixa.

2. La formació de la Policia Local: models d'abordatge

De la mateixa manera que en l'apartat anterior comentàvem que els plantejaments de la Diputació de Barcelona pel que fa a l'assessorament

local, inclosa la formació, no es poden entendre independentment de l'evolució que ha tingut el conjunt de les administracions locals, tampoc no es pot entendre la formació que la Diputació ha adreçat a la Policia Local fora de l'evolució pròpia de la formació contínua a les administracions públiques.

Els primers plantejaments sistematitzats d'abordatge de la formació contínua dels treballadors en actiu cal situar-los en els anys vuitanta, com a mecanisme d'adaptació de les organitzacions, primerament privades i després públiques, a la nova societat nascuda a partir de les conseqüències de la crisi del petroli dels anys setanta. Es planteja la formació com un capital de futur i un element de millora, canvi i adaptació a la nova realitat socioeconòmica (entorns més canviants, minva dels recursos públics, necessitats de col·laboració pública i privada, evolució tecnològica, etc.).

Si els primers *Acuerdos Nacionales de Formación Continua* s'articulen el 1992, adreçats als treballadors del sector privat, la configuració d'un acord similar adaptat al món públic haurà d'esperar fins al 1994, amb els primers *Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas* (AFCAP), per poder disposar d'un sistema que permeti quantificar els fons destinats a formació (més enllà dels que puguin figurar en els Capítols I de cada administració), valorar els plans i la seva execució.

El model d'accés als fons és el de convocatòria pública. Els plans susceptibles de ser finançats per aquests acords engloben els dos grans models d'entendre la formació contínua (FC):

- a) Formació entesa com a «oferta». Comprèn la formació adreçada a grans col·lectius professionals, més centrada en les necessitats de les persones o els llocs de treball, però més allunyada de les necessitats específiques de l'administració pública determinada. És una oferta que, habitualment, té el format de catàleg de formació. Són propis d'aquesta manera d'entendre la formació, per exemple, els plans interadministratius o els que

les diputacions, com a administració local de segon ordre, adreçaven als diferents ens locals de les seves províncies.

- b) La formació entesa com a suport, «a mida». Aquí la formació es presenta més en consonància amb les singularitats i les necessitats específiques d'una organització o d'un dels seus col·lectius professionals. Un exemple dels plans més propers a aquests plantejaments són els plans de formació que una administració pública podia presentar, de manera individual, com a suport a la seva estratègia organitzativa.

Així doncs, podem entendre que els plantejaments presents en aquests acords tracten de definir una formació contínua (FC) que doni sortida tant a les necessitats de les organitzacions com a les necessitats i interessos dels treballadors públics.

La Diputació de Barcelona, mitjançant la Direcció dels Serveis de Formació (DSF), ha tingut present aquesta dualitat de plantejaments a l'hora de definir el suport formatiu que presta al món local. D'una banda, la DSF actua com a proveïdora de formació: no té una organització de referència, ja que s'adreça al conjunt de policies locals de la província. Els destinataris pertanyen a diferents organitzacions municipals, amb maneres d'entendre la formació i el servei policial també diferents.

De l'altra, dins de la cartera de productes que adreça al món local incorpora la definició de plans de formació específics adaptats a les necessitats específiques d'una administració local determinada o a alguns dels seus col·lectius professionals. És un plantejament del fet formatiu més proper a donar resposta a les necessitats específiques d'una organització

La DSF ha mostrat el seu interès a millorar tots dos plantejaments.

2.1. Millorar i ajustar l'oferta, missió de la Direcció de Serveis de Formació (DSF)

Un dels objectius de la Direcció de Serveis de Formació és oferir una oferta formativa de qualitat que assegurí la formació permanent dels diversos col·lectius professionals que treballen a les administracions locals, tal com és el cas de la Policia Local.

Per assolir aquest objectiu, han estat tres les línies d'actuació que ha anat desenvolupant al llarg dels darrers anys:

1. El conveni amb l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC).
2. La coordinació amb la Direcció General de Transports i Mobilitat de la Generalitat de Catalunya.
3. La coordinació de la DSF amb altres unitats organitzatives de la mateixa Diputació que adrecen accions formatives a aquest col·lectiu professional.

Per la seva rellevància, cal destacar en primer lloc la col·laboració realitzada amb l'ISPC. La Diputació i l'esmentat Institut van signar, el març de 2010, un conveni de col·laboració amb l'objectiu de «determinació de l'oferta formativa de la Diputació de Barcelona per a policies locals, personal de l'àmbit d'emergències i protecció civil».

