

**TEMES DE
SEGURETAT 1**

LA POLICIA LOCAL A CATALUNYA

VOLUM 2

COORDINACIÓ

JOAN MIQUEL CAPELL I MANZANARES

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ



**Diputació
Barcelona**

TEMES DE SEGURETAT 1

LA POLICIA LOCAL A CATALUNYA

VOLUM 2

Coordinació

Joan Miquel Capell i Manzanares

Josep Ramon Fuentes i Gasó



**Diputació
Barcelona**

Primera edició: octubre 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: Fotoletra, S.A.

ISBN: 978-84-9803-748-7-

Introducció	5
Models policials: del model tradicional als models de proximitat <i>Dr. Conrado J. Fernández i Justes</i>	9
Les funcions de policia administrativa de les Polícies Locals a Catalunya <i>Sr. Tomàs Gil Márquez</i>	64
Les funcions de policia judicial de la Policia Local a Catalunya <i>Dr. Joan Miquel Capell i Manzanares</i>	98
La mobilitat i la funció de control i vigilància del trànsit de la Policia Local a Catalunya <i>Sra. Lourdes Rota Benito</i>	195
Competències de les Polícies Locals en la investigació i instrucció dels delictes de violència de gènere <i>Sra. Francisca Verdejo Torralba</i>	253
La funció de policia de proximitat a Catalunya. Especial referència a la seva aplicació a la ciutat de Barcelona <i>Sr. Joaquim Arandes i Moix</i>	300
La funció de protecció d'autoritats locals a la ciutat de Barcelona <i>Sr. Joaquim Arandes i Moix</i>	349
Bibliografia	356
Abreviatures	369

Aquest exemplar que ara podeu llegir és el segon volum de *La Policia Local a Catalunya*, i és la primera publicació que enceta la col·lecció «Temes de Seguretat», que edita la Diputació de Barcelona.

Els set articles que conformen aquest segon volum aborden sobretot les diverses funcions que exerceixen les policies locals al nostre país. En el primer article s'expliquen les principals característiques dels models policials, des del model tradicional fins als models de proximitat, i d'aquesta manera finalitza la part de temàtica més generalista de l'obra. En els articles següents, del 2 al 5, s'aborden algunes de les diverses funcions que en l'actualitat exerceixen les policies locals. Finalment, els articles 6 i 7 exposen l'aplicació pràctica a la ciutat de Barcelona d'algunes d'aquestes funcions.

Aquestes funcions tradicionals i clàssiques que les policies locals estan exercint al nostre país des de fa més de 160 anys es poden enumerar i resumir segons els postulats del Tribunal Constitucional: *«les funcions de la Policia Local van més enllà del manteniment de la seguretat pública, i desenvolupen una activitat predominantment de “policia administrativa” [en aspectes com la salut i la salubritat municipal (mercats, sanitat animal, funeràries...), el medi ambient (sorolls, vibracions, emissions...), la protecció del patrimoni (particular, públic, històric), horaris comercials dels locals d'oci, urbanisme, etc.], tasques de supervisió, control i intervenció procedimental destinades a vetllar per la subjecció dels particulars al dret en les seves relacions de convivència, que es diferencien de les tasques predominantment de seguretat d'altres cossos policials o autonòmics, en les quals l'exercici de les funcions de seguretat és el definitiu»* (STC 86/2014, de 29 de maig).

Els diversos autors que han col·laborat en l'edició de l'obra expliquen les operatives que s'apliquen i que es posen en pràctica per part

dels agents dels cossos de seguretat dependents de les autoritats locals per tal d'acomplir les tasques i funcions assignades.

El Dr. Conrado J. Fernández, superintendent de la Guàrdia Urbana de Badalona, és sociòleg i ha participat en diverses obres sobre la gestió de les policies locals. En el primer article del llibre, ell finalitza la part més generalista de l'obra tot exposant les diverses teories sobre el treball policial, ens il·lustra sobre els models policials, els agrupa, els classifica i finalment ens mostra el model de proximitat estratègica, que és el que en l'actualitat s'està aplicant a la ciutat de Badalona.

L'inspector Tomàs Gil Márquez és en l'actualitat assessor de seguretat i civisme de l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs. En el article segon, ell desenvolupa una part de les funcions de policia administrativa que executen les policies locals i ens demostra que la preocupació pel civisme i la convivència ha estat i és una constant en el treball de les policies locals.

El tercer article està dedicat a la controvertida funció de policia judicial, discutida i reivindicada alhora. Prenc la posició de defensar aquesta competència per a les policies locals perquè no es pot entendre que una policia constituïda per uns funcionaris formats i amb recursos no pugui, en el segle XXI, auxiliar jutges, tribunals i ministeri fiscal. És evident que aquest auxili ha de ser en els termes que les lleis estableixin i de manera que no es perjudiqui cap altra investigació, però això no pot significar que deixin de fer una feina essencial per poder enjudiciar molts delictes. En aquest àmbit és del tot necessari sumar esforços i, al mateix temps, fer prevaler la cooperació i la col·laboració entre cossos policials.

El quart article, del qual és autora la cap del Departament de Mobilitat, Seguretat i Emergències de la ciutat de Vic, la Sra. Lourdes Rota, explica la mobilitat i la funció de control i vigilància del trànsit, qüestions que afecten totes les persones. El trànsit és un dels factors que més comprometen la qualitat de vida; el soroll i la contaminació són també factors que requereixen un control correcte. Po-

dem afirmar que la inspectora Lourdes Rota és una de les primeres dones especialistes en mobilitat. Són notòries les seves aportacions en àmbits com les zones per a vianants, els carrils bici i les àrees restringides per a vehicles dins de la localitat de Vic.

En el cinquè article, la magistrada titular del Jutjat de Violència de Gènere número 2 de Barcelona, la Sra. Francisca Verdejo, exposa les competències de les policies locals en la investigació i instrucció dels delictes de violència de gènere. En l'article la magistrada deixa clar el seu parer sobre el paper dels policies locals com a auxiliars dels jutges, tribunals i ministeri fiscal; també descriu les accions que cal dur a terme per protegir les víctimes de manera eficaç, i aporta models de documents que ordinàriament fan servir els jutjats espanyols per deixar constància d'aquesta tasca. Cal destacar que el 29 de juny de 2005, la Sra. Francisca Verdejo juntament amb la degana, la Sra. Maria Sanahuja, va ser la magistrada encarregada de posar en marxa, a la ciutat de Barcelona, els jutjats de violència sobre la dona.

El sisè i setè articles són obra de l'intendent de la Guàrdia Urbana de Barcelona, el Sr. Joaquim Arandes. En l'actualitat ocupa el càrrec de cap del Districte de Gràcia, a la ciutat de Barcelona. L'intendent Arandes és una de les persones que des de mitjans dels anys 90, després dels Jocs Olímpics de 1992, va veure clar que el model de policia de proximitat era el que més s'ajustava a la ciutat. Després d'estudiar diversos models de policia de proximitat, va ser un dels comandaments pioners a aplicar, a la ciutat de Barcelona, els postulats i les directrius del concepte de la proximitat. Les seves aportacions són fruit de l'experiència, però per si no n'hi hagués prou ens aporta unes citacions periodístiques per recordar com es van aplicar, i com s'apliquen en l'actualitat, a Barcelona la proximitat i la col·laboració entre els dos cossos de policia que conformen la Policia de Catalunya: la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la Guàrdia Urbana de Barcelona.

En el darrer article el mateix intendent descriu com s'executa la funció de protecció de les autoritats locals en el model policial barceloní.

Tots aquests elements fan que aquesta publicació, a més del seu notable valor, tingui també un oportú sentit d'actualitat, tal i com podreu veure singularment en aquesta obra que ara us presentem. No puc, però, acabar aquestes línies sense agrair tot el treball realitzat pels autors.

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



Models policials: del model tradicional als models de proximitat

Dr. Conrado J. Fernández i Justes

Superintendent de la Guàrdia Urbana de Badalona

1. Introducció

A finals dels anys 80 del segle XX, els professors Trojanowicz i Bucqueroux,¹ en analitzar especialment el funcionament de cossos de Policia Local dels Estats Units (tot i que també de cossos d'alguns estats europeus, molt especialment del món anglosaxó i de països del nord d'Europa), van descriure el funcionament del que van anomenar *Community Policing*, que es va traduir com a policia comunitària. Això va donar peu a parlar dels diferents models de fer policia i de com s'havia arribat a les noves tendències en seguretat, amb una perspectiva àmplia i sobretot analitzada i estudiada en funció del servei prestat, deixant al marge les taxonomies o classificacions clàssiques, basades en conceptes organitzatius purament estructurals o de la naturalesa dels integrants (centralitzat contraposat a descentralitzat, militaritzat contraposat a civil, etc.).

En aquell moment el nexa entre els diversos cossos de policia que van ser estudiats era la lluita per intentar recuperar la proximitat als ciutadans, des d'una posició més entranyable i accessible, i per guanyar la seva complicitat i cooperació en els assumptes relacionats amb la seguretat del veïnat. Els impulsors d'aquestes maneres de prestar el servei pressuposaven que aquesta modalitat de fer policia permetria la realització del servei d'acord amb la realitat de l'entorn, en clara contraposició amb les formes reactives que s'havien generat

¹ Trojanowicz, Robert; Bucqueroux, Bonnie, *Community Policing at Contemporary Perspective*. Anderson Publishing. Cincinnati, 1990.

amb la irrupció de les patrulles en automòbil o altres mitjans de transport. Aquest principi filosòfic del tractament de la seguretat va calar amb força tant en organitzacions policials com en els programes polítics, i ha perdurat fins a l'actualitat.

La consciència que hi havia diferents maneres de fer les tasques policials va permetre aprofundir amb una visió històrica en el desenvolupament d'aquesta professió, des de la perspectiva de com es presta i es planteja el servei de policia en cada societat i en cada etapa de la seva història (com es justifica cada situació, quina finalitat es persegueix, etc.).

2. Aproximació històrica

Partint d'aquesta premissa, l'anàlisi històrica ens permet constatar que la seguretat i la regulació de la vida social són intrínseques a la pròpia condició humana. Des que l'home és home, començant per la protecció de la pròpia prole a l'albada de la humanitat, sempre hi ha hagut tasques de protecció i seguretat, desenvolupades de diferents maneres i a càrrec de diferents individus. Barrejant diversos papers, de vegades dins la tribu s'exercia la funció de garant de la seguretat i la de jutge en un mateix context o fins i tot per part de les mateixes persones. El fet real és que aquestes funcions eren necessàries per garantir l'estabilitat dels diferents agrupaments humans i regular els seus conflictes interns. La història ens demostra que aquestes funcions van passar en general dels líders tribals a diversos funcionaris al servei dels qui exercien el poder (ja sigui a Egipte o a la Grècia clàssica) i que moltes vegades unes determinades funcions van acabar en institucions militars o paramilitars. En l'edat mitjana també es barrejen, segons el lloc i el moment, institucions amb tasques que avui són pròpies del que anomenem policia. Des de forces al servei dels gremis,²

² Els gremis més poderosos van tenir en algunes situacions la seva pròpia força, capaç de garantir els interessos dels seus integrants de manera específica, al marge de la resta de col·lectius que formaven part d'aquella societat.

del món eclesiàstic o religiós³ (no tan sols cristià, sinó també d'altres creences), forces per a la defensa dels camins i dels pobles⁴ o les dutes a terme per les forces dels senyors feudals, etc., diferents col·lectius desenvolupaven tasques de control de la seguretat. Cal destacar que en molts d'aquests casos el servei es prestava de manera selectiva (no es tractava d'un servei per a l'interès general i adreçat al benefici comú dels ciutadans, sinó que s'adreçava especialment al benefici de les classes, els grups o les institucions socials que tenien la capacitat i el poder per a tenir-lo). Qui acaba consolidant de manera destacada aquestes funcions és finalment l'exèrcit al servei dels reis, sobretot quan la monarquia adquireix prou força per imposar-se a la resta de la noblesa. En aquells moments l'exèrcit exerceix, sense cap distinció, funcions de control i seguretat tant internes com externes (és a dir, tant de defensa dels interessos monàrquics i de la vida social dins els territoris de la corona com de defensa envers l'enemic exterior). Es tracta, per tant, d'un servei en benefici de la monarquia (en general), a qui ret comptes, i no pas d'un servei en benefici del ciutadà, que es veurà més ben o mal tractat segons si els seus interessos es troben en consonància o no amb aquesta institució, malgrat el funcionament d'un sistema jurídic i judicial que precàriament imparteix justícia en diferents temes. En aquell moment la proximitat als ciutadans no té el sentit

³ Forces encarregades del control de possibles heretgies i del correcte acompliment de la pràctica de la religió, com a veritable policia de la fe. El 1184 el papa Lluc III va crear la «inquisició episcopal» per combatre els heretges càtars (exigia als bisbes la lluita contra la heretgia i se'ls atorgava potestat per jutjar i condemnar els heretges de la seva diòcesi). El 1231 el papa Gregori IX va crear la «inquisició pontifícia», dirigida pel mateix papa, que va ser dominada pels ordes mendicants (especialment els dominics). El 1249 es va implantar a la Corona d'Aragó. El 1252 el papa Inocenci IV va autoritzar la tortura per obtenir confessió. Amb una butlla del papa Sixt IV, el 1478 es va implantar la inquisició a Castella, sota el poder dels Reis Catòlics, per combatre les pràctiques judaïtzants (i es va nomenar Inquisidor General Tomás de Torquemada). Més tard, la Inquisició i les pràctiques inquisitorials seran portades al continent americà.

⁴ Es van crear diferents cossos de defensa dels pobles contra els malfactors: contra els bandolers i fins i tot per protegir-se de l'abús dels nobles mateixos. A la península Ibèrica es van crear les «Germandats», una mena de confraries armades, en el segle xi. A Catalunya sorgeix el «Sometent» i a Navarra el «Orde». Isabel la Catòlica va unificar el 1476 les Germandats i va crear la «Santa Germandat». Tenien la missió de protegir el comerç i els camins (van jugar un paper destacat en la guerra de Granada) i perseguïen, jutjaven i castigaven els delictes, tot alhora.

que pot tenir en l'actualitat, ja que aquests cossos no es vehiculen per servir-lo, sinó més aviat al contrari: per controlar-lo exclusivament. Les tècniques del domini de les armes i altres eines militars i la lleialtat al càrrec que els lidera (encara que sigui com a mercenaris i de manera temporal) són la base del seu funcionament, sense que l'ètica o altres aspectes filosòfics modelin les seves accions.⁵

El pas de l'anomenat «Antic Règim»⁶ a la societat actual comporta canvis radicals amb relació a tota l'estructura de pensament i la configuració de les llibertats individuals i col·lectives. L'aparell de l'administració dels nous estats (incloent-hi com a concepte també l'administració creada per a la gestió de les altres divisions territorials, com poden ser els municipis) es configura amb un marc filosòfic nou per regular la vida social en harmonia. El concepte de «ciutadà» emergeix amb força i és l'element bàsic al voltant del qual ha d'evolucionar aquest aparell de la gestió administrativa del marc públic. En un principi, la idea amb la qual s'estructura és la de controlar que les pràctiques ciutadanes siguin les correctes i siguin ajustades al dret o a la regulació pertinent. Es pensa que la intervenció de l'estat ha de ser només garant de normatives bàsiques i que la resta ha de ser regulat pel desenvolupament de la vida social mateixa. Més endavant això anirà canviant fins que l'activitat de l'estat acabi sent la impulsora d'unes determinades sinergies socials i inclogui el concepte d'equitat com una evolució positiva de la idea originària d'igualtat. Aquesta deriva filosòfica implica també la irrupció d'una nova perspectiva que acaba imposant el concepte de ciutadà com a client, com a beneficiari del servei públic, i en definitiva fomentant la idea que

⁵ Molts d'aquests exèrcits estan bàsicament formats per mercenaris que en ocasions són contractats per lluitar a favor d'un senyor amb una ideologia religiosa totalment contrària a la seva pròpia i amb un únic interès, consistent, segons el cas, en el pagament acordat i en l'obtenció d'un determinat botí, de la manera que s'hagi pogut pactar.

⁶ Canvi que es produeix amb la implantació de les idees derivades de la Revolució Francesa (més tard exportades per Napoleó en les seves conquestes). No hem d'oblidar que prèviament a la Revolució Francesa s'havia produït la independència nord-americana, on van ser exportades moltes de les idees europees, que van contribuir a la creació dels Estats Units i el seu model de democràcia.

l'administració està configurada per prestar un servei (abans que per controlar), i això farà que el seu àmbit d'intervenció sigui més ampli i desbordi el límit exclusiu del control legal.

Els orígens de les tasques i funcions policials són tan antics com la humanitat mateixa (ja ho hem dit), però la professió de policia sorgeix d'aquest canvi de règim i el seu desenvolupament professional està vinculat a l'evolució de les idees que regulen la vida social en general. Els canvis que s'aniran produint, juntament amb les diferents contingències pròpies de cada moment històric, donaran lloc al plantejament dels diversos models de servei policial.

És, doncs, en aquesta etapa de canvi i de trencament amb les estructures antigues quan la professió de policia adquireix una perspectiva rellevant i alhora deslligada pròpiament de la idea d'exèrcit o d'altres activitats, institucions o col·lectius. Més concretament, l'Assemblea Nacional francesa, en la *Declaració dels drets de l'home i del ciutadà*, confeccionada entre el 20 i el 26 d'agost de 1789, recull, per primera vegada de forma explícita i clara, la idea d'una policia únicament dependent del poder electe, dirigida en nom del poble i per a la protecció dels drets del poble i de la justícia. En els seus articles XII i XIII sosté textualment que «la garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessiten una força pública; aquesta força pública està instituïda en benefici de tots i no per a la utilitat particular d'aquells als qui està confiada» (article XII), i que «per al sosteniment de la força pública i per a les despeses d'administració, una contribució comuna és indispensable; ha de ser igualment repartida entre tots els ciutadans en raó de les seves possibilitats» (article XIII). D'aquesta declaració se'n desprèn la idea que és l'estat, juntament amb els diferents nivells territorials i administracions en què es configura, el legítim representant dels interessos de tots els ciutadans, l'únic que pot disposar de força pública o serveis de policia. Per a aquesta finalitat tots els ciutadans contribueixen econòmicament al seu sosteniment mitjançant els impostos generals establerts per l'estat. El seu objectiu era que cap particular pogués exercir un domini econòmic sobre aquesta força que el col·loqués en una situació de privilegi enfront de les se-

ves intervencions o que per causa seva la policia es doblegués als seus interessos. Aquestes intervencions només hauran de ser regulades per la llei i d'acord amb la llei.

Alguns investigadors situen més tard l'inici de la professió de policia. Malgrat el marc conceptual genèric derivat de la Revolució Francesa, altres aspectes que serveixen per definir el que es una professió encara no es trobaven prou desenvolupats, i és a mitjans del segle XIX que un gran nombre d'estudiosos consideren el veritable inici del desenvolupament professional d'aquest servei públic. En general hi ha consens en el món acadèmic a considerar com a punt de partida la creació de la policia metropolitana de Londres, també coneguda com a *Scotland Yard*.⁷ És la primera organització policial que es constitueix sota preceptes i tècniques de caràcter professional. Ràpidament es guanya una bona reputació entre la població. En la seva manera de treballar s'aprecien avenços significatius respecte de l'època immediatament anterior. Apareix el bastó policial o defensa policial, popularment anomenat «porra», en substitució del sabre i el fusell militar utilitzats prèviament. De cara als ciutadans, les diferències eren abismals si la policia utilitzava uns o altres elements físics per al control d'aldarulls o pertorbacions de l'ordre. D'aquesta manera el bastó policial es converteix en la primera eina del nou agent, juntament amb el xiulet, que feia funcions de comunicació amb altres agents, en els cassos d'emergències o de necessitat de suport.

Sir Robert Peel,⁸ en aquell moment ministre encarregat en el govern anglès dels assumptes de seguretat interior i fundador d'aquesta força policial, determina les primeres regles que hauran de guiar el nou cos de seguretat. Promou l'acostament, el contacte i les bones relacions amb la població, com a eix bàsic del seu treball. Parteix de la idea que l'orientació de la tasca policial ha de ser preventiva, per evitar, en

⁷ Nom de l'espai de la primera ubicació on es va instal·lar el nou cos.

⁸ El nom afectiu amb què es coneixen en l'actualitat els agents del cos es el de «peelis» o «bobys», el primer derivat del nom del seu fundador, Robert Peel.

la mesura que sigui possible, les mesures coactives i de repressió que havien donat tan mals resultats en èpoques anteriors. La repressió de manifestacions i revoltes per part de l'exèrcit havia tingut conseqüències sagnants a la Gran Bretanya.⁹ Aquestes conseqüències van ser les que van suscitar el debat i la necessitat de crear el nou servei, com a institució especialitzada per intervenir en conflictes des d'una perspectiva més tècnica i ponderada.

Havia de ser una policia del poble i per al poble.¹⁰ És a dir, ja no al servei d'interessos particulars, ni basada en mètodes militars, sinó al servei de la justícia.¹¹ La metodologia per conèixer els problemes es basarà a fomentar una estreta relació dels agents amb els veïns de la demarcació en la qual tenen la responsabilitat de realitzar les seves rondes de seguretat. Aquest tracte directe és argument suficient, d'acord amb aquesta filosofia, perquè el policia sigui coneixedor dels problemes i les inquietuds del veïnatge, a més d'obtenir paral·lelament molta informació addicional sobre les activitats delictives que es puguin desenvolupar en el seu interior, fins i tot en les comunitats més tancades (el problema dels agents radicava en la dificultat per obtenir suport del cos en cas de conflicte greu, i només el xiulet podia alertar col·legues que estiguessin en demarcacions properes i el poguessin sentir).

Amb el temps, i en general en les policies del context occidental, s'establiran, a més de les noves eines i d'aquesta nova filosofia professional, un suport documental per guiar les maneres de portar endavant el treball, basat en protocols i normatives. Aquests protocols

⁹ Com, per exemple, l'anomenada massacre de Saint Peter's Field, que es va produir a Manchester l'any 1819.

¹⁰ «The police are the public and the public are the police».

¹¹ Els policies anglesos ostentaran a partir de la seva creació la consideració d'agents de la justícia. Avui dia encara el més normal és que els agents de policia de la majoria de països continuïn sent considerats agents de l'autoritat i no pas agents de la justícia, de la qual es troben separats. Això implica que en si mateixos no són autoritats i que tenen una menor consideració judicial que els seus col·legues anglesos.

facilitaran i obligaran els agents a realitzar les seves pràctiques professionals ajustant-se a les formes més correctes, prescrites sobre la base de l'experiència, la normativa vigent i les expectatives socials de la intervenció policial de cada país. La normativització de les intervencions va significar un salt qualitatiu en relació amb el funcionament d'altres cossos amb serveis policials d'èpoques anteriors. D'una banda, deixava menys marge a la interpretació individual de l'agent sobre el que havia d'efectuar en cada cas. De l'altra, donava seguretat a aquest agent en no veure's sotmès a possibles demandes o ordres arbitràries i a la prescripció de mètodes poc ortodoxos per al desenvolupament de les seves funcions, per part dels seus superiors.

Malgrat la proliferació de cartilles policials, reglaments, ordres i altres instruments normatius, creure que tot es podia regular, o que cada acció policial podia ser descrita, era una visió molt ingènua. Cada cas comporta un matís, una circumstància, una característica que el fa particular, diferent dels altres. Per molta precisió que s'aboqués en aquests instruments i guies del treball policial, només podien atendre consideracions d'ordre general. Molt més endavant, nous processos de professionalització intentaran donar cobertura a les casuístiques d'ordre particular mitjançant una formació dels professionals en conceptes teòrics que els permeti ajustar les seves decisions a principis ètics, jurídics i socials.

Al llarg del segle XIX cada país va articular les seves forces de policia segons les característiques socials i polítiques que li eren inherents. Alguns van optar per la creació de cossos militars que tenien com a missió principal l'exercici de la funció policial. En aquell segle, la burocratització de l'administració representava una solució per oferir estàndards d'igualtat a tots els ciutadans i per garantir uns mínims de servei, d'acord amb les condicions establertes.

Pel que fa a la policia, també la majoria dels països van optar per reglamentar a poc a poc el treball dels agents. En són un clar exemple els reglaments de les policies municipals de principis del segle XX. La reglamentació o burocratització orientava i marcava les seves actua-

cions i comportaments, al mateix temps que establia els paràmetres dins dels quals l'agent podia exercir amb garanties i seguretat jurídica la seva professió. D'aquesta manera, l'agent mateix també es protegia d'arbitrarietats dels seus superiors o dels qui ostentaven el poder polític o la capacitat per influir en l'organització des de l'exterior.

Això, que en l'actualitat, per habitual, no es gaire destacable, ha de ser contextualitzat en l'època, ja que representa un gran avenç des de la perspectiva de la professionalitat i les garanties del servei i de la funció policial. En etapes anteriors, la manca de referents escrits i de guies de comportament que obliguessin a complir les normes tant als agents com als seus superiors portava al fet que els policies obeïen ordres que s'impartien sense poder-ne analitzar l'oportunitat o la validesa. Els qui es trobaven al capdavant dels diversos cossos o fins i tot els qui tenien poder sobre aquests, eren els qui decidien sobre les seves actuacions. En ocasions els cossos policials existents no quedaven gaire lluny d'assemblar-se als petits exèrcits o als grups d'homes armats que mantenien els senyors feudals medievals. Un cap honrat o assenyat, que actués amb imparcialitat, es contraposava a un altre que el pogués succeir i que actués despòticament, amb abús d'autoritat o sota interessos parcials o poc equitatius.

La *Declaració dels drets de l'home i del ciutadà*, en la seva referència a la policia, va ser una gran font d'inspiració per a tothom. Però, pel seu caràcter genèric, requeria un complement normatiu que conduís les actuacions dels policies, per assolir els seus objectius de manera que la resposta fos guiada per la mesura i per la igualtat en el tracte als ciutadans. Els diversos cossos policials d'Europa recorrien per aquest motiu als reglaments, per marcar amb determinació les actuacions a seguir en els diversos casos a fi d'evitar les interpretacions tendencioses o partidistes.

En el segle XIX trobem, per tant, l'origen de la policia tal com l'entendem avui, com a cos especialitzat en funcions de seguretat, manada per una autoritat establerta amb aquesta finalitat i al servei general de tots els ciutadans. A Espanya, la ciutat de Barcelona és la pionera en

la creació, durant aquesta nova etapa, d'una força policial al servei del govern municipal. El seu objectiu era solucionar part dels nombrosos problemes de la ciutat. Aquesta força es crea finalment, després de diversos intents, com a Guàrdia Municipal, el 1843. Per la seva banda, l'administració del govern de l'estat crearà un any més tard, el 1844, la Guàrdia Civil, com a cos militar encarregat de la seguretat per tot el territori i amb un especial control de l'àmbit rural. El 1850 es publica en el Butlletí Oficial de la Província de totes les províncies d'Espanya el *Reglament per als guardes municipals i particulars del camp de tots els pobles del regne*. De fet, s'hi regula la creació de forces municipals de seguretat, especialment per a les zones rurals de pobles i ciutats. Aquesta disposició és, segons diversos autors, la base de la creació dels cossos policials municipals de les diverses ciutats espanyoles. Un gran nombre de cossos de policia dependents dels ajuntaments van ser creats a l'entorn d'aquestes dates. Aquesta circumstància permet pensar que existia una necessitat de seguretat i que els ajuntaments van ser una de les institucions destacades que van contribuir al seu sosteniment. Es creen les primeres policies que donen origen a les actuals policies locals, generalitzades en la dècada de 1870.

3. La policia com a organització

No resulta fàcil trobar estudis sobre el funcionament de la policia, i si es troben, emfatitzen les perspectives tècniques abans que la recerca o determinació de les seves característiques específiques i organitzatives; per tant, la sociologia de la policia és encara una ciència incipient per a la qual hi ha un ampli horitzó de treball i investigació. Pràcticament fins avui, la policia era en general infranquejable i aquest potser va ser el motiu essencial pel qual no s'hi va penetrar, o potser la seva activitat encara no revestia les característiques pròpies d'una organització complexa o d'una professió que despertés l'interès sociològic o d'altres disciplines.

És evident que per entendre la societat cal entendre i comprendre el funcionament dels individus que la integren, però no al marge de les

organitzacions amb les quals interactuen, sinó perfectament integrats en elles i correlacionats amb les que els envolten. De la mateixa manera, i citant Talcott Parsons, les organitzacions no han de ser analitzades a banda del seu entorn. El context social imprimeix un caràcter determinat a les organitzacions que s'hi integren.

Per la seva banda, Charles Perrow dibuixa una visió de les organitzacions en mútua relació d'influència amb l'entorn i això és el que li permet entendre-les, verificar les seves activitats i apreciar la seva adaptació a l'entorn canviant.

Indubtablement no podem oblidar aquí els treballs sobre la policia iniciats per August Vollmer (1936) i O.W. Wilson (1963); tanmateix, van fer més prescripcions que descripcions, tot dibuixant les funcions de la policia: patrulla, investigació, inspecció, personal, supervisió, etc., i assenyalant al cap de l'organització com a responsable únic del seu bon funcionament, sense determinar les influències internes i externes que pesen sobre la policia.

Els enfocaments actuals ens acosten més a la visió sostinguda per Hunt i Magenau (1993), que consideren la policia com una organització en la qual apareixen conflictes interns i externs que la converteixen en una mena d'organització semblant al que H. Mintzberg (1983) anomena «arena política».

El món modern, gradualment, ha idealitzat la universalitat de les normes, la neutralitat, els valors instrumentals i específicament les relacions socials i els seus rols, sostenint-se per tant en les bases legals formals de l'autoritat i en els processos de deliberació, democràcia i anàlisi.

La policia ha seguit aquest procés en un principi de manera rudimentària, aparent i retòrica. Manning i Hawkins, en aquest sentit, sostenen que a Anglaterra les reformes dutes a terme en el segle XIX van ser al voltant d'idees científiques, racionals i d'orientació a la prevenció del crim. Però s'ha produït un canvi, com a conseqüència

de la transformació del mandat a la policia, forjat per les reformes polítiques que apunten al control massiu de la revolució social. Les noves estratègies incorporen la utilització de tecnologia i estils de patrulla que en algun moment han separat la policia de la comunitat.

Tal com assenyala Diego Torrente, la policia és «una institució rellevant en les societats contemporànies». Totes les societats desenvolupen funcions policials, però les policies tal com les coneixem avui són recents. Per la seva banda, Manuel Martín sosté que «la policia com a grup humà estructurat, amb una certa especialització i voluntat de permanència en el temps, apareix en el segle XVIII, si bé no es constitueix com una organització orientada a objectius clars i diferenciada d'altres organitzacions, com l'exèrcit, fins al segle XIX».

D'acord amb l'afirmació de M. Cain «hi ha una absència de definició sobre la policia i una tendència a donar una imatge heterogènia i multiforme de la funció policial». Això condiona en gran mesura l'abordatge del seu anàlisi en produir certa dispersió sobre el seu possible objecte de treball o del producte de servei que persegueix la seva activitat.

Des del punt de vista etimològic, la paraula *policia* procedeix del terme grec *politeia*, sinònim d'ordre, neteja, bons costums i bona disposició entre els ciutadans d'una *polis* o ciutat. Segons Manuel Martín, la policia és una activitat o una funció de l'estat que pot ser materialitzada per innumbrables persones i organismes en funció del tema que es tracti. Podríem parlar de policia sanitària, forestal, de telecomunicacions, etc., o en termes d'exclusivitat de la policia judicial, limitada a càrrecs i col·lectius amb tal consideració recollida en la llei (en el nostre cas, a la Llei d'Enjudiciament Criminal). Des d'aquesta perspectiva en l'àmbit social, l'activitat policial serà la dirigida a limitar els comportaments individuals en funció del grau en què puguin perjudicar la resta de la societat, corregint i condicionant les desviacions de manera que s'aconsegueixi de la manera més harmoniosa la convivència social. Seguint Tomàs Gil, es poden conside-

rar dues accepcions del concepte de *policia*, l'una de caràcter objectiu i l'altra de subjectiu. Des del punt de vista objectiu s'al·ludeix a la funció o l'activitat, mentre que el punt de vista subjectiu es refereix als encarregats de dur-la a terme.

Entre els primers trobem definicions com la de Fernando Garrido Falla, que considera la policia com «l'activitat que l'administració desplega en l'exercici de les seves pròpies potestats, que per raons d'interès públic limita els drets dels administrats mitjançant l'exercici, si s'escau, de la coacció sobre els mateixos», o la d'Otto Mayer, que defineix la policia com «l'activitat de l'estat que té per finalitat la defensa de l'ordre, de la cosa pública, mitjançant els recursos del poder de l'autoritat contra les pertorbacions de l'ordre que les existències individuals poden ocasionar». Aquesta perspectiva es basa en la idea de funció, tal com assenyalava anteriorment, sense determinar el suport bàsic operacional o la institució sobre la qual recauran aquestes activitats, que quedaran en un segon ordre, tot relegant-les més a la perícia de l'administració en la seva articulació que no pas a la determinació del seu funcionament derivat de la institució.

En la segona accepció se situa Manuel Martín, que defineix la policia com «un conjunt de professionals desenvolupant la seva funció en organitzacions públiques, com d'altres ho poden fer en serveis privats de seguretat», i finalment Diego López Garrido, que la defineix com «un servei públic d'importància excepcional, que no ha de ser concebut com un poder fàctic, ni com la columna vertebral de la Pàtria».

En l'enfocament que requereix l'anàlisi present resulta més interessant la segona accepció. Aquesta s'orienta més pel funcionament que per la funció en abstracte, fet que permet endinsar-se de manera més directa en l'articulació dels mecanismes interns propis d'aquestes institucions, de la posada en pràctica de les seves funcions i de la seva conjugació amb els interessos i conflictes inherents a la seva particular dinàmica i la seva vinculació exterior.

Finalment, ens queda determinar si podem parlar de la policia com d'una organització. Per poder afirmar-ho hem de verificar en primer terme si la seva construcció s'ajusta al que es defineix científicament com a organització. Per això seguim Brown i Moberg, que defineixen el concepte d'*organització* com «una entitat social duradora, que té un comportament, una especialització i una estructura orientada cap al mateix objectiu», i és obvi que la institució policial es troba dins dels paràmetres definits pels autors esmentats. Edgar H. Shein considera que una organització és «una coordinació planificada de les activitats d'un conjunt de persones per a l'assoliment d'un objectiu comú i explícit, a través d'una certa divisió del treball i d'una jerarquia d'autoritat i de responsabilitat». Aporta claredat a la definició tot reflectint la divisió estructural i l'existència de nivells de jerarquia i responsabilitat.

Per la seva banda, Santiago de Quijano defineix les organitzacions com a «formacions socials complexes i plurals, compostes per individus i grups, amb límits relativament fixos i identificables, que constitueixen un sistema de rols, coordinat mitjançant un sistema d'autoritat i de comunicació, i articulat per un sistema de normes i valors que integren les activitats dels seus membres amb vista a la consecució de finalitats prèviament establertes. De durada relativament estable i contínua, es troben immerses en un entorn que l'hi influeix». Afegeix més significats a la definició anterior incorporant-hi la noció d'autoritat i la idea de normes i valors, la qual cosa implica una visió de cultura interna i aporta una idea interessantíssima en introduir la seva immersió en un context mediambiental que, lluny de ser-li aliè, hi influeix directament.

La policia té una vocació duradora que s'escampa a través de la història adaptant-se a la situació social imperant, servint la societat i els individus que en són els líders o els representants i que per una o altra raó ostenten el poder. És social, ja que la seva comesa és d'interacció en l'àmbit social, i ja que sense aquest context seria un altre tipus d'institució. S'orienta des d'una perspectiva global a la consecució d'uns objectius que imprimeixen forma a la seva estructura i al

seu comportament, i és paradigma d'estructuració, de nivells jeràrquics i de responsabilitat. Finalment, la seva condició d'institució social implica una interacció profunda amb el seu entorn, tant positiva com negativa, ja que pot donar-se en totes dues direccions.

L'anàlisi de la policia com a organització ens situa en una perspectiva que determina la necessitat de contemplar fluxos, relacions humanes i cultura per tal de poder classificar-la en diferents models.

4. Models policials des del punt de vista de la definició del servei

Per parlar de models, cal fer èmfasi de nou en la part més etimològica del terme «model». El concepte implica en aquest cas com s'articula des del funcionament intern allò que ja hem vist que podem considerar clarament com una organització complexa (la policia). Suposa, per tant, fer una anàlisi de les estructures que es configuren, quines contingències s'han de resoldre i de quina manera ho fan, quines seran les prioritats organitzatives i, en definitiva, com s'ajustarà l'organització al mandat derivat de la seva missió, la seva visió i els seus valors.

Si analitzem els models des del vessant de la definició del servei, ens importa conèixer qui té la capacitat per decidir el destí i l'orientació de la policia en cada cas i de quina manera ho fa, com es relaciona això amb la demanda externa i quines estructures internes es crearan per tal de donar cobertura a cada plantejament organitzacional que es pugui dur a terme.

Els models i els conceptes de servei es veuen molt influïts pels esdeveniments històrics i socials i per la manera de pensar que té cada societat. Això implica que, en general, podem distingir diferents èpoques, ja que les estratègies que els diversos cossos han hagut d'utilitzar han estat semblants pel fet d'haver de superar problemes de caire també molt similar.

Bàsicament, tot i considerant l'especificitat de cada cos,¹² del territori on actua i de la societat en què es troba, es poden distingir els trets generals que ens fan ubicar els diversos cossos, en un moment històric donat, dins d'un dels models que hem definit i que finalment hem classificat en tres tipus: els de l'inici de la policia moderna, quan s'inicia la creació dels nous cossos (des de la Revolució Francesa fins al segle XX, en alguns casos fins als anys 50 d'aquell segle), els models reactius (que són preponderants entre els anys 50 i 80, amb l'excepció del model de tolerància zero, que apareix posteriorment) i els models de proximitat (que en molts casos perduren fins a l'actualitat). Per la seva complexitat, la seva evolució i la seva estratègia per tal d'assolir els objectius, trobem diferents models dins de cada tendència.

Per al seu estudi han estat classificats de la manera següent:

- Model de l'inici de la policia professional.
 - Model tradicional.
- Models reactius.
 - Model racional-burocràtic.
 - Model professional o d'especialització.
 - Model de tolerància zero.
- Models comunitaris o de proximitat.
 - Model de proximitat extensiva.

¹² En parlar de models ho fem des de la perspectiva dels trets genèrics que orienten en general l'organització, sense aprofundir en les especificitats, que impliquen variacions estructurals, fruit de la necessària adaptació de la policia a les contingències del seu entorn i a les seves pròpies.

- Model de proximitat dirigida (o d'indeterminació).
- Model de proximitat estratègica.

4.1. Model de l'inici de la policia professional

Les policies modernes es van organitzar un cop les idees de la Revolució Francesa es van expandir arreu del món occidental. En certa mesura la policia manté en aquell moment grans influències de l'organització de la milícia, on trobava part del seu origen com a organització.

El model tradicional es correspon amb els orígens de les policies modernes i es considera força comú fins a les primeres dècades del segle XX. És, per tant, el més antic i segurament el menys complex.

4.1.1. El model tradicional

Una de les característiques d'aquest model es el paper preponderant de les persones que es troben al capdavant de l'organització. En ocasions pot ser el càrrec polític que la dirigeix, en d'altres el mateix cap operatiu del cos o el cap territorial d'una determinada unitat.

També hi és determinant el perfil del component humà que acaba moltes vegades component els cossos. Molts dels integrants formen part dels desheretats, especialment d'agricultors amb escassos recursos econòmics que troben en la policia un lloc de treball com a sortida a la seva precarietat. Es tracta normalment d'un personal amb escassa formació, que integra sobretot la línia mitjana i la base de l'organització.¹³ Són fruit de la societat d'aquell moment, que en general relegava la formació a les elits socials, i els agents que s'incor-

¹³ Comandaments mitjans (en alguns casos, de sotsoficials cap avall) i els agents operatius (és a dir, sense cap graduació jeràrquica).

poraven als cossos de policia ho feien sense gaire preparació prèvia a nivell personal i amb poca preparació professional (en molts casos, cap formació de cap mena); els coneixements normalment els adquirien gràcies a l'experiència a mesura que anaven passant els anys de treball a l'organització.

Els processos de reclutament del personal estaven pobrament establerts, amb escassa difusió, i es produïen sobretot per cooptació entre familiars, amics i contactes polítics (qüestió que acaba generant un alt nivell d'endogàmia interna).

La selecció o les proves per accedir a la policia no estaven gaire regulades, cosa que permetia que s'anessin adaptant per afavorir la incorporació de persones prèviament escollides en el reclutament explicat.

El perfil humà que es buscava i que s'aconseguia amb aquests mètodes era el d'agents lleials (als comandaments o a qui ostentava el poder). Els agents, poc coneixedors dels aspectes legals i de tècniques professionals, seguien les instruccions rebudes per via jeràrquica, sense qüestionar-ne mai la legalitat de l'objectiu ni del procediment.¹⁴ D'aquesta manera, normalment els situats al capdavant de la línia de poder es garantien un obeïment sense discussió, alhora que el seu poder es veia reforçat.¹⁵ Malgrat tot, determinats grups de pressió o persones ben relacionades amb els càrrecs polítics responsables acabaven sotmetent la policia als seus desitjos i interessos (per

¹⁴ S'ha de dir que per a les persones amb aquest perfil era també una posició de seguretat. Eren conscients que no tenien gaires coneixements legals, però el fet de seguir les instruccions d'un comandament que els anava dirigint els servia per saber el que havien de fer en cada moment i que el que feien era el correcte o l'esperat per l'organització (d'aquí moltes vegades les paraules d'agents que deien: «a mi no em paguen per pensar, això es cosa dels comandaments»), de manera que la manca de preparació se suplia amb una obediència sense qüestionar res.