Per desenvolupar aquest conveni es va definir un projecte d'identificació de necessitats formatives de la Policia Local. Aquest treball de camp representava la base per replantejar l'oferta que totes dues institucions adreçaven, en matèria de formació contínua, al col·lectiu de la Policia Local. Les característiques bàsiques d'aquest treball de camp van ser:

- Es va dissenyar i desenvolupar per personal de totes dues institucions.
- Es va definir a partir de la identificació de les competències professionals i els perfils aportats per la DSF.
- Es va fer servir una metodologia participativa amb grups de treball, amb experts ocupants de llocs de treball, que actuaven en diferents àmbits funcionals¹ de la policia (5 grups) o representaven ajuntaments petits/mitjans amb presència d'aquest col·lectiu (2 grups). La validació del treball va ser per part de comandaments de la Policia Local (1 grup). En total, van participar-hi 38 agents de 22 ajuntaments diferents.
- Productes principals:
 - Validació del perfil qualitatiu dels agents de la Policia Local, d'acord amb el model de la Direcció de Serveis de Formació.
 - Itineraris formatius associats a les competències qualitatives del seu perfil i als àmbits d'actuació i el marc funcional de la Policia Local.
- Productes complementaris:
 - Recull d'evidències d'actuació professional de la Policia Local en relació amb les competències qualitatives.
 - Recomanacions metodològiques dels agents i dels seus comandaments per abordar la formació d'aquest col·lectiu professional.

¹ Policia administrativa i mediambiental, policia de trànsit i seguretat viària, policia de seguretat de persones i béns i policia de proximitat a la ciutadania i comunitària.

D'altra banda, la coordinació amb la Direcció General de Transports i Mobilitat de la Generalitat de Catalunya ha estat del tot profitosa en la validació de totes les accions formatives associades a la mobilitat de mercaderies, persones i vehicles (tacògraf digital, inspecció de vehicles de transport de mercaderies perilloses, transport escolar, etc.).

En tercer lloc, i ja en clau interna, el treball de coordinació entre la Direcció de Serveis de Formació i altres unitats impulsores de formació adreçada a la Policia Local. Un dels objectius estratègics i fundacionals de la DSF era el d'integrar, de manera coherent i sistematitzada en un únic pla de formació, tota l'oferta que des de diferents unitats organitzatives (gerències, direccions de serveis, etc.) s'organitzava i s'oferia als empleats i empleades dels ens locals de la província. Cal destacar especialment la formació organitzada des de les gerències de Medi Ambient (autèntica pionera en aquest treball transversal) i la gerència de Salut Pública i Consum. A tall d'exemple, en el Pla Estratègic de Formació (PEF) de la Diputació de Barcelona de l'any 2015 hi trobem accions formatives com les següents:

- Col·laboració de la Policia Local en la seguretat alimentària: control sanitari, transport, vigilància dels establiments alimentaris.
- Inspecció d'establiments musicals, de restauració i altres.
- Tècniques de control del soroll per a policies locals.

2.2. La formació entesa com a element de millora organitzativa

Aquest segon plantejament, la formació entesa com a element de millora organitzativa, ha tingut una part molt rellevant en l'actuació de la DSF. En la definició de la seva missió queda molt clara l'aposta per aquest plantejament, en ser definida amb l'objectiu d'«enfortir les organitzacions (ens locals) a les quals presta serveis mitjançant recursos d'aprenentatge que desenvolupin les competències professionals dels empleats públics locals».

Un dels productes que formava part de la cartera de productes de la DSF fa referència al treball específic que es fa en una administració local determinada per elaborar un pla de formació adaptat a les seves característiques. Aquest treball contemplava habitualment un treball específic amb la Policia Local pel que fa a la identificació de necessitats i la definició d'accions formatives.

Els resultats d'aquests plans (que al mateix temps es feien servir per millorar i revisar l'oferta que s'adreçava a aquest col·lectiu) xocaven en molts casos amb una problemàtica molt bàsica. Tot i que les accions estiguessin molt ben definides, en determinats ajuntaments hi havia la dificultat de conjugar l'assistència a les accions formatives amb el manteniment del servei policial. Aquest fet feia que no tots els recursos formatius definits poguessin desenvolupar-se a la pràctica.

Un nou enfocament d'aquest plantejament es produeix el 2013, en dissenyar la resposta formativa a una demanda de l'Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts per tal de realitzar un pla específic de formació per al personal de la Policia Local.

Aquest projecte, davant les dificultats d'abordatge pràctic que s'han explicat en els punts anteriors, es transforma en un projecte de detecció de necessitats formatives basat en tres punts clau:

- La participació dels agents i dels seus comandaments, destinataris de la formació, que és una metodologia habitual en la forma de plantejar els projectes des de la DSF.
- L'extensió a municipis veïns amb característiques comunes assegurades per la proximitat i per la prescriptiva coordinació de l'actuació de la Policia Local (11 ajuntaments en total).
- La implicació dels respectius departaments de recursos humans dels ajuntaments que hi participen.

L'objectiu final del projecte no es va plantejar tan sols com una resposta formativa a l'ús, sinó com un itinerari formatiu que, partint de la pràctica professional i d'acord amb l'entorn, s'orientés a una millora de l'actuació professional.

En aquesta línia, el resultat del procés de detecció de necessitats formatives és un programa d'aprenentatge que pivota, bàsicament, sobre les propostes de millora que es puguin generar en els tallers adreçats als comandaments intermedis i sobre la transmissió de la seva operativa als agents. Podem dir que és un programa que es fa des de la necessitat i des de la pràctica policial. Són els mateixos comandaments els qui defineixin tots els elements, d'acord amb les prioritats del servei policial, que definiran la formació dels agents. Aquest programa està previst que es desenvolupi al llarg del 2015, per la qual cosa no en podem oferir resultats finals. No obstant això, cal destacar l'ampli reconeixement que ha despertat entre els responsables policials dels ajuntaments incorporats al projecte.