¹⁵ En aquell moment es practica el que se'n diu «obediència deguda», és a dir, l'obligació per part del subordinat d'obeir, sense qüestionar gens, les ordres rebudes de part dels superiors. A l'Estat espanyol es va tornar a suscitar aquest debat a conseqüència de la irrupció de guàrdies civils al Congrés dels Diputats en l'intent de cop d'estat del coronel Tejero, el 23 de febrer de 1981. Això va obligar de nou a puntualitzar que l'obediència és en primer lloc a la legislació i després a les instruccions dels comandaments superiors).

damunt de l'interès comú). Aquest funcionament, juntament amb una manifesta precarietat dels sous dels integrants del cos, afavoria l'aparició de corrupcions tant en la cúpula de l'organització com en la resta de nivells.¹⁶

En aquest model quedaven relegats a un paper més secundari tant el «principi de legalitat» com el mateix control del poder judicial envers unes determinades actuacions policials de caire penal.

A nivell estructural intern, es caracteritza per construir una maquinària de gestió de dimensions molt reduïdes i per tenir una burocràcia molt petita. Aquesta només és necessària per tal de dur a terme alguns tràmits, però habitualment es persegueixen solucions als problemes que se li plantegen a la policia, sense que impliquin cap anàlisi o reflexió i moltes vegades sense que després quedi constància de tot el que s'ha fet i de com s'ha resolt cada problema. Aquesta manca de constatació de tot el treball i de les solucions obtingudes per la intervenció dels agents (la policia escriu molt poc, segurament com a conseqüència del mateix perfil dels agents que la integren) és una de les causes que dificulten el seu desenvolupament com a professió (en aquell moment i pràcticament fins a l'actualitat). El que es podia haver convertit en estàndards d'actuació i haver servit per a tot el gruix dels agents de policia quedava reduït a l'anècdota o l'habilitat d'un agent (moltes vegades ben reconegut entre els companys o comandaments pel seu encert) que no acabava creant un corpus de coneixement comú i compartit, com feien altres professions més reconegudes.

Com a molt, durant l'etapa de predomini d'aquest model, els cossos es van dotar de «cartilles» i «reglaments» que regulaven de manera genèrica alguns principis bàsics d'actuació, res més enllà de meres recomanacions, ja que hagués estat del tot impossible recollir en un text tota la casuística amb què els agents es podien trobar.

¹⁶ Molt especialment per cobrir les demandes de persones poderoses amb capacitat de premiar la feina i donar cobertura a les seves necessitats (personals, comercials o de qualsevol altre tipus d'interès).

Una altra característica, amb un cert paral·lelisme amb els aspectes estructurals, és la de mantenir una rudimentària planificació del servei policial (només es donen algunes instruccions de vigilàncies en llocs concrets o per a assumptes dels que es coneix com la necessitat de servei: llocs de concentració de persones, mercats, actes festius, etc.). Més que parlar de planificació, podem parlar com a molt d'assignació o distribució dels agents a diferents llocs o territoris. El servei que han de prestar els policies es determina la majoria de les vegades de manera improvisada i d'acord amb els esdeveniments que es van produint, o també en funció de les pressions externes que rep el cos (ordres polítiques, personalitats factiques, etc.).

Hi ha dues opcions bàsiques en relació amb el plantejament de la manera de donar cobertura al servei. En alguns casos l'opció predominant va ser la de mantenir el gruix principal dels agents¹⁷ aquarterats tot esperant de sortir corrents en ser requerits per qualsevol incident. L'organització adquireix en aquest cas un tarannà més aviat de servei d'urgències (molt semblant al funcionament dels bombers de l'època o dels departaments d'urgència dels hospitals), que se situa en el pensament d'intervenció mínima per part de l'administració en els aspectes de regulació de la vida social (es considera que la convivència i la tranquil·litat dels veïns no és un tema policial, sinó que és cosa dels mateixos veïns, que procuren mantenir unes bones relacions entre ells i s'encarreguen que la convivència sigui efectiva. Moltes vegades, les figures dels caps de família o de la gent gran encara resulten bàsiques per garantir aquesta vida en comú).

Altres cossos, amb circumstàncies i entorns socials diferents, opten per mantenir un patrullatge visible.¹⁸ Per això s'havien de distribuir pels carrers de pobles i ciutats i, com a resultat, acabaven obtenint un tracte més proper amb els veïns i una informació més acurada de la

¹⁷ Al marge de serveis d'investigació, etc.

¹⁸ Aquest «patrullatge visible» també pot ser anomenat «passeig visible», ja que es produeix sense cap tècnica policial que li serveixi d'orientació i consisteix només a establir una presència dels agents en l'espai públic (que és el seu espai clàssic).

realitat social i delictiva del seu territori. En aquests casos els agents feien el servei fonamentalment a peu, sols o en parella. En determinades demarcacions o en circumstàncies concretes s'hi afegien elements per facilitar el desplaçament dels policies (en principi semovents¹⁹ i més tard bicicletes). La distribució dels agents pel territori va aconseguir que el servei fos més proper a la realitat immediata de la població.

El ciutadà es va acostumar a la figura del policia recorrent els carrers, vigilant els mercats, més tard també regulant el trànsit i sempre en disposició d'establir conversa amb el veí i fins i tot de donar consell tant en temes policials com per a situacions particulars. Aquest policia acabà constituint part de la imatge de la ciutat.

Les característiques bàsiques del model són:

- Paper preponderant dels qui es troben al capdavant de l'organització i dels qui ostenten més poder (polítics, grups de pressió, etc.).
- El principi de legalitat i el control judicial resulten secundaris.
- Burocràcia petita.
- Planificació rudimentària.
- Agents amb perfil de baixa formació i molta lleialtat.
- Precarietat salarial.
- Hi abunda la corrupció.
- Apropament al ciutadà amb patrullatge visible (en alguns casos, establiment de relacions cordials).

¹⁹ Cavalls, bàsicament.

Aquest model es caracteritza per una sèrie de dificultats, en base a aspectes ja descrits. El perfil dels agents no és el més adient per facilitar la professionalitat, i la pràctica absència de planificació fomenta un funcionament moltes vegades reactiu i d'altres merament basat en la improvisació i sense cap orientació clara a la resolució dels problemes de la comunitat. La recerca de solucions a aquests problemes facilitarà l'aparició, a poc a poc, de solucions que derivaran en models posteriors.

Dificultats i mancances fonamentals:

- Manca de professionalitat.
- Manca de planificació.
- Dificultats per a la mobilitat dels agents i per garantir reaccions ràpides.
- Escassa orientació a la resolució de problemes.

4.2. Els models reactius

Són models considerats de trencament i distanciament amb la població. Tot i que pretenen guanyar en eficiència i resolució, en general acaben obtenint pitjors resultats dels esperats.

La seva aparició és conseqüència de diversos esdeveniments que serveixen per trencar amb el model anterior. Hi influeix, d'una banda, la irrupció dels automòbils, a principis del segle XX, que faciliten amb el temps la motorització de les organitzacions policials i garanteixen una millor capacitat de reacció. D'altra banda, la influència de les guerres mundials és determinant, perquè nodreix els cossos policials (dels països implicats a les dues conteses) d'excombatents, i aquests aporten, en la mesura de les seves possibilitats, part dels plantejaments tàctics i estratègics que han après en l'exèrcit durant els dos conflictes.

La influència militar implica la normativització del funcionament del cos (en un intent de deixar perfectament estipulat el que cal fer en cada intervenció). Es busca la regulació de les conductes dels agents i l'homogeneïtzació de les intervencions. Alhora, s'estableixen amb claredat les atribucions, competències i responsabilitats de cada nivell de comandament i de cada agent segons el seu lloc de treball. En aquest moment, la capacitat per donar instruccions al cos per part de les persones que el controlen, que en el model anterior era determinant, ara queda sotmesa a les normatives i regulacions de diversos tipus establertes, que acaben sent molt exhaustives. El poder es disposa en bona part en mans de qui té la capacitat per determinar les normes.

La planificació és també una de les seves característiques. Destaca en aquest sentit la distribució dels agents en territoris amb caràcter més fix, i això propicia l'aparició de diferents nivells d'especialitat en el treball policial (patrullers en cotxe, a peu, agents destinats al control del trànsit, etc.). La programació de les intervencions és cada vegada més acurada. Els serveis són planificats en moltes ocasions, seguint les línies mestres apreses de l'exèrcit, però amb el temps aquests principis organitzatius es van substituint pel format de gestió utilitzat en les empreses privades, per tal d'aconseguir eficiència i control sobre els agents, especialment per part dels comandaments superiors dels cossos. S'inicia d'aquesta manera una nova cultura que comença a impregnar les cúpules policials de les idees de gestió i *management* i que serà determinant per al comandament modern de la policia.

4.2.1. El model racional-burocràtic

El primer model dins dels reactius és el racional-burocràtic. Per a aquest model, la llei es converteix en el màxim referent del servei i la persecució de les infraccions esdevé l'objectiu bàsic de la prestació dels serveis de la policia. Aquest objectiu es barreja amb la determinació per reduir el temps d'arribada als llocs de conflicte, per tal de minimitzar-ne en la mesura del possible l'impacte. Aquesta obsessió

per arribar amb velocitat, és a dir, de manera reactiva, fa que no es desenvolupi amb claredat la idea del treball preventiu de la policia.²⁰

El perfil dels agents que interessen als cossos que es fonamenten en aquest model és de personal més preparat (i amb major formació prèvia per poder accedir al cos de policia) que en el model tradicional. Aquests efectius hauran de superar més endavant processos formatius (dins el mateix cos en principi i més tard a les escoles i acadèmies creades pels mateixos cossos a aquest efecte), fonamentalment per tal de qualificar-los en tècniques d'intervenció.

Un altre aspecte destacable del model és la millora de l'equipament dels efectius i, molt especialment, la rellevància dels mitjans de transport i desplaçament amb els quals són dotats. El nou patrutllatge motoritzat i de naturalesa intensiva permet recorreguts més amplis i un control visual més exhaustiu per part dels agents.²¹

Bàsicament es tracta d'un model que emfatitza, com a paradigma d'eficiència, la capacitat per arribar a l'esdeveniment ràpidament i que s'estructura sota criteris normativistes i burocràtics. Aquesta característica fa que es doni menys importància al patrutllatge a peu i que els policies vagin perdent els contactes al carrer. La funció més reactiva substitueix la posició receptora de realitats socials, derivada del contacte amb els veïns. El servei dels agents es va buidar de contingut en relació amb el contacte amb valors i sentiments de la població, cosa que el model anterior, especialment a causa de la distribució del personal en els diversos territoris patrutllant a peu, havia aconseguit. La distanciació amb la població en alguns casos es va veure com un factor positiu, per allunyar possibles corrupcions dels

²⁰ Com a molt es planteja la dissuasió de conflictes mitjançant la seva presència ocasional en els llocs on es podrien produir.

²¹ S'establien objectius de servei per als patrutllers, com per exemple: recórrer amb el cotxe patrutlla, com a mínim una vegada durant el servei, tots i cadascun dels carrers pertanyents a la seva demarcació. La visualització de tots ells havia de facilitar la constatació a l'agent de la situació de la seguretat dins del seu territori.

polícies i dels ciutadans o connivències poc desitjables entre els agents i la població, a causa precisament de les relacions que s'establien. El resultat va ser un distanciament entre policia i veí, que abans es coneixien, de manera que la policia podia ser conscient dels seus problemes i les seves necessitats.²²

S'incideix molt sobre els sectors més marginals, que mostren comportaments aparentment més tergiversadors i més evidents per als polícies davant d'aquest tipus de patrullatge; en canvi, és més difícil tenir informació del que succeeix en espais més amagats o complexos (no es veuen patrullant damunt un cotxe i no hi ha contacte amb veïns disposats a explicar als agents el que s'amaga, perquè no hi ha lligams de confiança). La policia en el model anterior tenia informació de primera mà a través del contacte amb els veïns als seus barris; en canvi, amb aquest model ha perdut la riquesa de les informacions, i bàsicament s'ha de basar en allò que és capaç d'observar i en allò que *confidants* majoritàriament interessats li expliquin. El confident és algú que sap el que està passant en el món de la delinqüència i que està disposat a col·laborar amb la policia. El seu coneixement dels delictes o de les conspiracions per delinquir pot desvetllar les trames i els cops que els delinqüents estan preparant, cosa que permet, si es tracta de temes importants, que la policia obtingui grans èxits (coneixement de la preparació d'atracaments a entitats bancàries, supermercats, botigues, etc., o coneixement, quan s'han produït, de qui n'han estat els autors). La informació prové de la seva pròpia implicació i relació amb altres delinqüents i ell mateix busca el favor de la policia per poder delinquir (normalment impunitat per dur a terme delictes de menor entitat) amb el favor, el desenteniment o la protecció dels agents. També hi ha confidants que ho fan simplement per diners, per la qual cosa els agents en alguns casos acaben disposant de fons econòmics per tal d'obtenir les informacions que els facilitarà el seu servei. Finalment hi ha la modalitat del ciutadà que veient una situació que li preocupa decideix adreçar-se personalment al cos

²² El servei dels agents es va buidar de contingut en relació amb el contacte amb valors i sentiments de la població.

de policia (en no tenir un contacte directe i quotidià amb els agents, que encara que patrullen en cotxe pels carrers, fet que no facilita el contacte, és ell qui ha de prendre l'opció d'anar personalment a les oficines policials). Aquest distanciament fa que el treball per la seguretat no sigui contemplat com una qüestió de tots, policia i veïnatge. Ans al contrari, la comunitat abandona aquesta perspectiva i s'installa en el seu pensament la idea que la seguretat és una qüestió exclusiva dels professionals. Per la seva banda, la policia també potencia aquesta visió, sobretot quan per necessitat fa proclames demanant la col·laboració dels veïns. No es planteja com una lluita conjunta enfront d'un problema de tots, sinó que es demana que ajudin aportant informació en benefici de la feina de la policia. A més, resulta molt habitual que després d'un èxit policial a conseqüència d'aquesta ajuda, el cos obliidi reconèixer el paper fonamental que per resoldre el problema han tingut els ciutadans.

Les característiques bàsiques del model són:

- Les normatives adquireixen un paper fonamental per a la gestió dels cossos (regulen les relacions internes i el servei al ciutadà).
- Treball policial basat en el control del compliment de la llei (creix la influència del sistema de justícia amb relació a l'activitat policial).
- La planificació adquireix un paper destacat. S'organitzen amb els principis de funcionament primerament basats en les estratègies militars i més tard en les de les empreses privades (donant inici a la cultura de la gestió i el management a la policia): es genera una burocràcia complexa.
- Els agents accedeixen amb una formació mitjana en relació amb la resta de la societat, però són importants els processos formatius interns (tant en l'etapa inicial com durant la resta de la vida professional), que serveixen per formar en les tècniques policials i per conèixer les normes de funcionament del cos.

- Apareix el mite de la resposta ràpida (amb l'ús d'automòbils i de dispositius de prioritat davant la circulació).
- Es produeix un gran distanciament de la comunitat (fins i tot es perd gran part de la capacitat mediatra en relació amb els conflictes privats).
- S'incideix especialment sobre sectors marginats.
- Comença una certa especialització en unitats per actuar en funcions policials determinades.

El model va néixer en part com a conseqüència de les innovacions tecnològiques. Aquestes van canviar el pensament en relació amb la seguretat, tot creient que l'eficiència es basava en la reacció i deixant de banda altres aspectes que models posteriors buscaran recuperar.

Dificultats i mancances fonamentals:

- Disminueix la cordialitat del model anterior entre els agents del territori i els veïns.
- Les relacions es fan més fredes i la policia torna a ser una institució distant de la comunitat.
- Tot i que la posició del policia és aparentment més professional, els seus resultats pel que fa a aconseguir una millora de la seguretat i de la qualitat de vida són inferiors als esperats.
- La policia perd la informació que rebia pels canals de contacte directe i de confiança amb les persones del carrer, i la informació esdevé una qüestió més aviat de confidents, sempre amb interessos particulars.
- El ciutadà perd companyia, assessorament afable, suport i especialment sensació de seguretat per manca de visualització del

polícia amic (moltes vegades fins i tot la presència del cotxe policial, en comptes de donar seguretat, genera inquietud, per l'associació que es fa dels cotxes patrulla amb incidents greus, urgències, etc.).

4.2.2. El model professional

Sobre la base del model racional-burocràtic, emergeix amb força una variant del model. Segons com, podríem considerar que es tracta d'una evolució d'aquell, ja que, conservant les seves característiques, s'hi afegeix el component d'especialització dels agents d'acord amb les funcions que realitzen.

La persecució de les infraccions a la llei, especialment penal, continua sent en aquest cas l'essència del treball policial. És segurament la recerca de l'eficiència en aquesta persecució la que condueix les organitzacions policials (especialment les de dimensions més grans) a establir diferents divisions internes (investigació, seguretat ciutadana, etc.).

A aquestes funcions tradicionals dels policies se'n sumen de noves, derivades de l'aparició de problemàtiques que abans no existien. En tenim un exemple clar en l'aparició massiva dels automòbils. Quan les ciutats i les carreteres s'omplen d'aquests nous artefactes, les autoritats es veuen obligades a establir una sèrie de normatives per regular-ne l'ús i aspectes de la seva construcció i característiques, i per garantir un funcionament raonable que tingui en compte els diferents interessos i interessats que podrien entrar en conflicte (seguretat dels vianants, sorolls i fums, ubicacions per aparcar els vehicles, seguretat dels diferents usuaris, etc.). Aquest nou integrant de la vida social comporta l'aparició i el desenvolupament d'una nova funció que hauran de dur a terme els policies: la policia de trànsit. L'especialització s'inicia, per tant, per donar cobertura als aspectes esmentats.

Els paràmetres bàsics del model racional-burocràtic implicaven la necessitat de tenir agents de policia cada vegada més formats i preparats. La complexitat i la quantitat de coneixements que el policia en general havia d'assolir acabaven resultant enormes, cosa que dificultava l'anomenada polivalència dels agents.²³ D'aquesta manera, resultava més eficaç establir una formació de base genèrica per a tots els policies i una especialitzada (que es podia rebre més tard, un cop superada la formació d'accés al cos o per al propi desenvolupament posterior de la carrera professional del policia).

L'estructuració en funcions es produeix principalment a l'interior dels cossos, creant compartiments que reben diferents noms, com ara «divisions», «departaments», etc., i fins i tot subdivisions dins d'aquests, que poden rebre diferents noms, com ara «unitats», «brigades», etc.

Una altra modalitat va ser la de crear cossos específics de policia destinats únicament a alguna de les funcions policials. Els més coneguts es van crear, els uns per a la funció exclusiva d'investigació,²⁴ i els altres per a tot allò relatiu al control del trànsit automobilístic i de mercaderies per carreteres i carrers.²⁵

Tal com anava succeint en les empreses privades, la policia anava generant una divisió del treball en base a les diverses especialitats. La característica més important és que aquestes es basaven en les funcions que desenvolupen els agents i, d'una manera molt clara, en relació amb la seva vinculació a l'àmbit legal (control del com-

²³ En alguns moments es pensava que tots els agents havien de tenir capacitat per actuar davant de qualsevol tipus de problemàtica policial (això podia ser molt necessari, sobretot quan s'havien de mantenir petites unitats destinades a territoris remots).

²⁴ Cossos de policia al servei de les investigacions i de les autoritats judicials (com poden ser l'FBI, els cossos de policia judicial, etc.). Són cossos dependents de les autoritats polítiques, amb la missió fonamental d'investigació penal (Cuerpo Superior de Policía, Policía de Investigaciones, etc.).

²⁵ Policies de trànsit de diversos països, policia per a autopistes o per a determinades carreteres, etc.

pliment de les normatives, investigació dels successos i les infraccions, etc.).

El model opta per una via en base a la capacitació professional i una missió absolutament vinculada a la perspectiva legal. Altres opcions o vies que s'haguessin pogut impulsar, com podria ser estructurar els cossos per donar cobertura a diferents necessitats ciutadanes, incloent-hi per exemple aspectes de la convivència veïnal, etc., queden d'aquesta manera relegades o pràcticament no es contemplen.

Dins de les organitzacions es crea una mena de jerarquia de funcions que situa, de vegades en l'imaginari dels agents i de vegades en la realitat, unes especialitats amb major prestigi que d'altres. La cultura interna acaba donant més valor a allò que als ulls dels agents implica l'adquisició de coneixements més complexos i no té tant en compte els treballs que la policia pot desenvolupar en benefici de la comunitat. El ciutadà es queda al marge de la reflexió sobre la seguretat i no adquireix la condició de client que tindria davant d'una empresa privada. Els especialistes lluiten per la defensa del seu estatus, del seu prestigi primerament intern i en segon lloc extern, i aconsegueixen en moltes ocasions un reconeixement econòmic que els diferencia d'especialitats inferiors o dels serveis de caire genèric. El reconeixement i la capacitació acaben donant més autonomia als policies, que desenvolupen actituds properes a les dels professionals clàssics (adquireixen la tendència a anar incrementant i millorant la seva capacitat, a gaudir de major llibertat d'acció, i a realitzar les intervencions més per l'acompliment legal que pel seguiment d'instruccions superiors,²⁶ etc.).

Les característiques que aquest model afegeix a les de model racional-burocràtic són:

²⁶ No s'aparten de la jerarquia de l'organització, sinó que es l'organització mateixa la que se sotmet als procediments penals i legals i, per tant, els professionals les apliquen sense haver de demanar permís al superior en cada acció, sinó com a funcionament protocol·lari o de rutina.

- Incrementa l'orientació dels objectius de l'organització envers el control del compliment de la llei.
- Incrementa la formació i capacitat dels agents.
- Estructura l'organització bàsicament en relació amb l'especialització per funcions.
- No té en compte la perspectiva de la seguretat des del punt de vista de la ciutadania (és la policia la que diu el que s'ha de fer, definint d'aquesta manera la seva missió sense considerar les demandes de la societat).
- Facilita l'autonomia dels policies més especialitzats.
- Les activitats fonamentals continuen mantenint un caire reactiu.

En generar-se la divisió del treball dins de la policia, en base a l'especialització per funcions i no pas per problemàtiques o necessitats de la comunitat, el distanciament amb la població és encara més palès que en el model a partir del qual evoluciona. Aquesta situació produirà reaccions posteriors que perseguiran noves propostes teòriques, per a les quals adquirirà una major rellevància l'aspecte preventiu.

Dificultats que se sumen a les del model racional-burocràtic:

- Es distancia més encara del ciutadà.
- El cos es tanca en si mateix i genera desconfiances envers la comunitat, que cada vegada és més crítica.
- El tracte dels agents perd tota cordialitat (de vegades sembla que el problema en si mateix de la policia siguin els ciutadans).

- Els ciutadans no troben garanties del treball de la policia i la consideren una organització fosca i enfrontada amb ells.
- El públic adreça moltes queixes a les autoritats responsables de la policia pel tracte que reben del cos.
- Excés de corporativisme.

La capacitació i tecnificació de la policia va comportar un gran esforç de professionalització i, per tant, un gran avenç des del punt de vista de la consolidació com a institució. Normativitzar les conductes, homogeneïtzar les actuacions amb l'aparició de protocols, promoció d'aspectes deontològics, valors i comportaments ètics, i fomentar en definitiva una cultura de cos, va servir per crear els fonaments d'una filosofia de la professió. La policia en aquest moment suma al component de la força (aspecte tradicional del que representaven els cossos de seguretat) el concepte d'intel·ligència, com quelcom que li és propi i necessari,²⁷ i adquireix un corpus de coneixement propi, tot i que en gran mesura provinent d'altres ciències, però adaptat a les seves funcions (coneixements de dret, sobretot penal, de psicologia, d'anàlisi forense, etc.). Es tracta, per tant, de coneixements subsidiaris o de suport i que encara, en no ser propis, no desenvolupa o fa evolucionar per si mateixa, com fan altres professions, sinó que els utilitza en benefici de la consecució dels seus objectius.

Aquest model, malgrat els inconvenients mostrats, genera certes garanties a conseqüència de la subjecció a les normes i a la racionalitat que se'n desprèn. Els agents no es troben sotmesos a la subjectivitat d'ordres superiors interessades, ni a seguir procediments no descrits, o diferents segons cada moment, o segons el caprici de qui té el poder. La seva protecció es deriva del compliment correcte de la nor-

²⁷ Abans el plantejament del que havia de ser la policia era com una mena d'eina de la força al servei dels qui tenien el poder de comandar-la, i quedaven fora del cos els aspectes relatius al coneixement i el domini d'un corpus teòric per guiar les seves intervencions. Només havien d'obeir.

mativa establerta i de la reducció de l'arbitrarietat que dimana de lleis i reglaments. Per contra, la normativa, quan és massa exhaustiva i descriptiva, genera una altra perversitat, consistent en la limitació excessiva de les capacitats del cos per abordar els incidents de manera diferent d'allò estipulat (determinats desplegaments normatius acaben suposant una cotilla massa estreta per trobar solucions enginyoses a determinats problemes complexos) i a la vegada dificulta la innovació²⁸ i l'adequació a la realitat social, que canvia constantment.

La normativització i la burocratització havien de servir també al ciutadà perquè tingués garanties de procediment davant dels cossos policials (si els policies s'allunyaven de la llei podien ser sancionats), però l'excés de corporativisme del model dificulta que aquestes garanties es visualitzin per part dels ciutadans.

4.2.3. Model de tolerància zero

Aquest model representa una anomalia en l'evolució lògica dels models que hem vist en l'esquema inicial. Representa una sortida a l'etapa d'indefinició dels anys noranta i un retorn a proposicions de caire més reactiu.

El seu origen es troba en la teoria anomenada *Broken Windows* o de les finestres trencades, que tindria més tard importants repercussions no gaire desitjades pels seus autors.²⁹ Des de la perspectiva de l'*Environmental Criminology* o criminologia de l'entorn, es va publicar un article el març de 1982 a la revista *The Atlantic Monthly* pels professors James Q. Wilson i George L. Kelling, de la Univer-

²⁸ L'excés de normativa genera organitzacions massa conservadores o poc orientades als canvis.

²⁹ La metodologia de «Zero Tolerance» aplicada a la ciutat de Nova York per l'alcalde Rudolf Giuliani i el cap de policia William Bratton va ser considerada per Kelling com un fill no desitjat per ells.

sitat de Califòrnia, Los Angeles. Ells consideren en el seu article que l'estat d'abandonament dels carrers propicia el vandalisme. En canvi, si es netegen les voreres tots els dies, la tendència serà que no s'acumularan les escombraries, els problemes no aniran en augment i, per tant, els veïns restaran orgullosos del seu barri i no voldran fugir-ne.

La neteja i l'arranjament dels espais públics (especialment), abans que estiguin massa bruts o facin mala imatge, és necessària per tal que no es produeixi una progressió del deteriorament fins al vandalisme i més tard la delinqüència (encara que de bon començament no siguin gaire importants). Si es troben les finestres trencades i es reparen en un període curt, això no donarà peu perquè d'altres vulguin continuar trencant finestres (escudats moltes vegades dient que el que han fet és seguir amb el que ja hi havia i, per tant, no se senten culpables). Segons aquests autors hi ha dues hipòtesis: d'una banda, que els delictes menors i el comportament antisocial, seguint aquests plantejaments, disminuiran, i de l'altra, que els delictes més importants, com a resultat, es previndran. Aquesta segona hipòtesi ha estat més criticada, atesa la dificultat de trobar una relació directa que permeti concretar-ne els resultats, i per tant alguns analistes l'han considerada massa ingènua.

La teoria sosté que els responsables de les infraccions hauran de ser condemnats immediatament perquè no siguin incitats a reincidir i les condemnes hauran de ser severes perquè si no dels petits delictes passaran a delictes més greus.

El 1990 William Bratton, alshores cap de trànsit de Nova York, va posar en pràctica aquestes teories, sobretot en la persecució de les infraccions i de l'evasió del pagament de multes. Rudolf Giuliani va ser elegit alcalde de la ciutat el 1993 i va decidir adoptar aquesta política per a tota la ciutat, posant Bratton com a cap de tota la policia (que va unificar en un sol cos). Aquesta filosofia policial la va fer acompanyar d'un sistema informàtic de gestió, anomenat Compstat, que feia un seguiment exhaustiu i estricte de la feina dels responsa-

bles policials. En poc temps va jubilar la majoria dels oficials de major graduació del cos (molts dels quals enfrontats amb les seves formes de tractar la població), quedant finalment només un 25 % dels que hi havia quan ell va entrar d'alcalde, i va incorporar-ne de nous, més adeptes a les seves doctrines. Va crear un sistema de seguiment basat a dirigir una gran pressió a tots els comandaments per aconseguir els objectius imposats. La part alta del cos estava sotmesa a una gran tensió, que transmetia a la resta de l'organització sense poder-hi fer res en contra.

Es van trencar totes les estructures de base preventives i només van interessar els resultats, des d'una perspectiva purament reactiva. Els policies cercaven les detencions i fins i tot feien el possible per forçar-les.

Una part molt important era l'efecte propagandístic de les seves polítiques. Per això va dirigir les actuacions més reactives contra els que anaven en metro sense bitllet, contra els que netejaven els vidres dels cotxes als carrers, contra la població marginal i, més tard, contra les comunitats pertanyents a altres ètnies. Volia presentar una ciutat sense elements marginals o poc vistosos. Es tractava de «netejar-la» d'allò que no era agradable als ulls de la població benestant.

Es va desfermar totalment l'agressivitat de la policia, dins del marc d'un model d'intervenció proactiva purament reactiva. Això va comportar un fort increment de les queixes de la població, que van pujar un 41 %, i molts problemes en l'àmbit judicial.

Giuliani, advocat de professió, va dotar el cos d'un suport jurídic sòlid i extens, però malgrat tot resultà insuficient per a la defensa de les actuacions policials portades a judici i es van produir moltes sentències condemnatòries de la policia. Alhora, la població va començar a mostrar un cert malestar.

De bon principi va incrementar el nombre d'agents, però més tard va ser al contrari: el cos de Policia Local de Nova York es va reduir en

un nombre important d'efectius (per dificultats per mantenir les despeses dels sous dels agents).

La delinqüència a la ciutat va baixar, però segons molts analistes del fenomen ho va fer en la mateixa proporció que en altres ciutats americanes que no havien adoptat el seu model i que justifiquen les causes en altres factors totalment aliens al servei de policia.

Dificultats i mancances fonamentals:

- Excés de pressió (exercida amb el sistema de control de la gestió).
- Agressivitat policial.
- Orientació selectiva a la persecució de determinats col·lectius (per marginalitat, per ètnia, etc.).
- Increment desmesurat de les queixes envers la policia.
- Increment de condemnes a policies.
- Distanciament total de la població.
- Increment de l'estrès policial («Burnout»)³⁰.
- Resultats inferiors als esperats. Al final basats exclusivament en el suport propagandístic.
- Desapareixen les garanties dels ciutadans (segons la classe social, les garanties son més consistents o no).

No es pot dir que aquest model s'acabé amb Giuliani. Algunes de les seves proposicions són vigents actualment en alguns cossos de policia.

³⁰ Traduït com a «síndrome del cremat». Estat depressiu dels agents a causa de l'excés de pressió (fatiga crònica).

4.3. Models comunitaris o de proximitat

En la postguerra de la Segona Guerra Mundial es va encunyar el terme «estat del benestar»,³¹ tot i que a finals del segle XIX i principis del XX ja s'havia introduït en el debat polític la «qüestió social» i la dels «moviments obrers» i s'havia començat a adaptar la legislació sobre la condició social de la classe treballadora. La fi de la guerra a Europa va generar l'aparició d'un pensament (socialdemòcrata, democratacristià, etc.) orientat a oferir uns serveis més comprensius. En les dècades dels 60 i els 70 del segle XX un corrent de pensament envaeix els fonaments teòrics del funcionament de l'administració pública en general. Cada vegada es té més clara la participació de l'estat i la seva maquinària per tal d'impulsar el benestar dels veïns. És en aquest moment en què el ciutadà comença a adquirir la condició de client dels serveis públics.³² Cada vegada es més clar que el ciutadà té unes obligacions i les ha de complir, però l'aparell de l'administració pública no ha de funcionar només per controlar-lo, sinó que a més li ha de prestar un servei, interessant-se per les seves necessitats i les seves inquietuds i, si cal, fent-lo partícip de la seva capacitat d'intervenció en la vida pública.

El pas d'administrat-controlat a client servit es va produint lentament, però el pensament arriba a tota la maquinària de l'estat. Es converteix en un mandat (de vegades explícit i de vegades no) que s'ha d'articular en cada institució d'acord amb les seves funcions.

La policia es troba que el model racional-burocràtic i l'evolució posterior cap al model professional no s'estructuren per donar facilitats per tal que els ciutadans se sentin servits, ans al contrari: el seu distanciament ha agreujat la posició de desconfiança del ciutadà envers els agents.

³¹ «Welfare State», anomenat d'aquesta manera per primera vegada el 1946 per William Temple, arquebisbe de Canterbury.

³² Client que contribueix amb els seus impostos perquè es pugui mantenir una administració que l'ha de servir. És un client que paga i té drets, a més d'obligacions.

A finals dels anys 70, a la recerca d'un canvi de paradigma del servei policial, alguns cossos troben un referent de servei en la manera com s'articulava la policia tradicionalment quan el patrutatge només es podia fer a peu. El record d'unes relacions idealitzades entre policies i veïns va fer pensar a canviar part de les estructures policials i de la filosofia de treball. Es comença a creure que de debò la policia ha de ser-hi per protegir i servir.

En arribar a aquest punt cal fer un aclariment, consistent en el fet que l'evolució de les organitzacions implica que es van produint canvis, però això no representa necessàriament una ruptura total o una dissolució d'una organització per crear-ne una de nova. Normalment es tracta d'aprofitar el que es té i remodelar-ho i adaptar-ho als nous pensaments. Podem dir, doncs, que sense perdre alguns dels aspectes positius dels models anteriors, els cossos de policia incorporen nous procediments en línia amb els nous paradigmes.

Als Estats Units els canvis a què fèiem referència acaben sent més estudiats. Aquests es van començar a produir en els cossos de Policia Local de les ciutats més importants. No se seguia un camí únic. Els diversos cossos innovaven a la recerca de fórmules que permetessin transmetre als ciutadans la seva disposició a prestar un servei a la comunitat.

El referent més destacable del que ja podem considerar un nou model va ser precisament la predisposició a establir de nou les relacions entre els agents i la comunitat, que s'havien distanciat amb el model racional-burocràtic. En la majoria dels casos es va optar per muntar patrulles a peu d'agents sols o en parella, constituint unitats territorials de policies amb assignació a un territori de manera fixa. Altres cossos van implementar mètodes més complexos i innovadors, tot i que basats en la mateixa idea d'avançar en l'apropament als ciutadans.

Un d'aquests va ser el que es va endegar a Newport News amb la creació dels «policing Team».³³ Els territoris van ser assignats a equips

³³ Equips policials o equips integrals d'agents de policia.

d'agents encarregats de treballar de manera personalitzada les problemàtiques de seguretat inherents a la seva demarcació, però en comptes de ser una parella o un agent el qui se'n responsabilitzava, era tot un equip el que donava el servei pràcticament complet als veïns de la zona, amb una descentralització més real i efectiva.³⁴

Per la seva banda, el professor Herman Goldstein, de la universitat de Wisconsin-Madison,³⁵ va teoritzar sobre la necessitat de planificar el servei policial com si es tractés del servei d'una empresa privada. Seguint les tècniques de «*management*» que ell ensenyava a la universitat, la proposta de Goldstein es fonamentava en la idea que la policia s'havia d'orientar a la resolució de problemes o «*problem solving*», i més tard es va concretar en el que va anomenar. «*Problem Oriented Policing*», conegut com a POP. Aquesta perspectiva propugna amb claredat la idea de ruptura amb els models que s'estructuraven sota la base de les funcions policials. En el centre de la feina policial se situa el ciutadà i l'objectiu fonamental de la policia ha de ser resoldre els seus problemes i fins i tot donar-li un tracte personalitzat, si calgués (per afavorir la resolució d'un problema de seguretat particular), tal com fan les empreses de serveis amb els seus clients. Goldstein s'inclou dins un grup d'autors que propugnen l'anomenada policia proactiva, és a dir, que els agents no han d'esperar que els problemes es produeixin o que siguin requerits per la comunitat per intervenir, sinó que s'han d'avançar als mateixos abans que es facin més grans o més difícils de resoldre.

La teoria de les finestres trencades, contemporània de les altres, hauria pogut formar part de les teories del model de proximitat si en la seva orientació de mantenir la neteja de l'espai públic, en comptes de derivar-se a la persecució implacable dels infractors hagués optat per la implicació de la població en l'estratègia de sosteniment i manteni-

³⁴ En aquell moment l'Institut Tavistock proposava a l'àmbit empresarial estructurar les organitzacions amb equips de treball, per tal d'aconseguir una major implicació dels treballadors amb la seva feina, cosa que les cadenes de muntatge havien fet que es perdés.

³⁵ Als Estats Units.

ment de l'entorn del seu barri. No obstant això, alguns dels seus plantejaments van ajudar els models de proximitat a entendre el comportament humà dins del seu medi ambient.

El fenomen de transformació de diferents cossos de policia, en moltes ocasions fortament influenciat per les teories anteriors i amb un cert impacte social, va cridar l'atenció de Robert Trojanowicz,³⁶ professor de Justícia Criminal a la Universitat de Michigan. Ell, juntament amb Bonnie Bucqueroux, va donar nom, en les seves publicacions de «Community Policing» o *Polícia Comunitària*, al nou model que s'anava consolidant i que va descriure després amb una acurada observació i anàlisi. Una nova manera de fer policia, que tenia com a referent principal el ciutadà i donar servei a la comunitat, recuperant la imatge social del policia proper i sensible a la població.

Entre les característiques observades per Trojanowicz podem destacar que la policia posa en valor les demandes ciutadanes com una qüestió d'una gran rellevància, com no havia fet mai, i es pretén que l'organització estigui orientada a donar una resposta professional a les necessitats de la comunitat. El ciutadà es comença a interpretar com un client de la policia al qual cal servir amb rigor i eficiència, i s'obren noves vies de participació i de reivindicació que el situen en el centre de l'interès de polítics i agents. La qualitat de vida i, en aquest mateix sentit, el benestar són premisses fonamentals del model que han de ser ateses.

S'incorpora la idea de *sensació* en relació amb la seguretat i, per tant, s'afegeix a la fredor de l'estadística policial i judicial el concepte de *seguretat perceptiva* que, anant més enllà de les dades, té en compte les sensacions (i fins i tot els sentiments) de la població. Per tant, no es tracta de perseguir delictes exclusivament, sinó d'aconseguir la seguretat, tranquil·litat i convivència necessàries per garantir el benestar de la comunitat.

³⁶ Assessor de forces de policia del Brasil, Sud-àfrica, l'Índia i d'un gran nombre de cossos de Policia Local dels Estats Units.

El nom de *Policia Comunitària*, encunyat per Trojanowicz i Bucque-roux, implicava un servei orientat a la proximitat al ciutadà; per aquest motiu en altres contextos, especialment en el món francòfon (Quebec), es va batejar com a *Policia de Proximitat* (*Police de Proximité*), i per la forma més habitual d'assignar els agents a cobrir els barris, d'altres la van anomenar *Policia de Barri*, tot i que aquesta accepció en moltes ocasions ha servit per descriure només unes unitats dins del cos destinades a patrullar els carrers a peu, sense que la resta de filosofia que implica la policia comunitària hagi impregnat l'organització d'una metodologia proactiva i preventiva (quedant només com una mena de maquillatge).

Les característiques destacades dels models comunitaris o de proximitat són:

- Idea que la comunitat és el major recurs de la policia per a la resolució dels problemes.
- Policies amb bon nivell de formació (escoles dels cossos).
- Utilització de la discrecionalitat a la recerca d'alternatives per resoldre problemes socials.
- Afavoriment de la capacitat de mediació en els conflictes i de resoldre'ls per mitjà de canals comunitaris.
- Enfortiment dels contactes entre la població i la policia per detectar a temps els focus de conflictes.

El model de policia comunitari o de proximitat implica una estructuració i organització del treball diferent de la dels models anteriors, en situar en el centre de la seva orientació el ciutadà i el treball preventiu de la policia.

Nova organització del treball policial en el model de proximitat:

- Es manté normalment un desplegament reactiu basat en el desplaçament en vehicles amb els indicadors d'eficiència clàssics, que prioritzen la minimització dels temps de resposta.
- Paral·lelament a l'anterior, s'estableix un desplegament territorial, generalment «a peu»,³⁷ que permet desenvolupar funcions policials de contacte directe amb el ciutadà (en principi, en molts àmbits policials és interpretat com una subespecialitat de menor rellevància).
- S'introdueix la planificació mitjançant elements de gestió per al control dels indicadors, a més de fórmules de comptabilització que facilitin conèixer quantitativament les gestions administratives realitzades pels agents.
- Es promociona una cultura que tendeix a fomentar el «polícia dialogant» o, com es denomina en alguns entorns, «soft police».
- El desplegament territorial pretén, entre d'altres, reduir la sensació d'inseguretat alhora que la reducció real dels delictes (cosa que demostren les estadístiques i les enquestes de victimització i seguretat).

4.3.1. Model comunitari extensiu o de proximitat extensiva

El model de proximitat neix amb la recerca de fórmules per a l'apropament de la policia amb la comunitat. El record de l'època en què els policies anaven a peu pels carrers de les ciutats permet pensar que els contactes amb els ciutadans es poden restablir i que la separació

³⁷ El patrullatge a peu s'ha convertit moltes vegades en el tòpic del model. En realitat és una qüestió de l'espai que cal cobrir i de com establir les relacions amb la població. En territoris dispersos el desplaçament dels agents no es pot fer exclusivament caminant, per la qual cosa és necessari l'ús de vehicles motoritzats per arribar als llocs de contacte. Aleshores resulta més eficient que els policies rebin informacions de la situació de la comunitat a través de persones situades en els nòduls d'informació de l'entorn o mitjançant altres estratègies.

amb la població ha estat només culpa de la irrupció dels cotxes patrulla i les motocicletes. L'objectiu, doncs, en aquest moment, per canviar la situació, serà assignar a cada barri un o dos agents que hauran de conèixer els veïns, i els veïns a ells, fent les rondes de vigilància caminant, tot observant el que està passant, amb la col·laboració de les persones del barri.³⁸ Les demarcacions s'hauran d'ajustar, pel que fa a dimensions i gruix de població, a les capacitats de servei que puguin tenir els agents. L'espai del qual es podran fer càrrec serà lògicament molt inferior al que li correspondria a una unitat motoritzada (en cotxe o en motocicleta).