3. La formació de la Policia Local a la Diputació de Barcelona en xifres

3.1. Punts de partida per interpretar les dades

Objecte de les dades: L'anàlisi està centrada en la formació que la Diputació de Barcelona ha adreçat en les seves ofertes anuals en exclusiva al col·lectiu de la Policia Local de la província. Per tant, no contempla la formació transversal (qualitativa o tècnica) que, adreçada a molts col·lectius professionals, va comptar, entre els seus participants, amb personal d'aquest col·lectiu. Succeeix el mateix amb la formació adreçada a comandaments d'aquest col·lectiu: no està incorporada a l'anàlisi la formació adreçada a directius i comandaments malgrat que entre els seus participants podem trobar-hi directius i comandaments d'aquest col·lectiu professional.

Marc temporal: L'anàlisi se centra en el període 2002-2014 (13 anys), ja que és el que ens permet una visió més continuada de com s'ha anat desenvolupant aquesta oferta formativa.

Inversió econòmica: S'han comptabilitzat tan sols els costos directes de disseny i desenvolupament de l'acció. No hi estan contemplats els costos indirectes (hores de treball, hores i costos de desplaçaments, personal que intervé en el disseny, organització, desenvolupament i avaluació de l'acció, aspectes logístics com la reserva d'aules, materials, consums, etc.).

Contingut: Les accions formatives s'han agrupat seguint l'estructura del diccionari de competències de la DSF. La primera agrupació es planteja per grup de competències: qualitatives i tècniques. Les primeres engloben les accions més associades a com s'han de fer les coses. Les segones estan relacionades amb els coneixements i habilitats professionals específics.

3.2. Dades generals del període 2002-2014

L'ordenació per competències serà la pauta per presentar les dades quantitatives de la formació que la Diputació de Barcelona ha adreçat a la Policia Local des del 2002 fins al 2014. En primer lloc es presenten les dades generals dels dos grans grups de competències. Posteriorment ens apropem als nivells inferiors d'agrupació, les competències.

3.2.1. Anàlisi quantitativa

Dades generals per grup de competències

Tipus de competència	Edicions	Inversió	Hores	Participants
Competències qualitatives	79	158.485 €	1.410	1.303
Competències tècniques	882	1.593.2385 €	15.451	15.857
TOTAL	961	1.751.723 €	16.861	17.160

Dades generals de les competències qualitatives

Competència qualitativa	Edicions	Inversió	Hores	Participants
Habitants directes	9	24.821 €	211	98
Orientació de serveis a la ciutadania	38	65.520 €	582	730
Persuasó i influència	32	68.144 €	619	475
TOTAL	79	158.485 €	1.410	1.303

Dades generals de les competències tècniques

Competència tècnica	Edicions	Inversió	Hores	Participants
Actuació administrativa i mediambiental	34	49.029 €	460	547
Formació transversal	121	368.593 €	3.379	1.917
Proximitat i comunitària	117	239.618 €	2.314	1.958
Seguretat a persones i béns	309	477.653 €	4.792	5.426
Trànsit i seguretat viària	301	458.345 €	4.206	6.010
TOTAL	882	1.593.238 €	15.451	15.857

Síntesi de les dades

Accions formatives: S'han dissenyat 288 accions formatives, que han representat l'organització d'un total de 961 edicions. La qual cosa significa una mitjana de 74 edicions/any o 6 edicions de mitjana al mes. I també 3,32 edicions per acció formativa.

Hores: Les 961 edicions han representat 16.861 h de formació: 1.297 h/any i 108 h/mes de mitjana. I també 17,54 h per edició de mitjana.

Participants: Al conjunt d'edicions hi han assistit un total de 17.160 participants: 1.320/any i 110/mes, i amb una mitjana de 18 participants de formació per edició.

Inversió: Els costos directes de la seva organització han representat una inversió d'1.751.723 €: 134.748 €/any i 11.229 €/mes. El preu mitjà de les edicions ha estat de 1.822,8 € i, per participant, de 102,1 €.

Contingut: A continuació es mostren les dades en funció del tipus de competència i les competències a les quals estan associades les accions formatives organitzades.

Dades generals de les competències qualitatives

Competència qualitativa	Edicions	Inversió	Hores	Participants
Habilitats directives	9	24.821 €	211	98
Orientació de servei a la ciutadania	38	65.520 €	581	730
Persuasió i influència	32	68.144 €	618	475
TOTAL	79	158.485 €	1.414	1.303

Dades generals de les competències tècniques

Competència tècnica	Edicions	Inversió	Hores	Participants
Actuació administrativa i mediambiental	34	49.029 €	460	547
Formació transversal	121	368.593 €	3.379	1.917
Proximitat i comunitària	117	239.618 €	2.314	1.958
Seguretat a persones i bens	309	477.653 €	4.792	5.426
Trànsit i seguretat viària	301	458.345 €	4.206	6.010
TOTAL	882	1.593.238 €	15.451	15.857

Dins de cada grup de competència hi destaquen els següents continguts formatius:

- Dins de les competències qualitatives, la competència que s'ha treballat en més edicions és:
 - Orientació de servei a la ciutadania, amb 42 edicions. Destaquen les accions formatives que tracten temes orientats a millorar l'atenció directa a la ciutadania (20 edicions) i les que ho fan respecte de l'ètica i la deontologia policial.