Per tal de donar resolució de manera autònoma al màxim de problemes, es considera molt important que els agents destinats a cada demarcació siguin el màxim de polivalents. Això implica una formació molt generalista, amb capacitat per tractar molts tipus de problemàtiques i molt variades de contingut (però disminueix el grau d'especialització d'aquest agents, que en cas necessari hauran de rebre el suport d'altres unitats, si és que existeixen, amb la preparació per fer front als problemes als quals s'enfronten).

El que volen les organitzacions que pretenen implantar aquest model és arribar a tots els barris amb servei a peu, garantint la presència contínua dels mateixos agents, que seran el referent policial per als veïns de la zona (no es tracta només que hi hagi policies a peu, sinó que hi hagi continuïtat d'aquests, o en cas contrari desconexaran el dia a dia del barri, els seus problemes i, sobretot, desconexaran les persones).

Els agents ajusten els seus recorreguts a les necessitats del barri, als diferents contactes amb la població, i busquen fórmules de contacte directe. S'estableix així una complicitat amistosa que facilita i millora la convivència a les demarcacions que cobreixen. A la vegada, qualsevol canvi en el territori que impliqui una anormalitat en relació amb

³⁸ John Brown, cap de la policia de Nova York, deia en aquell moment: «El meu objectiu és que els veïns de cada barri coneguin el seu policia i el puguin cridar pel seu nom cada vegada que el necessitin».

la situació habitual, o l'aparició de personatges nous que desentonin amb l'ambient, és fàcilment detectat i controlat pels policies.

El desplegament dels agents en el territori resulta eficaç i aconsegueix la reducció de la inseguretat real i de la inseguretat perceptiva. La dificultat més important rau en el fet que es necessiten més efectius i això fa que la policia resulti més cara.

El model pretén l'apropament, sempre difícil, a comunitats més tancades (comunitats ètniques, religioses, etc.). Per a l'aproximació amb èxit a les minories s'estableixen diferents estratègies. En alguns casos es fan processos de reclutament adreçats a membres d'aquestes minories que poguessin acabar interessats a pertànyer a la policia. Se'ls explica a escoles i altres centres formatius les possibilitats d'incorporar-se al cos, les condicions econòmiques de què gaudirien i com n'és, d'important, la seva tasca en benefici dels membres de la seva pròpia comunitat. Quan la incorporació de representants d'aquestes minories es completa, els agents poden ser destinats a treballar-hi, sent d'aquesta manera més fàcil l'entesa amb la policia i més sensible la policia envers la seva cultura, els seus problemes i les seves necessitats. Per a les organitzacions basades en models de proximitat resulta molt important també incorporar representants de les diferents minories (es visualitzen la seva sensibilitat com a cos i la seva riquesa i diversitat cultural i es mostra la perfecta sintonia del cos amb la realitat de la societat).

En altres casos, tant per dificultats econòmiques de l'administració com per dificultats de reclutament i de formació dels possibles aspirants, hi ha cossos que han optat per incloure uns serveis de suport a la policia integrats per personal sense acreditació policial, però uniformats i al seu servei. En general aquestes unitats de «quasi policies» han resultat un fracàs, com a conseqüència de la seva manca d'integració amb el servei policial i de la discriminació de la resta dels companys del cos, que els han considerat aliens a l'organització (alguns estudiosos les han arribat a considerar fins i tot discriminatòries tant en relació amb la comunitat com en relació amb els mateixos encarregats de prestar aquest servei).

El model ha patit també alguns fracassos ben coneguts i que han servit per qüestionar-ho intensament. Potser el més famós va ser el cas Rodney King, protagonitzat per la policia de Los Angeles el 1991. En síntesi, es va produir una intervenció policial que va acabar amb un apallissament d'un ciutadà negre pel fet de travessar un barri benestant de població blanca. Els agents, atents a la demanda dels veïns, creien que es pertorbava la tranquil·litat del veïnatge amb la presència de l'home de color. En aquest sentit val a dir que els policies van oblidar que per damunt del que demanen els veïns se situa la llei, norma superior que serveix per regular els diferents aspectes de la vida social i que no podien oblidar (per molta pressió ciutadana que tinguessin). Davant d'un problema de confrontació d'interessos, aquests agents van optar per escoltar exclusivament una de les parts i van oblidar d'escoltar l'altra, i finalment no van acudir al que dicta la llei. Tampoc no van establir un procés de mediació o de coneixement mutu entre els afectats; simplement, van recórrer a l'ús clàssic de la força. Els mitjans de comunicació se'n van fer ressò en aparèixer unes gravacions de la intervenció que van recórrer les pantalles de mig món. El cas Rodney King va fer trontollar les bases del model, especialment pel que alguns van titllar d'excés d'autonomia dels agents i perquè es posava com a exemple que l'apropament de la policia a la demanda ciutadana no comporta necessàriament resultats positius. A Los Angeles es va haver de canviar el model i es va optar per tornar a un model més burocràtic i de supervisió directa de la feina dels policies.

Un altre problema venia derivat de la manca d'encert a l'hora de posar en marxa el model. Alguns cossos van incorporar els agents al barris més per moda o per la necessitat de no ser menys que les ciutats veïnes que no pas per la creença interna que fos important per a la seguretat. Les unitats de proximitat funcionaven aleshores al marge de la resta del cos. Els uns desconeixien els altres i les feines realitzades, i en general la cultura del cos situava els agents comunitaris o de proximitat molt per sota de les unitats territorials de patrullatge en cotxe i de les considerades d'especialistes. La manca de relació entre agents de barri i patrullers de seguretat ciutadana feia que fun-

cionessin separatament, sense que la feina dels uns servís per nodrir el cos d'informació disponible per als altres.

Les organitzacions, en alguns casos, no s'han sabut vehicular a l'entorn de la proximitat; en realitat, continuen sent de base reactiva. Si es tracta de debò d'un model comunitari o de proximitat, els agents que presten aquest servei de contacte directe amb la població són el primer esglaó i la base del funcionament de la resta del cos. El pitjor de tot és que molts dels caps i polítics que el van implementar no el van entendre i no van adonar-se que els policies que contacten directament amb la població son el seu *front office*, o la part més destacada de contacte amb el client i la que de debò pot donar valor afegit al servei de policia.

Malgrat tot, aquest primer model de proximitat va representar un canvi d'interpretació en relació amb el perquè i amb a qui ha de prestar el servei la policia, i va generar noves propostes i noves incògnites sobre com fer-ho.

Dificultats i mancances fonamentals:

- Requereix un nombre d'efectius considerable per establir-se en tot el territori (de vegades inabastable).
- Algunes experiències consistentes a establir agents individuals en comptes de parelles sucumbeixen perquè els agents no se senten segurs i resulten menys eficaços (rebuig dels policies), i alhora, en solitari acaben cobrint menys territori.
- Manca de la dinamització d'una cultura policial que doni més prestigi al servei a peu.
- Resulta excessivament car i es qüestiona, especialment quan s'intenta determinar l'eficiència dels resultats en funció del nombre d'agents destinats.

- L'incipient desenvolupament d'indicadors o altres elements de gestió impedeix demostrar amb xifres els avantatges o l'èxit de la prevenció que proporciona.
- La crisi econòmica de l'administració posa en qüestió aquest model per manca de recursos (fins i tot en la dècada dels 90 es comencen a detectar dificultats econòmiques per cobrir de manera extensiva tots els barris amb agents de policia).

4.3.2. Model de proximitat dirigida o d'indeterminació

En els anys 90 es comencen a fer evidents alguns dels problemes que hem descrit, i especialment els relacionats amb l'escassetat dels recursos humans. El model es manté en certa mesura amb moltes indeterminacions, i moltes vegades més per demanda política o per mantenir un eslògan, que no pas per veritables possibilitats organitzatives. En molts casos acaba funcionant de manera precària i obviat alguns dels aspectes que li donaven més personalitat. Aquesta situació fa que es mostri amb moltes més debilitats que les que hauria de tenir en la teoria i que perdi també en certa mesura l'eficiència que havia demostrat que podia arribar a assolir.

Una de las fórmules emprades per tal de mantenir un servei de proximitat va ser la d'establir una proximitat dirigida mitjançant l'ús de motocicletes de petita cilindrada, que havien de permetre fer desplaçaments curts, reduint el temps necessari per acudir a diferents punts del barri assignat i augmentant d'aquesta manera la demarcació que podien cobrir els agents. És evident que el contacte amb la població és més difícil i aleatori, però els agents més implicats poden aturar el vehicle i contactar amb els veïns cada vegada que troben algun conegut al carrer, o bé poden desplaçar-se als llocs amb més afluència de públic i fer les rondes a peu per aquests indrets. En alguns casos aquesta proximitat s'estableix mitjançant l'assignació horària de visites dels agents a llocs concrets, per tal de garantir la seva presència (és per això que l'anomenem proximitat dirigida). Els agents perden

autonomia i llibertat d'acció, però el que és pitjor és que en sentir-se tan controlats acaben treballant més per donar cobertura als controls establerts per l'organització que no pas per resoldre els problemes de la població (la pressió envers el seu treball perd influència de part de la població amb la qual es contacta al carrer i es torna a ubicar en els sistemes clàssics de comandament i supervisió de personal). Els horaris tancats i els controls de la ubicació dels policies segons la programació del cos fan que es perdi la idea de treballar sobre els problemes detectats.

A finals dels anys 90 i principis del segle XXI, els models de proximitat es troben professionalment més qüestionats que mai. Malgrat tot, la influència del tractament selectiu de la seguretat, derivat del «Broken Windows» de Wilson i Kelling o del plantejament més radical de «Zero Tolerance», implementat a Nova York per Williams Brutton, no ha estat definitiu a Europa (en molts casos només ha format part de l'eslògan propagandístic d'alguna campanya de control de trànsit, però no ha servit per construir models de policia totalment basats en aquest model). El més considerat d'aquest model ha estat el sistema de control de la gestió policial anomenat «Compstat», que ha servit de referència per a molts cossos.³⁹

En les polítiques públiques de seguretat europees, la proximitat continua sent un punt destacat i es troba normalment incorporada als programes electorals.

4.3.3. Model de proximitat estratègica

La proximitat era i és necessària per donar un tracte professional als ciutadans, acostant el *front office* al lloc on es troba el client, i la policia s'ha convertit per això en un dels actors destacats en l'escenari de l'espai públic.

³⁹ EDAS (Guàrdia Urbana de Barcelona), RAE (Guàrdia Urbana de Badalona), MAC (Mossos d'Esquadra), etc.

La situació actual ens obliga a reinterpretar el concepte. Es tracta d'un mandat polític i d'un requeriment social. La comunitat i els polítics demanen una policia propera. Manifesten obertament que volen un model de proximitat. D'aquesta comanda en sorgeix la idea del model de «proximitat estratègica».

La revisió dels conceptes ens ha permès verificar que la idea de pròxim no és universal ni immutable, sinó que depèn de factors culturals i estructurals de cada societat i de cada moment històric. En alguns sistemes pot ser la causa de més inseguretat (societats on es produeixen abusos policials), i fins i tot amb els anys ha passat, en molts casos, de tenir la connotació de risc o dubte per a la comunitat a ser demandat i exigit per ella com a garantia, més que de la seguretat, de l'*esperança de seguretat*.

En el segle XXI ens trobem amb nous reptes, demandes i contingències externes, amb relació a les de finals del segle XX, que obliguen la policia a conèixer la nova realitat i indagar en el contingut profund del que ha de significar la proximitat en l'actualitat. Les formes d'aproximació són diferents per a cada model social, de manera que la policia requereix configuracions diferents. 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, TIC, com a eines fonamentals per estar proper al sentiment ciutadà). El plantejament i la distribució territorial d'efectius que descrivien els autors de proposicions clàssiques dels models de proximitat avui resulten menys eficients (ja no serveix la fórmula de contractar més policies i situar-los al carrer per fer callar l'opinió pública: el ciutadà exigeix resultats). Malgrat això, la missió social de la policia no ha perdut vigència, sinó que podem dir que continua sent «aconseguir el major grau de cohesió de la població per obtenir un nivell òptim de qualitat de vida». La crisi és un altre factor que està fent augmentar la necessitat de millora de l'eficiència professional, però possiblement la contingència primordial és la velocitat a la qual es produeixen els

canvis socials. Aquest factor, que implica una alteració vertiginosa dels axiomes culturals en espais molt breus de temps, s'ha de contemplar amb habilitat perquè les organitzacions no quedin obsoletes (oferint un servei o producte que no es correspongui amb les necessitats o les expectatives socials), com la policia, que ha de pensar com serà la societat a més llarg termini, preparar les seves estructures pensant en el futur i generar processos de selecció, de formació i especialment d'impuls de la cultura interna que siguin aptes tant per a les circumstàncies actuals com per a les dels propers temps.

Un estudi⁴⁰ ens demostra que a la policia del segle XXI se li demana:

- Que doni una resposta professional a la demanda del client (el ciutadà), de la qual s'informa per diferents vies (directament, per representants polítics, per representants ciutadans, etc.).
- Que presti un servei eficient i de qualitat.
- Que atengui a la realitat i a les percepcions ciutadanes (les dades delictives i la sensació d'inseguretat).
- Que mantingui una línia de contacte o de proximitat perquè el ciutadà pugui participar activament de la seva seguretat.
- Transparència perquè es confiï en la policia com un servei que dona garanties.
- Un tracte amable i alhora professional.
- Que la despesa del servei pugui ser assumible per l'Administració Pública.

⁴⁰ Fernández, Conrad; Yñiguez, Agustí, *Gestió estratègica de la policia*. Punto Rojo. Sevilla, 2014.

Per donar cobertura a la nova realitat social hem fet una evolució dels models de proximitat que acaba amb el disseny d'aquest model de proximitat estratègica.⁴¹ Aquest model emergeix davant d'aquestes circumstàncies per cercar solucions a aquestes contingències, mantenint la filosofia de proximitat a la comunitat (al client). Proposa a la policia la utilització de tècniques del que el «*Management* empresarial» anomena «pensament estratègic», consistents en l'anàlisi i els estudis que permeten a les organitzacions tenir una visió aproximada de com serà el futur social a mitjà i llarg termini, i considera que s'han de dotar d'unitats analítiques amb aquest objectiu i per pensar en les necessàries modificacions estructurals que això impliqui i, en el curt termini, per predir les noves formes de delinqüència o la possible ubicació dels delictes (Pred-pol,⁴² etc.).

Una de les bases del model per tal de guanyar en eficiència rau en la creació d'unitats especialitzades per a la resolució dels problemes de proximitat. Aquestes unitats dirigeixen la seva activitat allà on es troben els problemes i les persones (estalviant en molts casos les pèrdues de temps). Així mateix, a conseqüència de la velocitat de canvi, considera que s'han de crear estructures organitzacionals i, dins d'aquestes, unitats amb una alta versatilitat i flexibilitat, de manera que es puguin anar alineant amb l'escenari social amb facilitat i puguin corregir àgilment qualsevol possible indicatiu de desviació (per a alguns programes pot ser adequat construir estructures matricials que incorporin diferents especialistes en el tractament d'un problema concret). Una circumstància que acostuma a reduir la flexibilitat enfront del canvi és el mètode d'avaluació o control de la productivitat emprat per l'organització, motiu pel qual es proposa l'ús de sistemes de control menys rígids i més adaptatius, com pot ser el «Balanced Score Card», anomenat Quadre de Comandament Integral, que avalua i redirigeix objectius en períodes molt curts de temps.

⁴¹ Implementat a la Guàrdia Urbana de Badalona fins a mitjans de l'any 2011.

⁴² Programa informàtic per preveure ubicacions de possibles delictes futurs.

L'estratègia ha de servir per atendre el ciutadà i que aquest disposi de resultats òptims sobre els seus problemes immediats i a curt termini, i per això resulta fonamental que l'organització sigui activa, dinàmica i innovadora, i que els seus integrants se sentin motivats, amb capacitat per participar en les decisions de la seva especialitat, de manera que s'afavoreixi la consecució d'objectius. En aquest context 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 vegada 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; n'és la conseqüència l'augment del valor del servei i del prestigi de la policia.

L'organització no ha d'abandonar la seva capacitat reactiva tradicional, ja que això seria com si un hospital de referència deixés de tractar les urgències. El que passa és que adquireixen rellevància les noves unitats o *Equips de Treball* (d'agents microespecialistes en temes de proximitat), d'activitat proactiva, que es generen per atendre problemes concrets i personalitzats o de caràcter general, aconseguint reaccions més ràpides i de més riquesa i més estímul professional, afavorint la creativitat en la presa de decisions dels professionals i incrementant també la seva motivació. Han de disposar alhora de major flexibilitat en els seus horaris i en la definició del plantejament del servei, i els equips han de ser més descentralitzats. Els equips se solen crear per tractar els problemes que puguin sorgir al voltant de diferents àmbits de relació social, com poden ser el familiar, l'escolar, el laboral, el veïnal, el deambulatori i el de l'oci i esplai (unitat de convivència, unitat de suport a la gent gran, unitat de suport als joves, unitat de civisme, unitat de supervisió d'animals de companyia, etc.).

Per tal d'aconseguir la resolució dels problemes quan ho consideren oportú, promocionen línies transversals d'actuació conjunta amb al-

tres *partenaires* aliens a la policia. Els agents participen de manera decidida en el disseny del seu servei, i són formats en els coneixements que cada tractament d'un problema requereix. La perspectiva de la carrera professional es veu reforçada en ser els agents de més experiència de servei els que poden integrar aquestes unitats, que són de les de més prestigi intern, tot gestant-se així un important canvi cultural dins l'organització, que abans els relegava a funcions de menor importància. També s'han d'articular mesures per al seguiment del procés fins que el problema queda resolt (garantint el control i la informació en l'equip).

La Proximitat Estratègica és una aposta decidida de modernització de la policia per fer front als nous reptes socials des del vessant dels models de proximitat.

Característiques bàsiques del model:

- Situa dins la cosmovisió de l'organització en primer lloc les unitats de proximitat (tant les especialitzades com les generalistes).
- L'organització bascula a l'entorn del servei de proximitat, que és el que li produeix valor afegit.
- Es genera una carrera professional basada en l'especialització, sobretot de la proximitat.
- Té molt en compte l'experiència i la veterania, i les unitats de proximitat especialitzades es reserven en molts casos als agents amb més de 50 anys.
- Les unitats (equips de treball) són molt flexibles.
- Es fa un acurat tractament preventiu de la seguretat.
- La planificació és estratègica i tàctica i té molt en compte el futur, perquè el servei i l'organització no quedin obsolets.

- La llei serveix de guia de les intervencions.
- La filosofia del model impregna de valors ètics la cultura del cos.
- Els agents tenen molta formació.
- Proximitat al ciutadà: anant a on es troba en cada cas i també mitjançant les diverses tecnologies a l'abast.

Es tracta del model de proximitat de més recent teorització, inclou diferents aspectes del món de la gestió que el fan dels més avançats i es decanta per la prevenció i la mediació per resoldre conflictes, abans que per la reacció a posteriori.

5. Els models policials a Catalunya

Les policies de Catalunya⁴³ han sofert transicions molt similars al que representen aquests models que hem presentat. Les més antigues van néixer amb models tradicionals, que es van mantenir durant una bona part del segle XX (la dictadura va fer que perduressin més del compte, ja que era la manera que les autoritats del moment tenien per garantir el seu control sobre les policies i tenir-les al seu servei). Amb l'arribada de la democràcia es va produir una gran revolució, i es va passar en general ràpidament de models reactius a models de proximitat.

Els preceptes de la policia comunitària o de proximitat van seduir aviat la nova classe política, que moltes vegades desconeixia la policia i desconfiava de les seves intervencions. Es van posar en marxa diferents experiències de proximitat d'acord amb les contingències específiques de cada cos i de cada territori.

⁴³ Bàsicament les policies locals, ja que els Mossos d'Esquadra actuals han estat creats recentment.

Amb el temps els inconvenients remarcats en els primers models de proximitat es van reflectir en les policies catalanes i es va arribar a un punt de desconcert, en intentar mantenir aquesta filosofia amb la precarietat que cada organització suportava.

En l'actualitat la idea de proximitat (amb algunes excepcions) continua sent present en els programes polítics i, per tant, en les polítiques públiques de seguretat de Catalunya, i els cossos d'aquest entorn van creant diferents estratègies per mantenir aquesta filosofia de servei policial.