- Dins de les competències tècniques i per a cada competència, cal destacar:
 - En l'actuació administrativa i mediambiental, destaquen les 20 edicions d'accions formatives relacionades amb el control so-nomètric.
 - En policia de proximitat i comunitària, les 49 edicions d'accions que tractaven continguts associats a la violència de gènere.
 - En trànsit i seguretat viària, les 106 edicions relacionades amb l'actualització de la normativa de trànsit.
 - En seguretat de persones i béns, les més de 80 edicions d'actualització normativa en aquest àmbit.
 - Pel que fa a la formació més transversal en els diversos àmbits d'actuació policial, destaquen les més de 90 edicions referides a continguts que es treballen al voltant de l'atestat policial i la seva configuració i redacció
- Evolució de les edicions de les accions formatives, en el període 2002-2014, atenent al tipus de competències associades:

Atenent al grup de competències

Competències	Qualitatives	Tècniques	Total
2002	10	58	68
2003	7	54	61
2004	10	55	65
2005	8	45	53
2006	1	49	50
2007	15	79	94
2008	11	67	78
2009	6	104	110
2010	12	76	88
2011	3	95	98
2012	1	58	59
2013	0	74	74
2014	0	63	63
TOTAL	84	877	961

Evolució de les associades a les competències qualitatives

Competències	Habitants directes	Orientació de serveis a la ciutadania	Persuasió i influència	Total
2002	1	8	1	10
2003		4	3	7
2004	1	7	2	10
2005	2		6	8
2006			1	1
2007		13	2	15
2008	2	7	2	11
2009	3	1	2	6
2010		2	10	12
2011			3	3
2012			1	1
2013				0
2014				0
TOTAL	9	42	33	84

Evolució de les associades a les competències tècniques

Competències	Actuació administrativa i mediambiental	Formació transversal	Proximitat i comunitària	Seguretat a persones i béns	Trànsit i seguretat viària	Total
2002		7	6	17	28	58
2003	4	19	7	10	14	54
2004	3	12	4	9	27	55
2005	3	10	2	19	11	45
2006	2	6	15	14	12	49
2007	1	17	11	19	31	79
2008	2	8	4	20	33	67
2009	7	21	15	35	26	104
2010		16	13	23	24	76
2011		14	12	33	36	95
2012		5	5	24	24	58
2013	4	12	11	28	19	74
2014	7	7	11	21	17	63
TOTAL	33	154	116	272	302	877

3.2.2. Anàlisi qualitativa

Del tractament de les dades, cal destacar dos valors que defineixen la qualitat amb la qual la DSF planteja la formació adreçada als policies locals de la província:

- Habitualment aposta per cursos curts, amb una mitjana de 17,54 h per edició.
- El nombre controlat de participants (18 participants de mitjana per edició) permet desenvolupar metodologies pràctiques i col·laboratives.

Pel que fa a com han evolucionat els continguts generals, cal dir que l'oferta formativa de la DSF ha intentat cobrir totes les tipologies de necessitats formatives de la Policia Local, tant les tècniques com les d'índole més qualitativa.

- Si atenem al nombre, veiem que l'any 2006, que és l'any que menys formació s'organitza per a aquest col·lectiu, s'organitzen 50 accions.
- A l'hora d'interpretar el desequilibri que sembla existir entre les accions-edicions formatives que tracten temes vinculats a les competències qualitatives (84 edicions i 1.303 participants) respecte de les vinculades a les tècniques (877 edicions i 15.857 participants), cal recordar que la present anàlisi recull tan sols les accions formatives adreçades en exclusivitat a la Policia Local; no hi són incloses les dades de participació dels agents en accions formatives compartides amb altres col·lectius professionals. Un altre factor que pot explicar aquest desequilibri és la motivació prioritària d'aquest col·lectiu envers la formació tècnica.

Finalment, i en relació amb el punt anterior, sembla que, de la mateixa manera que passa pràcticament amb la majoria de col·lectius professionals, hi ha una certa «saturació» de l'oferta rebuda en matèria de competències i habilitats personals, i una major demanda de

formació de caire tècnic i professional. Això pot explicar, en part, la davallada d'edicions que es produeix a partir de 2011 i fins a 2014 (0 edicions).

La història de la Policia Local

Alabart, A.; Sabaté, J., *La Policia Local a Catalunya, 1983*. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Departament de Governació. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1984.

Alberch, R., *125 anys de la Policia Municipal. Antecedents i evolució*. Ajuntament de Girona, 1981.

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

Ballbé, M., «La policía local en los sistemas de pluralidad policial», a: *Municipios y actividad policial*. Ponencias de las Terceras Jornadas de Derecho Local Girona 1990. Editorial El Pont de Pedra. Girona, 1991.

Benevolo, L., *La ciudad europea*. Ed. Crítica. Barcelona, 1992.

Borrueu, A., *Els mossos d'esquadra. Aportació documental a la seva història (1741-1821)*. IEV. Valls, 1998.