Les funcions de policia administrativa de les Polícies Locals a Catalunya

Sr. Tomàs Gil Márquez

Assessor de seguretat i civisme de l'ajuntament de Sant Adrià de Besòs

1. Introducció

Per poder abordar l'anàlisi de les funcions de policia administrativa de les Polícies Locals a Catalunya en els últims anys, considero necessari efectuar, en primer lloc, una aproximació històrica, la qual ens permetrà dibuixar uns perfils que crec que ens seran de gran utilitat per abordar amb èxit l'objecte de la nostra reflexió.

A l'antic Egipte l'emperador Ramsès II va confiar a uns funcionaris que protegissin les tombes dels rics el 1198-1166 a.C. i els va atorgar poders administratius i judicials. Més tard, a la Xina, sota la dinastia Xi, el territori estava dividit en unitats, cadascuna de les quals comprenia de 5 a 10 famílies, i cada unitat havia d'assegurar el manteniment de l'ordre i la pau sobre el territori. A Grècia, entre el 800 i el 600 a.C. uns funcionaris dirigien una policia responsable de l'aplicació dels codis de Drac i Soló. Més tard, a Roma, el 450 a.C., els *quaestores parricidii* feien funcions d'investigacions especialitzades en relació amb els homicidis i els *curili aediles* s'ocupaven de la vigilància policial a la ciutat i del control dels mercats de proveïments; a més, el pretor actuava a títol de magistrat i amb funcions de policia judicial.

A Espanya, seguint Turrado (1991, pàg. 147), trobem la definició que sobre la policia va formular el Consell Ple de Castella: «Encara que és gran l'extensió que es pot donar a la significació de la veu Policia, es contreu segons l'accepció comuna a aquelles provisions econòmiques i merament governatives que comprenen la universitat

dels habitants d'un poble, i es dirigeixen a la salubritat, neteja, decòrum exterior, subsistències, esplais, comoditat i seguretat individual, i tota la resta que fomenta els costums, i l'ocupació útil dels seus habitants, prevenint així la transgressió de les lleis generals de Justícia, o augmenta les comoditats sense ofensa a elles».

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española defineix la policia com «el bon ordre que s'observa i guarda a les ciutats i repúbliques complint les lleis ordinàries establertes per al seu millor govern». També defineix la policia com a «*cos encarregat de l'ordre públic i la seguretat dels ciutadans, a les ordres de les autoritats polítiques*».¹ A la fi del segle XIX, Posada² distingeix entre la policia de seguretat de l'Estat i la de la seguretat col·lectiva, però també distingeix entre policia administrativa o governativa i policia judicial, assignant a la primera com a objectes propis els de mantenir i restaurar l'ordre públic, condicionar les manifestacions de l'activitat personal origen de perills, i evitar o reprimir els perills o danys provinents bé de les mateixes forces naturals, bé de la situació social de les coses.

Ortiz de Zúñiga (1843, pàg. 24) manifesta que l'activitat administrativa en la matèria pot tenir els més diversos objectes: regles sobre domicilis i conducta dels veïns; fixació d'hores d'obertura per a cases de passatemps; precaucions per evitar danys a les persones per carruatges, bèsties i animals nocius; prevenció i lluita contra incendis; prevenció de perills derivats de la realització d'obres; i prevenció dels perjudicis possibles per la col·locació d'objectes ofensius en paratges públics; a més, la vagància i els jocs prohibits. No obstant això, centra immediatament la policia en sentit estricte en la protecció i seguretat públiques, enteses com la defensa de les persones i les seves propietats davant els perills de tota mena d'agressors, així com davant del trastorn de l'ordre públic, assegurant la protecció de les ins-

¹ Vid. Parejo, Luciano; Dromi, Roberto, *Seguretat Pública i Dret Administratiu*. Marcial Pons. Madrid, 2001, pàg. 24.

² Vid. Parejo, Luciano; Dromi, Roberto, *Seguretat Pública i Dret Administratiu*. Marcial Pons, Madrid. 2001, pàg. 24.

titucions polítiques i desconcertant els plans dels qui atempten contra la seguretat i la independència de l'Estat.

Santamaría de Paredes considera la policia com «l'acció del poder públic per allunyar els obstacles que, com a conseqüència de circumstàncies accidentals o de la imperfecció inherent a la naturalesa humana, s'oposen a la realització dels fins que es proposen lícitament l'Estat o els particulars». En aquesta mateixa línia se situa la concepció de la policia com «aquella part de l'Administració pública que té per objecte especial el sosteniment de l'ordre, la vigilància de la propietat i la protecció de la seguretat individual dels ciutadans, i significativament, l'arranjament, l'ordenament i l'organització de la ciutat o del poble».³

Henrion sosté que «d'aquesta manera, el poder d'elaborar, dins el terme de cada municipi, els reglaments que exigeix el manteniment de la Policia Local no és una concessió dels poders públics; els oficials municipals gaudeixen d'aquest poder perquè procedeix del seu propi mandat; per parlar més exactament, procedeix de la regla de dret natural que autoritza tots els individus i, en conseqüència, una corporació de veïns, ja que, amb relació a la gran família, no és més que un individu a vetllar per la seva pròpia conservació».⁴

Podem distingir dues accepcions del concepte de policia: una de caràcter objectiu i una altra de subjectiu. La primera fa al·lusió a la funció i és la que Garrido (1985, pàg. 171) considera com «aquella activitat que l'Administració desplega en l'exercici de les seves pròpies potestats, que per raons d'interès públic limita els drets dels administrats mitjançant l'exercici, si escau, de la coacció sobre els mateixos». En el mateix sentit s'expressa Díez (1988, pàg. 1433) en afirmar que «s'entén per policia en sentit modern aquella forma de l'acció

³ Vid. De Salazar Culi, Francisco, *Dret de Policia Administrativa*. Salvat. Barcelona, 1942, pàg. 9.

⁴ Vid. Pérez García, Manel Lluís, *Ordenances municipals de convivència ciutadana i Policia*, a: Garrós, Inma; Yñiguez, Agustín (coords.), «El paper de la policia en la convivència». Duxelm. Barcelona, 2008, pàg. 59

administrativa consistent en la limitació de la llibertat dels particulars, mitjançant l'ús de la violència física si cal, amb la finalitat d'executar les resolucions dels òrgans de l'Estat *lato sensu* (compresos, per tant, els ens públics infraestatals) i salvaguardar la seguretat pública». En aquestes definicions hi trobem els tres elements que defineixen l'acció de la policia: activitat de l'Administració davant l'actuació dels particulars, justificació en l'interès general (el de tots i no el d'uns pocs), i amb aquesta finalitat es disposa d'un instrument, que és la coacció.

Una altra definició de la policia com a activitat és la que ens proporciona Mayer, que defineix la policia com «l'activitat de l'Estat que té per fi la defensa de l'ordre, de la cosa pública, mitjançant els recursos del poder de l'autoritat contra les pertorbacions de l'ordre que les existències individuals poden ocasionar».⁵ En aquesta mateixa línia és interessant recollir la definició que de la policia fa Loubet (1992, pàg. 22) quan afirma que «la policia és la funció que consisteix a assegurar la regulació interna d'una societat global i el respecte a un nombre de regles que la regeixen pel recurs eventual d'intervencions coercitives, fent cridar l'ús de la força». Aquesta tesi és sostinguda també per Curbet (1983, pàg. 45) en considerar la policia «la més antiga de les institucions de protecció pública i la forma principal d'expressió de l'autoritat». Buisson defineix en idèntic sentit la policia en concebre-la com la «institució, la funció de l'Estat que té com a finalitat la defensa de la societat i de cadascú contra tota infracció».⁶

Les definicions sobre la policia com a funció troben raó de ser en l'article 26 del *Codi de Brumari* de l'any IV, que afirma que «la policia és instituïda per mantenir l'ordre públic, la llibertat, la propietat,

⁵ Vid. Izu, Miguel José, *La Policía Foral de Navarra*. Departamento de Presidencia e Interior. Gobierno de Navarra, 1991, pàg. 27.

⁶ Vid. Izu, Miguel José, *La Policía Foral de Navarra*. Departamento de Presidencia e Interior. Gobierno de Navarra, 1991, pàg. 27.

la seguretat individual»⁷ i en l'article 12 de la *Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà*: «La garantia dels Drets de l'Home i del Ciutadà fa necessària una força pública; aquesta força pública s'institueix, doncs, en benefici de tots, i no per a la utilitat particular de aquells a qui els és confiada». La filosofia subjacent en aquesta *Declaració* és avui dia plenament vigent; no hem d'oblidar que la institució policial és utilitzada en molts països com un instrument de repressió de les llibertats, convertint-se en una institució no mereixedora de la confiança dels ciutadans i que dista molt dels paràmetres democràtics en els quals ha de tenir encaix la institució policial i als quals es deu. En la mateixa línia de pensament se'ns presenta la definició de Lachatre: «Allà on els homes, vivint en societat, s'han de sotmetre a regles que assegurin la seguretat comuna [...], la policia no és altra cosa que l'ús de tots els mitjans administratius propis, d'una banda, per desenvolupar la riquesa moral, intel·lectual i física de la població, i de l'altra, per impedir tot el que pot ser per a aquesta població una causa d'absència moral, intel·lectual o física».⁸

Com a concepte de policia en el sentit subjectiu, considerem encertada la manifestada en la resolució 169/34, de 1979, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, que considera que la policia són els «funcionaris encarregats de fer complir la llei».

⁷ Per la seva importància, transcriu literalment l'article 26 del Codi de Brumari. Diu l'esmentat article que «la policia de seguretat ha estat instituïda per mantenir l'ordre, la llibertat, la propietat i la seguretat individual; corresponen a aquest concepte: 1r, mantenir, i si escau restaurar, l'ordre públic d'acord amb el dret; 2n, condicionar les manifestacions de l'activitat personal, considerat especialment les que poden ser origen de perills, ja sigui atenent a certes determinacions organitzades d'aquelles: associacions, reunions, manifestacions, moviments populars, premsa; ja atenent a la situació especial dels individus (vagues, captaires, llicenciats de presidi, estrangers); ja a l'ús per aquests de determinats estris perillosos (ús d'armes, de matèries explosives, etc.); i 3r, evitar o reprimir els perills o danys que puguin provenir de les mateixes forces naturals o de la situació social de les coses (perills materials)». Reproduït per: Posada, A., en l'article «Idea jurídica i legal de la policia de seguretat de l'Estat», publicat a la *Revista General de Legislació i Jurisprudència*, núm. 91, any 1897, pàg. 277.

⁸ El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados Municipales. *Manual de Policia Urbana*. Madrid, 1910, pàg. 11.

Recasens (1995, pàg. 53) es refereix a la policia utilitzant l'expressió «aparell policial», el qual, segons ell, és «el conjunt d'estructures i activitats policials que s'insereixen en el marc superior de l'Estat», i López⁹ la considera com «un servei públic d'importància excepcional, que no ha de ser concebut com un poder fàctic, ni com la columna vertebral de la Pàtria». Aquesta definició ve a introduir dos elements que han de ser destacats per la seva importància: en primer terme, la concepció de la policia com a servei públic, com a part integrant de l'administració i, conseqüentment sota la dependència, del govern; en segon lloc, com un operador de l'Estat de caràcter ordinari, objecte de control, subjectat a límits i l'actuació del qual ha d'estar guiada pels principis recollits en el *Codi Europeu d'Ètica de la Policia*, de 19 setembre de 2001, aprovat pel Consell de Ministres del Consell d'Europa, el qual estableix les bases jurídiques de la policia en l'Estat de dret. Aquestes bases són que la policia és un cos públic establert per la llei, les seves activitats sempre s'han de dur a terme segons la legislació nacional i les normes internacionals, i finalment la necessitat que el ciutadà tingui accés a les normes que regulen l'actuació de la policia.

Izu (1991, pàg. 28) ens aporta la definició que formula la Real Academia: «el bon ordre que s'observa i guarda a les ciutats i repúbliques complint les lleis i ordenances establertes per al seu millor govern». Santamaría de Paredes defineix la seguretat personal «com el fet que resulta de la persuasió que ningú torbarà la nostra existència», assenyalant com els límits per a l'acció de la policia «que la policia no pot protegir interessos merament personals, ha de procedir no contra els que facin servir els seus drets, sinó contra els que n'abusin, i ha d'emprar mitjans adequats per prevenir o reprimir la pertorbació i no anar a d'altres que hi estiguin en desproporció».¹⁰

⁹ López, Diego, «Tendencias constitucionales y legales. Apuntes para un próximo futuro». *Seminario sobre policía y cambio social*. Escola de Policia de Catalunya, 12-16 de maig de 1997.

¹⁰ Cit. De Salazar, Francesc, *Dret de Policia Administrativa*. Salvat. Barcelona, 1942, pàg. 9.

2. Els orígens de la policia administrativa

En relació amb tot el que fins ara s'ha manifestat, hem de tenir present, tal com sosté Reiner, que «l'evidència històrica i sociològica ha deixat clar no tan sols que la lluita contra el delictes no ha estat la principal activitat de la policia, sinó que no podia haver-ho estat»; a aquest efecte recordem que el director de la policia de la ciutat de York «es va veure obligat al deure d'exercir com a inspector de Reclams, assistir a reunions del Consell de Salut Local, implementar disposicions de salut pública, inspeccionar cases de lloguer, supervisar els captaires que revisaven les escombraries, controlar la venda d'abonaments, mentre que la resta dels oficials inspeccionaven pesos i mesures, recaptaven taxes i impostos, treballaven per al servei de correu i mesuraven camins, feien el recompte de vots per elegir els responsables de la Llei dels Pobres, contribuïen amb el servei de recaptació fiscal verificant el pagament d'aranzels als carruatges i lliuraven i recollien els documents del cens».¹¹ En altres ocasions, fins i tot es van plantejar conflictes per negar-se a realitzar tasques tan poc de seguretat com el que es va esdevenir el 1902 a la ciutat de Southampton, quan 86 policies van sol·licitar que es deixessin sense efecte les instruccions del consell municipal que la policia tallés el gas i l'aigua en els urinaris públics a la nit, al·legant que era una tasca denigrant i que no constituïa un deure de la policia. En aquesta línia de reflexió, seguint Segura (2011, pàg. 307) podem arribar fins i tot a parlar de policia sanitària, «la creada per fer complir les reglamentacions higienicosanitàries, alhora que mitjançant els serveis mèdics de beneficència s'atenia els pobres en les seves necessitats bàsiques, sanitàries i morals... La relació entre seguretat i salut es remunta a l'origen de la salut pública. La inquietud generada en el segle XIX, entre les classes dirigents, pel creixement de les ciutats, secundàries a la revolució industrial, amb els seus problemes d'higiene pública i aglomeracions, genera normatives i polítiques de salut pública. [...] Així es crea la policia sanitària [...], les armes d'aquesta policia eren

¹¹ Cit. Neocleous, Mark, *La construcció de l'ordre social*. Prometeo. Buenos Aires, 2010, pàg. 175.

les sancions, el decomís de mercaderies, el tancament d'establiments o la quarantena».

Les reflexions anteriorment manifestades són avui d'una enorme importància si ens atenim a l'anàlisi de quines funcions desenvolupen les polícies locals a les ciutats i municipis catalans, ja que si bé és cert que en els últims anys s'han anat accentuant les tasques d'aquestes polícies en els àmbits de prevenció de la seguretat ciutadana, tal com queda plenament acreditat en els estudis que ha realitzat la Diputació de Barcelona i en les estadístiques que periòdicament remet als caps de les polícies locals de Catalunya la Divisió Estadística del Cos de Mossos d'Esquadra, hem de tenir present la reflexió que realitza Castells (1990, pàg. 223), quan sosté que «les polícies locals es conformen més operativament en policia preventiva que repressiva, excepte en els supòsits d'actuació en flagrant delictes. El seu acostament al ciutadà i el seu coneixement del terreny que trepitgen les situen en un lloc privilegiat per intervenir en aquest espai», i continua més endavant: «les polícies locals han de refermar-se de forma ineludible en la qüestió del que es coneix amb el nom de policia administrativa, segons l'art. 53.1 de la Llei orgànica, pel que fa a les ordenances i bans i altres disposicions municipals dins de l'àmbit de la seva competència». Aquesta reflexió de Castells coincideix col·lateralment amb el que sosté Garlan (2005, pàg. 277) quan afirma que «l'activitat policial s'ha tornat més astuta, més focalitzada, més ajustada a les circumstàncies locals, més sensible a la pressió pública, més predisposada a treballar amb la comunitat, i ha subratllat la prevenció».

3. El marc legal

En la nostra arquitectura constitucional s'han establert tres nivells de repartiment del poder polític: l'estatal, l'autonòmic i el local. Particularment important és el local, ja que la persona i la comunitat en què s'integra resulten indissociables. Els ciutadans pertanyen a una primera comunitat, el municipi. En aquest moment cal recordar el principi que «l'home, per al seu desenvolupament, depèn de la co-

munitat. És per això que només pot realitzar-se, veritablement, si assumeix les seves responsabilitats respecte d'ell mateix i dels altres. A aquesta imatge personalista de l'home responen els elements que inspiren la nostra societat: la llibertat, la justícia, la solidaritat, així com el pluralisme i l'obertura als altres».

La Constitució, en el seu article 137, expressa una idea d'un Estat descentralitzat, que reserva a cada instància de poder un àmbit funcional delimitat pels seus propis interessos: «L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus interessos respectius».

L'article 140 incideix en la mateixa idea, reservant el govern i l'administració municipals als ajuntaments: «La Constitució garanteix l'autonomia dels municipis, els quals gaudiran de personalitat jurídica plena [...]».

En l'article 2 de la LRBRL apareix la idea de la necessària organització dels poders públics sobre la base del principi de proximitat al ciutadà, quan es diu que «han d'atribuir competències als ens locals en atenció a les característiques de l'activitat pública de què es tracti i a les capacitats de gestió dels ens locals, de conformitat amb els principis de descentralització i màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans».

En aquesta mateixa línia de reflexió se situa la *Carta Europea de l'Autonomia Local*, elaborada en el si del Consell d'Europa i aprovada a la ciutat d'Estrasburg el 15 d'octubre del 1985, quan defineix el règim local sota el principi següent: l'exercici de les competències públiques ha d'incumbir preferentment les autoritats més properes als ciutadans. Aquest document va ser ratificat per Espanya el 20 de gener de 1988, i va entrar en vigor al nostre país l'1 de març de 1989. És un document amb la naturalesa jurídica de tractat internacional i, per tant, és vinculant com a tal per a l'ordenament jurídic espanyol des de la seva ratificació per les Corts Generals.

Els principis generals que persegueix bàsicament la *Carta Europea de l'Autonomia Local* són els principis destinats a protegir l'autonomia de govern, les formes representatives de democràcia i els interessos competencials, així com els interessos financers de les entitats locals.

Per tot el que hem dit, el municipi no ha d'oblidar res que tracti de temes de seguretat, ja que, tal com s'afirma en la Conferència sobre la Prevenció de la Inseguretat Urbana celebrada a Barcelona el 1987, «la prevenció de la inseguretat urbana i la lluita contra la inseguretat no haurien d'incumbir únicament les institucions estatals, perquè és una qüestió de tots, i en aquest context recorden les recomanacions del Consell d'Europa, adoptades el 23 de juny de 1983, sobre participació dels ciutadans en la política criminal».

La nostra Constitució estableix en el seu article 149.1.29 una reserva competencial en matèria de seguretat pública a favor de l'Estat, sent aquest article el límit competencial que troben les comunitats autònomes (STC 133/90, de 19 de juliol). El mateix Tribunal s'ha pronunciat en STC 55/1990 sobre les funcions de la policia: «De la Constitució es dedueix que les Forces de Policia estan al servei de la comunitat per garantir al ciutadà el lliure i pacífic exercici dels drets que la Constitució i la llei li reconeixen, i aquest és el sentit de l'article 104 de la Constitució, que es considera directament hereu de l'article 12 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, configurant la policia com un servei públic per a la comunitat, especialitzat en la prevenció i lluita contra la criminalitat, el manteniment de l'ordre i la protecció del lliure exercici dels drets i llibertats».

En conseqüència, podem sostenir que el sistema policial sorgit del nostre text constitucional està basat en els principis constitucionals d'eficàcia i eficiència en el funcionament administratiu, la coordinació interadministrativa i la legitimitat social de la seva funció. La Constitució, d'altra banda, no fa referència al fet que les entitats locals tinguin competència o participin en el manteniment de la seguretat ciutadana.

La Llei de Bases de Règim Local, en el seu article 25.2, diu: «El municipi exercirà, en tot cas, competències en temes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes en les matèries següents:

- a) Seguretat en llocs públics.
- b) Ordenances de trànsit de vehicles i persones en vies urbanes.
- c) Protecció civil, prevenció i extinció d'incendis».

La Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat, en el seu article 1.3, disposa que «les corporacions locals participen en el manteniment de la seguretat pública en els termes que estableix la Llei reguladora de les bases de règim local i en el marc d'aquesta llei», i en l'article 51.11 afirma que «els municipis podran crear cossos de policies propis, d'acord amb el que preveu aquesta llei, en la Llei de Bases de Règim Local i en la legislació autonòmica».