Bosch, J., *Manual municipal de gobernación. Policía municipal. Seguridad ciudadana*. Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorials (CEUMT). Barcelona, 1981.

Cardona, G., *El poder militar en España hasta la guerra civil*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1983.

Cardona, G., «El problema militar en España». *Historia*16, núm. 23. Madrid, 1990.

Curbet, J., «*El desenvolupament històric de la Policia*», a: *Democràcia i Policia*. Generalitat de Catalunya, *Policia i Societat*, núm. 2. Barcelona, 1983.

DD.AA., *Mossos d'Esquadra: història i present*. Departament d'Interior. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2005.

DD.AA., *Els mossos d'esquadra*. L'Avenç. Barcelona, 1981.

Emsley, C., «El ejército, la Policía y el mantenimiento del Orden Público en Inglaterra (1750-1950)», a: *Política y Sociedad*, 2005, vol. 42, núm. 3.

Espadas Burgos, M., *La Milicia Nacional*. Instituto de Estudios Madrileños-CSIC, Ayto. de Madrid, 1972.

Ferro, V., *El dret públic català*. Eumo. Vic, 1987.

Font y Mosella, J., *Consideraciones sobre los inconvenientes que irrogran a la salud de los jornaleros y a la pública de Barcelona las fábricas, en especial las de vapor*. Barcelona, 1852.

Gil Márquez. T., *Modelo policial y forma de estado en España*. Ed. Atelier. Barcelona, 1998.

Gil Sacristán, E., *Los cuerpos y fuerzas de seguridad de las entidades locales*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid, 2004.

Gonzalez Calleja, E., *La razón de la fuerza. Orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*. CSIC. Madrid, 1998.

Gras, M. M., «El territori de Barcelona a la fi de l'Antic Règim», a: Roca, J. (coord.), *El municipi de Barcelona i els combats pel govern de la ciutat*. Institut de Cultura de Barcelona/Edicions Proa. Barcelona, 1997.

Guardia Urbana de Barcelona. http://www.bcn.cat/guardiaurbana/es/quisom_historia_XIX.html

Ley municipal de 1877. <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1877/277/A00039-00046.pdf>

López Garrido, D., *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Ed. Crítica. Barcelona, 1982.

López Garrido, D., *El aparato policial en España*. Ed. Ariel. Barcelona, 1987.

Martínez Ruiz, E., «El mantenimiento de la Seguridad Pública antes de la creación de la Guardia Civil», a: *Actas del 1er Seminario Duque de Ahumada*. Madrid, 1989.

Martínez Ruiz, E., «Apuntes sobre la policía de Madrid en el reinado de Carlos IV». *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, VII Universidad Complutense de Madrid, 1986.

Martínez Ruiz, E.; Pi Corrales, M. de P., «Milicia y orden público: crisis en el sistema de seguridad español del siglo XVIII y el Expediente de Reforma». *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 29 2004.

Morales Villanueva, A., *Las fuerzas de orden público*. Ed. San Martín. Madrid, 1980.

Oliver Olmo, P., «El concepto de control social en la Historia Social: estructuración y respuestas al desorden». *Historia Social*, núm. 51, 2005.

Ortega y Espinós, J., *Historia de las escuadras de Cataluña*. Luis Tasso Editor. Barcelona, 1876.

Papell, J., *L'origen dels mossos d'esquadra*. Ed. Pagés. Lleida, 1999.

Payne, S. G., *Ejército y sociedad en la España liberal, 1808-1936*. Ed. Akal. Madrid, 1977.

Pérez Garzón, J. S., *Milicia Nacional y Revolución Burguesa*. CSIC. Madrid, 1978.

Pérez Garzón, J. S.; Del Rey Reguillo, F., «Conflictos y protestas. De la ciudad liberal a la ciudad democrática, 1808-1978», a: Bonamusa, F.; Serrallonga, J. (eds.), *La sociedad urbana en la España contemporánea*. Asociación de Historia Contemporánea. Barcelona, 1994.

Portet i Pujol, J., *La Milícia Nacional de Vic durant la Primera guerra carlina*. Patronat d'Estudis Osonencs. Vic, 2003.

Primer centenario de la Guardia Urbana de la Ciudad instituida por el Ayuntamiento de Barcelona en 1843. Ayuntamiento de Barcelona, 1943.

Raphael, L., *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 2008.

Recasens Brunet, A., *Polícia y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social*. Tesis doctoral inèdita. Universitat de Barcelona.

Recasens Brunet, A., «Desenvolupament policial i societat a l'Europa del segle XIX», a: *L'Avenç*, núm. 97, octubre de 1986.

«Reglamento para los guardas municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino de 1849». <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1849/5581/A00001-00002.pdf>

Requena Hidalgo, J., *Policía y desarrollo urbano en la Ciudad contemporánea*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, 2013.

Requena Hidalgo, J., «La gestión del espacio urbano. La organización de los servicios municipales de policía en Barcelona», a: *Coloquio sobre el desarrollo urbano de Montréal y Barcelona en la época contemporánea: estudio comparativo*. Universitat de Barcelona, 1997.

Requena Hidalgo, J., «Inmigración, Ciudad y policía». *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 94 (1), 2001.

Risques, M., *El govern civil de Barcelona al segle XIX*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat. Barcelona, 1995.

Sales, N., *Història dels Mossos d'Esquadra*. Ed. Aedos. Barcelona, 1962.

Sales, N., «Servei militar i societat a l'Espanya del segle XIX». *Recerques*, núm. 1, 1970.

Turrado Vidal, M., *La policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*. Ministerio del Interior. Madrid, 1995.

Turrado Vidal, M., *Estudios sobre Historia de la Policía*. Ministerio del Interior. Madrid, 1986.

Vallverdú Martí, R., *El suport de la Milícia Nacional a la Revolució burgesa a Reus (1793-1876)*. Centre d'Estudis Reusencs. Reus, 1989.

Vallverdú Martí, R., *La Milícia Nacional a Reus en els orígens de la Catalunya isabelina*. Diputació de Tarragona-Institut d'Estudis Tarraconenses, 1986.

Vehí Castelló, A., *Torna el fusell i posa't a treballar! La Milícia Nacional a Figueres a la darrera guerra carlina (1872-1876)*. Ajuntament de Figueres-Diputació de Girona. Figueres, 2008.

Vehí Castelló, A., *Endreçant la vila. El sorgiment del sistema de seguretat pública a Figueres del segle XIX i la creació de la Guàrdia Urbana*. Col·lecció Juncària. Ajuntament de Figueres, 2011.

El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic

Abdelkader García, J. M., *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*. Tirant lo Blanch. València, 2011.

Agirreazkuenaga Zigorruga, I., «Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?». *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, núm. 16, 2006.

Aguado I Cudolà, V., «Estudio preliminar: la seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía». *RCSP*, núm. 16, 2006.

Amoedo Souto, C. A., «La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública». *RCSP*, núm. 16, 2006.

Baena López, J. C., «Principios de deontología policial». *Ciencia Policial*, núm. 13, Madrid, 1991.

Ballbé Mallol, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza Editorial. Madrid, 1984.

— «Deu anys de seguretat i policia autonòmiques». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 12, 1990.

— «Fuerzas de Orden Público», a: Peces Barba, G. (et alii), *La Izquierda y la Constitución*. Taula de Canvi. Barcelona, 1978.

— «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 2, 1985.

— «El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización». *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007.

— «El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil». *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 5, 1991.

— «Estudis sobre l'autogovern de Catalunya», a: *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya-Testimonis parlamentaris*. Publicacions del Parlament de Catalunya. Barcelona, 2003.

— «La actividad del Tribunal Europeo en materia de seguridad ciudadana», a: *Seguridad ciudadana y globalización*. XIV Seminario Duque de Ahumada (8 i 9 de maig de 2002). Ministeri de l'Interior. Madrid, 2003.

— «Le défis du système policier pluraliste en Espagne». *Les cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 7. Ministeri de l'Interior. París, 1991.

— «Modelos policiales comparados», a: *Seguridad y Estado Autnómico*. VII Seminario Duque de Ahumada (8, 9 i 10 de maig de 1995). Ministeri de Justícia i Interior. Madrid, 1996.

— «Modelos policiales comparados: El horizonte europeo». *Harlax, Revista Técnica de la Ertzaina*, núm. 3 i 4, 1991.

— «Prólogo: El nuevo concepto de seguridad», a: Fernández Pereira, J. P., *La Seguridad Humana*. Ariel. Barcelona, 2006.

— «Seguretat global per a una Catalunya global», a: *Diàlegs Interiors*. Departament d'Interior. Generalitat de Catalunya, vol. 1, 2006.

Ballbé Mallol, M.; Giró Amigó, M., *Las fuerzas del orden público*. Dopesa. Barcelona, 1978.

Ballbé Mallol, M.; Padrós Reig, C., *Estado competitivo y armonización europea*. Ariel. Barcelona, 1997.

Barcelona Llop, F. J., «Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización», *Quaderns de Dret Local (QDL)*. Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 7, 2005.

— *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. HAEE/IVAP. Oñati, 1988.

— *El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro*. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 1997.

— «La Administración de la Seguridad Ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 64, 2002.

— «Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía». *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 95, 1997.

— «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español». *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 48, 1996.

— *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Bosch. Barcelona, 2003.

— «Responsabilidad por daños derivados de actuaciones policiales». *Documentación Administrativa (DA)*, núm. 237-238, gener-juny, 1994.

— *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Fundación Alternativas. Madrid, 2006.

Barcelona Llop, J. (coord.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Bosch. Barcelona, 2003.

Bas i Vilafranca, A., *L'avantsala de l'Estatut. L'autogovern a la llum de la seguretat pública (1978-2006)*. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 2009.

Beristáin Ipiña, A., *Policía y sociedad democrática*. Alianza. Madrid, 1983.

— «Ética policial», a: Beristáin Ipiña, A., *Policía y sociedad democrática*. Alianza. Madrid, 1983.

Borja Sebastià, J. (coord.), *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987.

Bosch i Mestres, J.; Curbet i Hereu, J., «Protecció ciutadana», a: Borja Sebastià, J. (coord.), *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987.

Camañes García, D.; Solares Arryota, J.; Vilaró i Camps, X., «Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública (Notas de un debate actual)». *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 7, 1994.