El referit text legal estableix el marc territorial d'actuació d'aquests cossos de policials locals, que apareix circumscrit al municipi, establint-se la possibilitat que «en actuacions d'emergència i previ requeriment de les autoritats competents es pugui anar més enllà d'aquest límit territorial».

Les funcions que tenen assignades les policies locals són les regulades en l'article 53 de la Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat. De la seva anàlisi se'n desprèn que no són una policia integral, i es pot arribar a afirmar que constitueixen un valuós instrument potencialment susceptible de ser utilitzat molt més del que succeeix en la realitat.

A Catalunya, el marc estatal ha estat desenvolupat mitjançant la Llei catalana 19/1983, de 14 de juliol, que va crear la Policia Autonòmica, de la qual constitueix el nucli essencial el Cos de Mossos d'Esquadra de la Generalitat. Aquesta llei estableix que la policia autonòmica exercirà primordialment les funcions de protecció de les persones

i els béns, manteniment de l'ordre públic i vigilància i protecció d'edificis i instal·lacions de la Generalitat, sense perjudici d'altres funcions que li puguin ser assignades segons el que determini la Llei orgànica prevista en l'article 149.1.29 de la Constitució.

L'article 13 de l'anterior Estatut d'Autonomia de Catalunya, de 1979, atribuïa en el punt 3r a la Generalitat de Catalunya la coordinació de l'actuació de les policies locals, i en base a aquest precepte es va elaborar la Llei de Coordinació de les Polícies Locals de Catalunya, de 5 de març de 1984, modificada per la Llei 16/1991, de 10 de juliol, del Parlament de Catalunya.

El Parlament de Catalunya va culminar el procés legislatiu en matèria policial amb l'aprovació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra. Aquesta llei és la clau del nou model de seguretat pública a Catalunya. La importància d'aquesta no tan sols s'ha de circumscriure al terreny policial, sinó que va més enllà, en convertir-se en un símbol de la identitat nacional catalana i obeir a un nou sentit nacional de reconstrucció del país. La Llei 10/1994 completa el procés normatiu de seguretat pública a Catalunya, dota la Policia de Catalunya d'un estatut propi, d'un codi deontològic, una estructura jeràrquica i una definició de funcions. Amb la seva aprovació, el Cos de Mossos d'Esquadra es converteix en una policia ordinària i integral, en una policia moderna i democràtica.

L'any 2003, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, que es constitueix en l'eix central sobre el qual ha de pivotar la seguretat pública al nostre país. La llei té com principi inspirador el d'«integrar els diferents serveis que actuen en l'àmbit de la seguretat pública en un únic sistema coordinat de seguretat pública a Catalunya. Aquest sistema, tal i com es recull en el preàmbul de la llei, s'ha de basar en «els principis de cooperació i col·laboració entre les diferents autoritats, administracions i serveis públics amb responsabilitats en l'àmbit de la seguretat.»

La llei se sustenta en el que es denomina cultura de la corresponsabilitat, «mitjançant la qual la Generalitat i els Ajuntaments, principalment, com a administracions catalanes, desenvolupen espais, com les Junes Locals de Seguretat i les Comissions Territorials de Seguretat, instruments de planificació i coordinació, com els convenis de col·laboració i els diferents tipus de plans de seguretat, que han de garantir un més eficaç i eficient sistema de seguretat a Catalunya, tant en la consecució dels resultats desitjables com en l'ús racional i sostenible dels recursos públics disponibles».

La llei esmentada suposa un important intent altament positiu de procedir a tractar la seguretat d'una manera global i racional. Cal destacar l'obligació de presentar davant del govern, per part del conseller d'Interior, el Pla General de Seguretat de Catalunya i la d'informar el govern de l'Informe Anual sobre Seguretat de Catalunya, i per descomptat la seva remissió al Parlament per poder exercir el control parlamentari en una qüestió tan sensible per a la ciutadania.

Es reconeixen com a Policia de Catalunya la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies dels ajuntaments; la coordinació d'aquestes policies es desenvoluparà mitjançant els convenis subscrits entre la Conselleria d'Interior i els ajuntaments, i els òrgans de coordinació que aquests estableixen: Junta Local de Seguretat i Taules de Coordinació Operativa. Tota aquesta activitat, d'acord amb el que preveu l'article 5, es durà a terme per mitjà de «procediments que afavoreixin la planificació operativa conjunta, l'assignació eficient i l'aprofitament conjunt dels recursos, la integració de sistemes d'informació policial i l'homogeneïtzació d'estàndards organitzatius i operacionals».

Aquest últim apartat és d'un gran interès, perquè introdueix un element nou fins ara, que és el reconeixement de la necessitat d'ordenar i racionalitzar en seu autonòmica l'actual situació de la seguretat pública a Catalunya, que no és més que un reflex de la situació en la qual es troba el conjunt de l'Estat. Afirmar que «les relacions entre els cossos policials de Catalunya es regeixen pels principis que inspi-

ren, a tenor del disposat per l'article 5, apt. 4, el sistema general de seguretat i, en particular, pels de complementarietat, coordinació, cooperació i auxili mutu, especialment, en el si de les juntes locals de seguretat» és admetre sense embuts que el bon funcionament dels aparells de seguretat també es troba afectat pels principis que regeixen a la resta d'òrgans de l'administració.

La llei preveu la constitució d'una sèrie d'òrgans que contribuiran a desenvolupar els principis recollits en l'articulat. En primer lloc es fa referència al Consell de Seguretat de Catalunya, òrgan deliberant, consultiu i de participació superior a Catalunya en matèria de seguretat. Presidit pel titular del Departament d'Interior, en el qual tenen cabuda representants de la Generalitat, de l'Administració, de l'Estat, de les entitats ciutadanes, i si és necessari de la judicatura i de la fiscalia.

A fi de desenvolupar una correcta tasca de coordinació entre les polícies locals i la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, s'estableix un òrgan col·legiat consultiu superior a aquests efectes. La Comissió de Policia de Catalunya es compon de la persona titular del Departament d'Interior, que la presideix, cinc vocals en representació dels ajuntaments i cinc vocals en representació del Govern de la Generalitat. La seva organització interna i el funcionament s'han d'establir per decret del Govern.

Les funcions que la llei atribueix a aquesta Comissió de Policia de Catalunya són:

- a) Conèixer i fer el seguiment de l'aplicació dels convenis i altres acords subscrits entre el Departament d'Interior i els ajuntaments, i emetre els informes i fer les recomanacions que siguin necessàries.
- b) Conèixer i debatre les qüestions de caràcter organitzatiu i operatiu que afectin la coordinació entre els cossos de policia de Catalunya i elevar les propostes que siguin necessàries a les autoritats i institucions competents.

- c)* Emetre informe previ en matèria d'organització i estructura interna a què s'han d'ajustar les policies locals i els vigilants, i d'accés, formació i promoció dels seus 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 sistemes i de les activitats formatives.
- e)* Emetre informe previ sobre les normes relatives a uniformitat i altres elements d'identificació de les policies locals que hagin de ser aprovades pel Departament d'Interior.
- f)* Altres funcions que li atribueixi la legislació vigent.

La llei inclou també una referència a les Juntes Locals de Seguretat, que són concebudes com «l'òrgan col·legiat de col·laboració general dels diversos cossos policials i altres serveis de seguretat que operen al seu territori i de participació ciutadana en el sistema de seguretat» (article 9). Les juntes locals de seguretat s'estableixen amb el caràcter d'obligatòries, i s'han de reunir un mínim de tres vegades l'any.

La composició, d'acord amb el que estableix l'article 9, apt. 2, és la següent:

- a)* L'alcalde o alcaldessa, que la presideix.
- b)* Vocals permanent, amb veu i vot: 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 comandament que designi en els termes fixats reglamentàriament; el cap o la cap de la Policia Local o comandament que designi en els termes fixats per reglament.
- c)* Vocals no permanents: segons els assumptes a tractar, la persona que presideixi la junta pot convidar a les sessions els caps de la

Guàrdia Civil i del Cos Nacional de Policia amb responsabilitats funcionals en el municipi, que han de tenir la consideració de vocals amb veu i vot en els assumptes que afecten els seus serveis.

Així mateix, altres persones poden assistir a les reunions de la Junta quan així ho consideri oportú l'alcalde o alcaldessa; aquestes persones poden ser el delegat o delegada territorial d'interior, representants de la judicatura i de la fiscalia, associacions i entitats veïnals i ciutadanes. També està prevista la possibilitat que el president o presidenta o els vocals puguin ser acompanyats a les sessions de la Junta, amb veu i sense vot, pels tècnics que considerin convenient i, especialment, per les persones responsables dels serveis d'emergència, de trànsit i seguretat viària i de joc i espectacles. Fins i tot poden ser cridats a comparèixer davant la Junta les persones responsables dels serveis de seguretat privada que actuïn en el municipi. Els acords que s'adoptin a la Junta ho han de ser per unanimitat.

Les funcions de les juntes locals de seguretat apareixen recollides en l'article 10:

- a) Analitzar i valorar la situació de seguretat pública en el municipi i concretar les polítiques de seguretat corresponents en el seu àmbit.
- b) Elaborar i aprovar el Pla de Seguretat Local i els plans d'actuació específics que siguin necessaris en el seu àmbit, d'acord amb el que preveuen els articles 16.2 i 27, i fer el seguiment i avaluació mitjançant, almenys, un informe anual. Els plans i els informes s'han de transmetre al ple de l'Ajuntament i a la persona titular del Departament d'Interior.
- c) Conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat viària, de seguretat en els 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 estan autoritzats a operar en el municipi.
- e) Concretar en el seu àmbit els mitjans i procediments previstos de col·laboració, de coordinació i de cooperació dels cossos i serveis de seguretat que actuïn en el municipi, en el marc del conveni existent.
- f) Promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients davant els organismes competents per a la millor col·laboració, coordinació i cooperació dels cossos i serveis de seguretat.
- g) Desplegar i executar, si cal, les actuacions previstes en el conveni subscrit entre el Departament d'Interior i l'Ajuntament.
- h) D'altres que els assigni la normativa vigent.

Els acords de les juntes locals de seguretat es porten a la pràctica mitjançant les taules de coordinació operatives a què fa referència l'article 11, com a «òrgan permanent i estable de coordinació i de cooperació dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi». Estan integrades pels caps de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de la Policia Local que formen part de la Junta Local de Seguretat i, si cal, per altres comandaments policials o de seguretat que determini la Junta Local.

Les seves funcions són:

- a) Executar els acords de la Junta Local de Seguretat.
- b) Assegurar l'intercanvi d'informació entre els cossos i serveis de seguretat que actuen al municipi, a través dels instruments i procediments que preveu la normativa vigent i el conveni subscrit, si cal.

- 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 elevar-los a la Junta Local per a la seva aprovació.
- e) Elevar a la Junta Local de Seguretat les propostes que consideri convenients a fi de millorar la col·laboració entre els diversos cossos i serveis de seguretat i la seva eficàcia i eficiència globals al municipi.
- f) D'altres que els encarreguin la Junta Local de Seguretat i la normativa vigent.
- g) En relació amb els municipis que no disposen de Policia Local, s'ha establert un mecanisme que corregeix l'absència de Junta Local de Seguretat: les comissions territorials de seguretat, en què s'integren els municipis que «formen part d'una mateixa àrea bàsica policial» (article 12), si bé per criteris d'eficiència es pot establir per decret una altra agrupació territorial de municipis per formar una comissió. Aquestes comissions territorials de seguretat estan compostes per una persona representant del Departament d'Interior, que la presideix, els alcaldes i les alcaldesses dels municipis que la integren i el cap o la cap de la comissaria de l'àrea bàsica policial, o comandament en què delegui, en els termes fixats per reglament. Poden assistir amb veu però sense vot a les sessions representants de la judicatura i de la fiscalia, i representants de les entitats ciutadanes que actuïn en el seu àmbit territorial.

Les funcions de les Juntes Locals de Seguretat són:

- a) Analitzar i valorar la situació de 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 al seu àmbit.

- b) Elaborar i proposar als òrgans decisoris competents els plans de seguretat que considerin convenients en el seu àmbit territorial, i fer-ne el seguiment i l'avaluació.
- c) Conèixer els plans d'emergències i els plans o 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.
- d) Promoure les iniciatives i formular les propostes que siguin convenients davant els organismes competents per a la millora de la seguretat en els municipis que les integren.
- e) Elaborar els informes que considerin convenients sobre la seguretat als municipis del seu àmbit, i presentar-los als organismes competents.

La llei, en el seu intent de donar una resposta coherent al complex món de la seguretat, preceptua en el seu article 16 la necessitat que el Govern, a proposta del titular del Departament d'Interior i previ coneixement de la Comissió del Govern per a la Seguretat, ha d'aprovar un Pla General de Seguretat de Catalunya, que ha d'integrar les previsions generals de riscos, actuacions i mitjans, inclosos els de seguretat privada, en matèria de seguretat ciutadana, emergències, seguretat viària i d'altres que afectin la convivència ciutadana i la seguretat de les persones i els béns a Catalunya. Aquest Pla General de Seguretat de Catalunya ha d'establir els criteris que serviran de base per procedir a l'elaboració dels plans locals de seguretat. Un cop elaborat el Pla General de Seguretat de Catalunya, s'ha de trametre al Parlament perquè aquest n'estigui informat.

La Llei d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya aborda en el seu capítol tercer l'organització de l'administració ge-

neral i territorial de seguretat. Aquesta pivota sobre el Departament d'Interior, al qual se li assignen les funcions de la direcció superior del Cos de Mossos d'Esquadra, la coordinació de les policies locals i la resta de funcions que li atorguin aquesta llei i l'ordenament jurídic.

La llei aborda els principis que han de presidir les relacions entre les administracions en el seu article 22; els principis que hi estan recollits actuen a manera d'encaix entre les diverses administracions que tenen responsabilitats en el camp de la seguretat pública i són un «antídot» davant la descoordinació o la manca de confiança que en ocasions s'han pogut generar en aquestes qüestions en èpoques afortunadament ja superades. En definitiva, aquests principis, com bé recull l'article 22, en el seu apt. 1, són un exponent clar de la lleialtat institucional que ha de presidir l'exercici de les competències que corresponen a altres administracions, que no és més que manifestació clara de la lleialtat constitucional que ha de guiar les relacions entre les comunitats autònomes i l'Estat, sobretot en qüestions tan sensibles com la de la seguretat pública.

A fi de materialitzar els principis anteriorment al·ludits, la llei fa referència a qüestions com la informació estadística, un informe anual sobre la seguretat interior de Catalunya, el sistema unificat d'informacions policials, l'accés de les policies locals a les bases de dades, els convenis per fer ús dels aplicatius informàtics de la Policia de la Generalitat per part de les policies locals i les memòries de serveis prestats per les policies locals.

Potser un dels aspectes més rellevants, al nostre parer, de la llei esmentada, és el relatiu a la coordinació de les policies locals. Hem de destacar, per la seva importància, la previsió establerta en l'article 25, apt. 1: «El Govern de la Generalitat, a través del Departament d'Interior, té la responsabilitat de fer efectiva la coordinació de les policies locals, la qual cosa implica la determinació dels mitjans i sistemes de relació que fan possible l'acció conjunta d'aquests cossos i dels vigilants, mitjançant les autoritats competents de manera que s'acon-

segueixi la integració de les actuacions particulars respectives en el conjunt del sistema de seguretat que se'ls confia».

Finalment hem de fer referència al fet que el nou Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat l'any 2006, ha vingut a desenvolupar encara més el contingut de l'article 13 de l'Estatut de 1979, amb vista a establir que a la Generalitat de Catalunya li correspon no tan sols coordinar les policies locals de Catalunya, sinó també ordenar les policies locals de Catalunya, qüestió aquesta, al meu parer, molt important, pel que suposa el concepte d'ordenar des de l'àmbit del dret administratiu i en l'exercici de l'acció governamental.

4. Els nous temps

Un altre dels fenòmens emergents com a conseqüència d'aquests canvis que es desenvolupen a la nostra vella Europa és el sorgiment dels barris marginals originats per l'exclusió social. Aquest procés accelerat d'urbanització s'ha produït en les tres darreres dècades en unes condicions difícils que han comportat l'exclusió física i social de sectors cada cop més amplis de població. La Unió Europea compta amb una taxa de 52 milions de pobres i més de 9 milions de persones sense sostre o que viuen en habitatges insalubres. I això que ens referim a Europa; les dades de fora del nostre entorn són atterridors.

Aquests barris marginals, que no sempre es troben a la perifèria de les ciutats, són espais on el jovent se sent abandonat per la manca d'oportunitats, amb uns elevadíssims nivells de fracàs escolar, i que moltes vegades es converteixen en veritables guetos, a escassa distància d'un món d'opulència, generant-se frustracions per les enormes diferències entre els uns i els altres. Són camps abonats a la delinqüència, ja que no oblidem que la marginalitat és l'estadi en què certs comportaments desviats troben els ingredients necessaris, ja que la família i la comunitat en moltes ocasions estan en fallida i l'escola amb prou feines pot fer més que acollir a temps parcial

aquests joves que ben aviat entraran en l'absentisme escolar. Tal com sosté Minc (1993, pàg. 112), «en el fons l'opinió pública intueix que una societat invisible s'està formant a l'interior de la societat visible, que la primera no cessa d'estendre's a costa de la segona, i que, davant d'aquest fenomen, les institucions estan totalment desarmades».

La societat actual requereix noves eines dins de les polítiques de seguretat públiques a causa de la seva complexitat i dinamisme; ja no ens trobem davant d'una societat tutelada, sinó que ara arriba a ser una societat que participa de la presa de decisions i que exerceix un saludable control en relació amb els poders públics. Les actuals circumstàncies requereixen substituir els tradicionals mecanismes de resolució dels problemes per uns altres que puguin respondre a les noves necessitats: les noves tecnologies, la immigració, els problemes que afecten la joventut, la violència domèstica, etc. Totes aquestes circumstàncies noves exigeixen una resposta immediata, i els operadors jurídics i els seus instruments han d'estar en condicions per donar-hi respostes satisfactòries. L'Estat, en paraules de Garrido (2005, pàg. 13), «no pot ser un simple proveïdor de serveis, sinó el fonament mateix de la coherència social».

Per tot el que s'ha dit anteriorment, el municipi no ha d'oblidar tot el que es refereix a temes de seguretat, ja que, tal com es va afirmar en la Conferència sobre la Prevenció de la Inseguretat Urbana celebrada a Barcelona el 1987, «la prevenció de la inseguretat urbana i la lluita contra la inseguretat no haurien d'incumbir únicament les institucions estatals, perquè és una qüestió de tots, i en aquest context es recorden les recomanacions del Consell d'Europa, adoptades el 23 de juny de 1983, sobre participació dels ciutadans en la política criminal».

La conflictivitat pròpia dels nuclis urbans ha fet que la Policia Local no tan sols intervingui des de l'ordre penal, sinó que a més satisfaci demandes socials que no tan sols han de tenir resposta des d'aquest ordre sinó des d'altres de col·laterals, com poden ser els serveis so-

cials i des del camp de la prevenció social. La Policia Local ha experimentat un espectacular creixement en aquests anys d'ajuntaments democràtics catalans, no ja només des del vessant del nombre d'efectius sinó també de la qualitat dels mateixos pel que fa a processos de selecció i formació. Conseqüentment, avui, la Policia Local a Catalunya assumeix un destacat paper de baula dins d'una cadena que pretén millorar dia a dia la qualitat de vida dels ciutadans.

Les policies locals de Catalunya, de la mà dels nostres ajuntaments, han desenvolupat tot un seguit d'activitats que, per la seva varietat i multiplicitat, conformen aquestes forces de policia com les més properes al ciutadà, realitzant no tan sols les funcions que tradicionalment se li exigeixen a una força policial, com ara mantenir l'ordre, sinó d'altres, com transport de malalts i ferits, visites a escoles i col·legis, control de l'absentisme escolar, intervenció en conflictes familiars i entre veïns, custòdia de menors abandonats, etc. Durant aquests anys, l'esforç realitzat pels nostres ajuntaments en l'àmbit de la seguretat ha estat notable, com notable ha estat el treball que els nostres governs locals han dut a terme en aquest temps en moltes àrees, estant sotmesos a una pressió competitiva que els obliga a utilitzar eficientment els recursos i a prestar més i millors serveis. Aquest esforç desenvolupat per l'administració local ha estat paral·lel a l'evolució experimentada per la societat catalana, que en aquests anys ha passat de ser una societat vigilada a ser protagonista dels canvis que s'han anat desenvolupant. Ha passat de ser una societat tradicional, estancada, en una altra molt més dinàmica, més participativa i també més complexa.

Les societats actuals en els països del nostre entorn, i en el nostre país també, presenten disfuncions ocasionades per les desigualtats econòmiques que encara persisteixen: l'atur i la marginalitat. Al costat d'aquests fenòmens n'apareixen uns altres de nous que a Catalunya abans no s'havien experimentat i que, ara, després de la nostra integració plena a Europa, i com a conseqüència del procés de construcció europea, han desencadenat fluxos migratoris de tercers països cap al nostre, fent de la nostra societat una societat més diversa i multi-

cultural. En conseqüència, s'han de desenvolupar polítiques de seguretat basades en la tolerància i en el respecte a la diversitat, tenint sempre present que la defensa de la seguretat s'ha de fer en un marc de llibertat i de escrupolós respecte als drets humans.