Capell Manzanares, J. M., «La actuación policial: causa de nulidad». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 22, maig 2010.

— «La funció de policia judicial a l'Estat espanyol. Especial referència a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra». Tesis doctoral dirigida pel Dr. Amadeu Recasens i Brunet. Universitat de Barcelona. Barcelona, 20 de gener de 2004.

— *Ser policia*. Plataforma. Barcelona, 2011.

Carrasquilla Nieto, M.; Vigili Abelló, X., *La Guàrdia Urbana de Tarragona. 150 anys de servei*. Arola. Tarragona, 2007.

Casino Rubio, M., «El orden y la seguridad pública y privada», a: Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. Tomo VII. Servicios Públicos. Iustel, 2009.

Consell Assessor per a la Transició Nacional, *Llibre Blanc per a la Transició Nacional de Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència. Barcelona, 2014.

— «La seguretat interna i internacional de Catalunya». Informe núm. 17. Barcelona, 28 de juliol de 2014.

Cuaresma Morales, D., «Comentarios sobre el llibre: El modelo policial y sus retos de futuro». *RCSP*, núm. 9, desembre 2001.

Curbet I Hereu, J., *Democràcia i Policia*. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Barcelona, 1983.

— *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. UOC. Barcelona, 2009.

— «Inseguretat global, seguretat mundicèntrica». *RCSP*, núm. 24, 2011.

— «La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad», a: Ortiz De Urbina Gimeno, I.; Ponce Solé, J., *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2008.

— *La Policia del Quebec, un model per a Catalunya?* Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1987.

— *L'ètica de la policia: declaracions internacionals*. Generalitat de Catalunya. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Barcelona, 1983.

— *Una seguridad ilusoria*. Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. Barcelona, 2003.

DD.AA., «Policies Locals». *Quaderns Municipals*, núm. 13. Federació de Municipis de Catalunya, 1994.

De Agra, C.; Domínguez Figueirido, J. L.; García Amado, J. A.; Hebberecht, P.; Recasens i Brunet, A., *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Atelier. Barcelona, 2003.

Díez-Picazo Jiménez, L. M., «Policía Local», a: Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*. Vol. II. Civitas. Madrid, 1988.

Francesc, *Carta encíclica Laudato si*. Roma, 2015.

Friauf, K., H., «Polizei- und Ordnungsrecht», a: Schmidt-Assmann, E., *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6a. ed. Berlín, 1986.

Fuentes i Gasó, J. R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. CEDECS. Barcelona, 1a ed., 2002; 2a ed., 2004.

— «Buenas prácticas y códigos de conducta: ¿Sustitutivos de la legislación?», a: Montoro Chiner, M., J.; Sommermann, K. P., «Gute Rechtsetzung – La buena legislación». *Speyerer Forschungsberichte*, núm. 281. Speyer, 2015.

— «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el régimen local de Cataluña». *RVAP*, núm. 101, abril-maig 2015.

— «El desenvolupament d'una cultura administrativa europea», a: DD.AA., *Les administracions en perspectiva europea*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 2012.

— «Ètica i policia local. La regulació de la seguretat pública i de la deontologia policial», a: Moles Plaza, R. J.; Cocciolo, E., *Anàlisi del elements del bon govern local. Codi del bon govern local*. Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals – Universitat Autònoma de Barcelona. Associació Catalana de Municipis. Barcelona, 2011.

— «La seguretat i la prevenció a l'Administració local», a: Gifreu Font, J.; Fuentes i Gasó, J. R., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Tirant lo Blanch. València, 2009, pàg. 939-953.

Garrido Falla, F., *Tratado de Derecho Administrativo*. Tom II. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 7a. ed. 1985.

Generalitat de Catalunya, *Llibre Blanc per a la Transició Nacional de Catalunya*. Departament de la Presidència. Barcelona, 2014.

Gifreu Font, J., *Introducció al Dret Local de Catalunya*. CEDECS. Barcelona, 2002.

Gifreu Font, J.; Fuentes i Gasó, J. R., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Tirant lo Blanch. València, 2009.

Gil Márquez, T., *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*. Memòria de tesi doctoral dirigida per la Dra. Montserrat Nebrera López. Facultat de Ciències Socials. Universitat Abat Oliva-CEU. Barcelona, 24 de maig de 2004.

Godicheau, F., «Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional», a: *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, núm. 2, 2013.

Gómez Herrero, A., «La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica». *RCSP*, núm. 17, 2006.

Guillén Lasiera, F., «La competència autonòmica sobre coordinació de les policies locals a la llum de la recent jurisprudència constitucional». *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, núm. 16, juliol de 1993.

Jar Consuelo, G., *Modelos comparados de policía*. Dykinson. Madrid, 2000.

Lamas Esteves, M. A., *Deontología policial (ética profesional de los Cuerpos de Seguridad desde principios morales de los Derechos Humanos)*. Dykinson. Madrid, 2002.

Lliset Borrell, F., «Los cuerpos de policía provincial». *REDA*, núm. 65, 1990.

Mainar Ene, J. M., «Una nueva policía mancomunada». *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 18. Madrid, 2008.

Mauri Majos, J., «La policía local en Cataluña», a: Barcelona Llop, J. (coord.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Bosch. Barcelona, 2003.

Montoro Chiner, M. J., *Convenios entre Federación y Estados Miembros en la República Federal de Alemania*. Tecnos. Madrid, 1987.

Montoya Martín, E., «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, maig 2014.

Palau i Marginet, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*. Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996.

Recasens i Brunet, A., «Elements emergents d'inseguretat ciutadana». *RCSP*, núm. 6-7, 2000.

— «Les noves polítiques de seguretat». *RCSP*, núm. 6-7, desembre 2000.

— Seguridad: la inseguridad y la subjetividad», a: *Actas de las Jornadas del Graduado en Criminología y Política criminal 2000 y 2001*. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2002.

Renyer i Alimbau, J.; Fuentes i Gasó, J. R.; Soto Valle, J.; Forcadell i Esteller, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya (2007-2011)*. Tirant lo Blanch. València, 2011.

Requena Hidalgo, J., «La proximitat policial a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat». *RCSP*, núm. 26, 2013.

Ruíz Vásques, J. C., «Inventando la rueda: la reforma de la policía y la seguridad ciudadana en Canadá», a: *Los temas clave de la agenda canadiense: sus expresiones políticas, sociales y literarias*. L'Havana, 2009.

Sosa Wagner, F., «Los principios del nuevo régimen local», a: Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid. Civitas, 1988.

Villar Palasí, J. L., «Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado». *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 16, 1995.

Nocions bàsiques de la Policia Local a Catalunya

Delort, J., *Llibre Blanc Barcelona, capital d'un nou estat*. Capítol: «De la seguretat pública a la seguretat de l'estat: un nou model». Barcelona, novembre 2014.

Muñiz Gonzales. R., *Marketing en el siglo XXI*. Centro de Estudios Financieros. Madrid, 2010.

Loubet del Bayle, J.L., *La policia*. Editorial Acento. Madrid 1995

Martin Fernandez, M., *La profesión de policia*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 1990

Alabart, A., Sabater, J., *La Policia Local a Catalunya: 1983*. DGSC. Departament de Governació. Barcelona, 1984

Gestió de les Policies Locals

Albareda, A.; Longo, F., *Administració pública i valors*. Barcelona, 2015.

Capell, J. M., *Ser policia*. Barcelona, 2011.

Coll, J.; Martínez, E., *Estratègia i gestió de l'espai públic*. Barcelona, 2010.

CEX, *Guía para la evaluación de la gestión de las personas*. <http://www.centrosdeexcelencia.com/dotnetnuke/Portals/0/Guia_cex_personas_def.pdf>

Curtó, F., *Govern local i governança ètica*. 2011.

Diba, *9a edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local*. 2014.

Fernández, C.; Yñiguez, A., *Gestión estratégica de la policía*. 2014.

Fernández, E., *Seguridad Urbana: una perspectiva global centrada en las personas*. Tesis doctoral dipositada a la URV, 2014.

Giol, A., *Expedients sancionadors*. 2011.

Longo, F., *Mérito y flexibilidad*. 2011.

- Martín, M., *La profesión de policía*. CIS, 1994.
- Mendoza, X., *Tècniques gerencials i modernització de l'administració pública a Espanya*. Lectures de Gestió Pública. MAP. Madrid, 1996.
- Muñoz, A., *Todo lo que era sólido*. 2013.
- OCDE/PUMA, «Best Practices Guidelines for Evaluation». *Policy Brief*, núm. 5. París, 1998.
- Peters, T.; Waterman, R., *Search of Excellence*. 1988.
- Ramió, C., *Teoría de la organización y administración pública*. 2010.
- Ramió, C., *La extraña pareja*. 2012.
- Roig, X., *La dictadura de la incompetència*. 2010.
- Sancho, D., *Quadre de comandament integral per a comandaments intermedis*. 2011.
- Serra, A., en col·laboració amb Saz-Carranza, A. I Figuerola, V., *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*. Juliol de 2007.
- Villoria, M., *Enquesta sobre ètica i valors de servei públic*, 2013.
- Virgili, X., *La vulnerabilitat dels caps de Policia Local*. 2014.
- Zerilli, A., *Fundamentos de organización y dirección general*. 1989.

TEMES DE SEGURETAT 1

Aquesta publicació és la primera de la nova col·lecció de llibres especialitzats en «Temes de seguretat», editada per la Diputació de Barcelona i adreçada als governs locals, amb l'objectiu de fixar i difondre l'àmbit de la seguretat en tots els sentits: seguretat privada o pública, corporativa, humana o sostenible; i sobretot, com a condició necessària per viure en llibertat i principi bàsic per tal d'exercir els drets fonamentals de les persones, recollits en les diverses normes nacionals i internacionals.

El primer llibre de la col·lecció, estructurat en dos volums, aporta informació teòrica i pràctica per poder entendre millor el treball i implicació de la Policia Local al servei de les persones i les institucions locals del nostre territori. Aquest primer volum analitza els seus orígens i la seva història, funcions, marc legal i competències i quina és la realitat d'avui en dia d'aquest cos de seguretat.



**Diputació
Barcelona**

ISBN 978-84-9803-734-0



9 788498 037340 >