En aquesta línia, considero de gran interès el que sosté Tugores (1996, pàg. 143): «Les societats complexes han desenvolupat en les últimes dècades uns majors nivells de benestar, però també uns majors nivells de vulnerabilitat, de manera que en l'actualitat les demandes ja no fan la mateixa referència, com en els codis penals antics, a la protecció de la vida, de la integritat física, de la propietat, sinó que apareixen conceptes de qualitat de vida en àmbits amb els quals es respon a conceptes com els delictes financers, els aspectes laborals i socials, els mediambientals, els de protecció de la infància, de les minories ètniques, per a la no-discriminació, etc.».

La societat catalana dels propers anys serà cada vegada més plural, més diversa i, conseqüentment, més complexa, extrems que recomanen aprofundir en els mecanismes de control de les conductes insolidàries, intolerants o discriminatòries i, en especial, de les d'aquells que tenen com a missió constitucional la salvaguarda de valors que representen tot el contrari i que es constitueixen com a clau de volta de la nostra arquitectura constitucional. La societat del segle XXI és la societat de les llibertats i en el seu apuntament els ajuntaments catalans hi tenen un important paper a desenvolupar en els propers anys a través dels seus cossos de Policia Local. Aquests, per la seva proximitat als ciutadans, constitueixen un valuós element d'integració en el teixit social, alhora que un òptim canal de comunicació entre la ciutadania i l'Administració, convertint-se d'aquesta manera en instruments aptes per resoldre els conflictes que es generen dia a dia en els nostres municipis. D'aquesta manera podrem aconseguir una millora important en el servei públic de policia que els nostres ajuntaments presten als ciutadans, millora que passa inexorablement per aconseguir que aquest servei sigui expressió clara de tot un conjunt de valors que irradien de l'article 104 de la nostra Constitució: «Les Forces i Cossos de Seguretat, sota la dependència del Govern,

tindran per missió protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana».

La seguretat i la convivència en els nostres barris han de trobar un punt de suport en polítiques socials basades en la participació i en atacar les causes del delictes; en definitiva, lluitar contra la pobresa i la marginalitat. No hem d'obviar els canvis que s'estan produint en l'espai públic, tal com encertadament assenyalen Juste i Yñiguez (2014, pàg. 191): «En l'espai públic s'aprecien també grans canvis. Cada vegada més abandonat pel component familiar, és sobretot un espai per al desplaçament, especialment dins de les ciutats i pobles. Es perd cada vegada més la condició d'àmbit regulador de les relacions socials i veïnals que ostentava en altres èpoques. Al nostre país, aquesta pèrdua coincideix en un moment en què facilita a uns determinats grups de persones immigrades la seva ocupació, si bé això no serveix per facilitar la convivència. Aquestes persones mantenen les seves tradicions sobre l'ús de l'espai públic i en ocasions l'arriben a utilitzar més per necessitat que per tradició, en trobar-se convivint en pisos i domicilis molt petits o en condicions de gran amuntegament i poc espai. Aquesta crisi sobre el civisme i la convivència és en gran mesura una conseqüència de la pèrdua d'aquesta funció reguladora de l'espai públic».

Aquesta preocupació en relació amb el civisme «no és ni de bon tros nova, sinó que connecta amb una molt antiga tradició que té a veure amb la molt tradicional competència municipal en relació amb la policia urbana en les seves diverses manifestacions. Una tradició que es plasmava en les ordenances reguladores de nombrosos aspectes de la convivència veïnal, molt habitualment amb el títol de policia i govern o de policia i bon govern» (Pemán, 2010, pàg. 14).

Hem de fer el nostre compromís de desenvolupar en tot el seu potencial l'article 9 apt. 2a de la nostra Constitució: «Correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixin o dificultin la plenitud i facili-

tar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social».

5. Els ajuntaments catalans i les policies locals

Les policies locals al llarg dels últims anys d'ajuntaments democràtics catalans han significat un referent constant en la millora dels serveis que dia a dia han prestat els nostres ajuntaments. Els ajuntaments democràtics han donat resposta a les múltiples demandes formulades pels ciutadans, entre les quals la de majors nivells de seguretat, entesa aquesta com un element fonamental en la millora de la qualitat de vida dels ciutadans: a més qualitat de vida, s'exigeix un més elevat nivell de seguretat.

Hem de recordar que, tal com sosté Nieto (2005, pàg. 320), «la tipificació d'infraccions i sancions realitzada amb ordenances locals té avui un règim tan particular que mereix una anàlisi. Amb la recent Llei 57/2003 s'ha pretès tancar, i gairebé s'ha aconseguit, un període de vint anys carregats de polèmiques contradiccions jurisprudencials i inseguretat jurídica generalitzada. Però consti que no sempre ha estat així, ja que tradicionalment es venia acceptant de manera específica la potestat sancionadora municipal en totes les fases del seu exercici, segons el que apareix en les successives lleis de règim local dels segles XIX i XX i, sobretot, segons el que es pot comprovar en la pràctica de cada moment històric».

Un cop realitzades aquestes primeres reflexions, a continuació desenvoluparem l'esquema argumental que ens permetrà analitzar les diverses i, de vegades, complexes funcions de policia administrativa que tenen assignades les policies locals, posant en relleu l'important servei que duen a terme les nostres policies locals amb vista a aconseguir aquesta sempre anhelada harmonia en les nostres relacions dins de la comunitat, en desenvolupar totes aquestes activitats que venim a denominar de policia administrativa.

En primer lloc hem de fer referència a aquestes tasques que han de desenvolupar les policies locals derivades del dret local autònom; ens referim a les ordenances municipals, bans i decrets d'alcaldia. Analitzarem els diversos tipus d'ordenances i la seva afectació amb vista a les policies locals, especialment les ordenances de policia i bon govern, les ordenances sobre activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, les ordenances fiscals, les ordenances de civisme, aquestes últimes de vital importància atès el seu caràcter instrumental per tal de garantir la tranquil·litat i la convivència en els nostres municipis i ciutats, avui més dinàmics que mai i immersos en un important procés d'acollida de ciutadanes i ciutadans d'altres països que han establert el seu lloc de residència en els pobles i ciutats de Catalunya.

Una qüestió important, així mateix, és la d'estudiar aquesta tasca administrativa que desenvolupen les policies locals en relació amb la vigilància de les llicències municipals de les activitats sotmeses a prèvia llicència de conformitat al que estableix el Reglament de Servei de les Corporacions Locals. Una especial atenció exigeix l'anàlisi de les ocupacions de la via pública, distingint entre l'ús comú i el privat. Finalment dedicarem un apartat especial a les tasques que desenvolupen les policies locals en matèria de venda ambulat. Per finalitzar, ens endinsarem en una qüestió que comporta una important atenció per part de les nostres policies locals: les potestats administratives en matèria d'espectacles i d'establiments públics.

Les ordenances municipals són disposicions generals que dicten les corporacions locals en ús de la seva potestat reglamentària, dins de la matèria de la seva competència, i que són d'obligatori compliment en el territori del terme al qual estenen la seva jurisdicció. Aquestes ordenances són objecte d'una plural classificació per part de la doctrina. En primer lloc ens parla de les Ordenances de l'activitat de funcions i serveis locals, d'Ordenances sobre mitjans de l'Administració, d'Ordenances d'instituts jurídics comuns a totes les administracions públiques i d'Ordenances sobre mitjans de l'Administració. I dins del primer grup, d'Ordenances de policia i bon govern, de

construcció i habitatge, de serveis d'escorxador, de mercat, de recollida d'escombraries, d'auto-taxis, etc.

Les ordenances de policia i bon govern són les que regulen els aspectes més generals de l'activitat municipal; avui, aquestes han passat a denominar-se Ordenances de convivència, i en línia amb el que ha manifestat Muñoz (1988, pàg. 1021) en estudiar el poder local en les seves diverses etapes històriques, quan analitza el final del segle XIX, afirma que «el període següent, que cobreix l'últim terç del segle XIX i el primer del segle XX, es caracteritza per una diversificació del poder d'ordenança, de manera que del tronc primigeni i comú de les ordenances de policia i bon govern en parteixen altres manifestacions més especialitzades, relatives al sanejament, el trànsit, l'ordenació urbanística, etc».

Les ordenances del sòl i edificació estan cridades a cobrir la regulació de les facultats que les corporacions municipals tenen en matèria d'urbanisme i habitatge, tenint en compte el marge discrecional que en la seva aplicació concedeixen les lleis a aquelles corporacions. Les ordenances sobre activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses tendeixen a regular l'acció municipal en matèria sanitària i ambiental. Les ordenances fiscals regulen la imposició, aplicació i efectivitat de la imposició municipal.

Les ordenances municipals han de regular també els actes que es prohibeix de realitzar a la via pública, l'horari en què únicament es permeti sacsejar qualsevol classe de roba d'ús domèstic, en portes, balcons o buits dels edificis i el risc de plantes col·locades als balcons o terrasses elevades, així com la prohibició de col·locar testos o altres objectes que puguin caure a la via pública en els buits i sortints dels edificis, o penjar roba o altres objectes que ofenguin l'estètica urbana. Els objectes abandonats a la via pública es retiren i es dispositen en els parcs municipals, on han de romandre fins que siguin recollits pels seus propietaris o fins que, passat el termini de dos anys, o abans si són susceptibles de deteriorament, segons el que autoritza l'art. 615 del Codi Civil, puguin ser objecte de subhasta per a la seva alienació al millor postor.

Els ajuntaments, dins de la seva funció de policia encaminada a garantir la tranquil·litat, seguretat i salubritat del veïnat, han d'intervenir en el que es podria denominar conducta ciutadana, i aquest comportament abasta tant la manera de produir-se, expressar-se o exhibir com el fet de no provocar molèsties o caràcters nocius amb tinença desordenada d'animals, i a no utilitzar indegudament les instal·lacions urbanes en favor d'un aprofitament comú. En aquestes qüestions els ajuntaments han dictat tot un seguit de normes que han reglamentat els sorolls, bé a la via pública o bé que puguin escoltar des d'allí, encara que es produeixin a l'interior dels edificis, produïts per cants o crits, instruments musicals o acústics o vehicles de motor, i també pels animals domèstics, per als quals s'han de fixar horaris prohibitius i el volum admissible, ús de dispositius acústics, mesures contra l'embriaguesa i la mendicitat a la via pública, maltractament dels animals, vestimenta inadequada, etc. També s'han ocupat els ajuntaments d'elaborar normes relatives als animals, normativitzant la tinença d'animals domèstics i establint l'obligació dels amos o encarregats d'aquests animals de facilitar als agents de l'autoritat les visites domiciliàries convenients per a la inspecció que en previngui la nocivitat en relació amb les persones, la prohibició o tinença condicionada d'aus de corral i altres animals de cria, l'obligació que els gossos passegin proveïts de morrió i amb el seu xip incorporat... En aquesta mateixa línia d'actuació, els ajuntaments han reglamentat l'ús de les fonts públiques, prohibint rentar-hi roba o objectes de qualsevol mena, encendre foc als parcs públics, o bé arrencar o tallar plantes.

Hem de posar de manifest que l'aprovació de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, la qual reforma la Llei reguladora de bases de règim local de 1985, que ja havia experimentat importants reformes com la de 1999, realitzada a partir de l'anomenat Pacte Local, va suposar (Galais, 2010, pàg. 53) «la proliferació d'ordenances de convivència o civisme en els darrers anys... Aquesta llei va enfortir les funcions gestores i executives dels presidents dels ens locals, alhora que va perfeccionar els mecanismes del control del Ple [...] i recull la doctrina establerta per la sentència del Tribunal Constitucional 132/2001 en què s'habilita

els municipis per regular les relacions de convivència d'interès local i l'ús dels seus serveis, equipaments i espais públics. Com a resultat, s'habilita legalment els municipis per regular les relacions de convivència al seu territori de manera conjunta i global, i no mitjançant reglaments i bans específics per a cada matèria (salut, urbanisme, publicitat, seguretat, etc.) com fins llavors». ¹² Destaquen per la seva importància, i per la polèmica que va acompanyar la seva fase d'elaboració, l'ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona, i les de Badalona, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Tarragona, i fins a la més recent, la de la ciutat de Sant Adrià de Besòs.

No és una cosa nova això últim en l'àmbit local, ja que, en paraules de Pérez (2008, pàg. 46), «les Ordenances de convivència connecten amb els orígens de la potestat normativa local, ja que les anomenades ordenances de policia han estat consubstancials des d'antic a la potestat normativa municipal». ¹³

En paraules de Catalina Ruiz-Rico, en «aquestes ordenances de convivència el denominador comú gira al voltant de les sancions de conductes antisocials, negligents i irresponsables amb el medi urbà i amb els ciutadans i que deteriorenen l'espai públic. Els Tribunals avalen com a béns protegits la convivència, l'ús de béns, serveis i espais

¹² En relació amb la sentència esmentada, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en Sentència 1156/2009, va recordar que, tal com estableix l'article 139 de LBRL: «Pel l'adequada ordenació de les relacions de convivència d'interès i l'ús dels seus serveis, equipaments, infraestructures, instal·lacions i espais públics, els ens locals podran, en defecte de normativa sectorial específica, establir els tipus de les infraccions i imposar sancions per l'incompliment dels deures, prohibicions o limitacions continguts en les corresponents ordenances d'acord amb els criteris continguts en els articles següents». El precepte habilita la potestat -normativa- sancionadora local, «en defecte de normativa sectorial específica», és a dir, té en compte que els criteris mínims poden venir establerts per lleis específiques, atès que la LBRL, com es dedueix de la denominació mateixa del Títol XI («en determinades matèries»), no pretén complir el paper d'un codi sancionador local.

¹³ Aquesta preocupació municipal pels assumptes vinculats al civisme ha tingut lloc no tan sols a Espanya, sinó també en nombrosos països europeus, si bé és cert que els referents conceptuals que s'utilitzen no són sempre coincidents (de civisme es parla a França, Bèlgica i Portugal; de sentit cívic o bon veïnatge, a Itàlia; al Regne Unit s'anomenen comportaments antisocials; a Suïssa es parla de respecte en tots els seus aspectes).

públics d'interès local en els termes previstos per les Ordenances de Convivència i els seus efectes sancionadors, tal i com afirma la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 1156/2009, de 23 de novembre, quan afirma que d'acord amb l'esmentat article, els aspectes nuclears de l'antijuridicitat que han de respectar els reglaments locals en determinar les conductes infractores són:

- a) Pel que fa a l'antijuridicitat material, els béns protegits son la convivència i l'ús de serveis, béns i espais públics d'interès local.
- b) Respecte de l'antijuridicitat formal, l'atac a aquests béns jurídics ha de produir-se mitjançant l'incompliment dels deures, prohibicions o limitacions continguts en les ordenances, tal com determina l'article, entès com a referit a qualsevol reglament local dictat per l'òrgan plenari (STC 132/2001) o per qui aquest delegui en els municipis de gran població».¹⁴

Les tasques que es desenvolupen per part de les polícies locals catalanes en aquesta àrea de policia administrativa són cada vegada més nombroses, les més importants després de les relacionades amb el trànsit. En paraules de Juste i Yñiguez (2014, pàg. 74), «tendeixen a concentrar-se a les zones amb alta immigració». És rellevant l'exercici de policia administrativa per assegurar el compliment dels reglaments, ordenances, bans, resolucions i altres disposicions i actes municipals. Engloben un espectre molt ampli d'activitats que controla i vigila la policia: des de la protecció mediambiental fins a la contaminació acústica. S'hi engloba la vigilància de totes aquelles activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses per a la població.

En els últims anys, d'acord amb la reflexió de Piment (2010, pàg. 17), «no s'ha de deixar de tenir en compte l'emergència de noves problemàtiques vinculades al civisme... ja sigui per l'aparició de fenòmens socials nous (és el cas de la difusió de l'anomenat “botellón” com a

¹⁴ Catalina Ruiz-Rico Ruiz, *Nous límits als drets constitucionals a l'administració local: les ordenances de convivència*.

fórmula habitual de l'oci juvenil, o de l'actuació de grups que causen destrosses en el mobiliari urbà i duen a terme actes de vandalisme,¹⁵ l'augment espectacular de la població canina, la prostitució al carrer i les molèsties derivades del soroll».

Aquestes funcions de policia administrativa que exerceixen les polícies locals són una manifestació d'aquesta potestat sancionadora de la qual disposa l'Administració local, la qual està subordinada als principis constitucionals propis d'un Estat de dret. Aquests es troben recollits en nombrosos articles del nostre text constitucional, entre els quals destaquem els articles 9, 14, 25, 103, 105 i 106, on s'estableixen els límits de què disposen els poders públics en l'exercici del seu poder.

Totes aquestes potestats han estat modulades per la jurisprudència, que ha analitzat la connexió entre el respecte al dret dels altres i l'ordre públic com a límit dels drets constitucionals, en el sentit que per poder activar la clàusula de l'ordre públic no són suficients les simples sospites, es requereix *«una real alteració de l'ordre material»* (STS de 25 de novembre de 1996), entenent com a tal «la que impedeix el normal desenvolupament de la convivència ciutadana en aspectes que posen en perill la integritat de les persones o dels béns» (STC 59/1990, de 29 de març). També hem de prendre en consideració la reflexió que formula la STC 46/2001, de 15 de febrer, en afirmar que «l'ordre públic no pot ser interpretat en el sentit d'una clàusula preventiva davant de possibles riscos infinits que en la seva expressió màxima són certament infinits, perquè en aquest cas ella mateixa es converteix en el més gran perill per a l'exercici del dret de llibertat. Una comprensió de la clàusula de l'ordre públic coherent amb el principi general de llibertat que informa el reconeixement constitucional dels drets fonamentals obliga a considerar que, com a regla general, només quan s'ha acreditat, en la realitat, l'existència d'un perill cert per a la seguretat, la salut o la moral pública, tal i com han de ser entesos en una societat democràtica».

¹⁵ A la ciutat de Barcelona, l'Ajuntament es gasta un milió d'euros mensuals en la reposició i reparació del mobiliari urbà.

També hem de destacar la doctrina continguda en la STC 132/2001, de 8 de juny, que ha suavitzat el principi de reserva de llei en matèria sancionadora en ordre a l'autonomia local, i ha vingut a reconèixer la possibilitat que les ordenances municipals tipifiquin infraccions i sancions administratives en el marc d'àmplies competències legals. Sense oblidar, seguint Pemán (2010, pàg. 17), «l'important efecte habilitant com a conseqüència del nou Títol XI de la Llei de Bases de Règim Local (relatiu a la tipificació d'infraccions i sancions de determinades matèries), introduït per la Llei 57/2003, de 16 de desembre. L'esmentat Títol, que va ser redactat a la vista dels nous criteris formulats per la jurisprudència constitucional esmentada, habilita directament les ordenances locals, en defecte de legislació sectorial específica, a tipificar infraccions i sancions en els àmbits materials als quals es refereix l'article 139. Aquests àmbits materials, que es defineixen amb notòria amplitud i estan clarament interrelacionats, són reconduïts als tres blocs següents: 1) relacions de convivència d'interès local; 2) ús dels serveis, equipaments, infraestructures i instal·lacions locals; i 3) ús de l'espai públic».

En moltes d'aquestes ordenances de civisme s'hi han incorporat nous mecanismes de resolució de conflictes, treballs en benefici de la comunitat, mesures socioeducatives, mesures que són més carregoses per a l'administració que la simple imposició de multes, tal i com ja preveu l'Ordenança de Barcelona, la qual posa èmfasi en l'aplicació de mesures socials o de contingut assistencial; les sancions previstes són una clau de pas vers l'actuació dels serveis socials, i en aquests supòsits l'actuació dels agents de la Guàrdia Urbana consisteix fonamentalment a conduir aquestes persones que desenvolupen les activitats prohibides (mendicitat o prostitució a la via pública) cap a les institucions socials públiques i privades d'acció social. En aquests supòsits, els agents de policia actuen no com a policia de seguretat, sinó com a policia assistencial. En aquesta línia d'actuació, l'Ajuntament de Barcelona va elaborar un Pla per al Tractament Integral del Treball Sexual i la creació d'una agència específica; en relació amb les persones indigents, un programa d'actuació de les persones sense sostre, dins del Pla d'Inclusió Social; i finalment, un Pla de Reinser-

ció Social i Laboral per les persones afectades per les prohibicions relatives a la venda ambulant. Així mateix, l'Ajuntament de Lleida en la seva Ordenança municipal de civisme i convivència, aprovada pel Ple municipal el 23 de febrer de 2007, en el seu article 14.4 (introduït per una modificació adoptada pel Ple municipal de 30 de gener de 2009), incorpora previsions similars a les establertes per l'Ordenança de civisme de Barcelona.

Aquests canvis han suposat una modificació a l'hora de desenvolupar la seva feina els polícies locals, ja que aquestes noves eines de l'acció administrativa dels nostres ajuntaments en les tradicionals àrees d'aplicar sancions, com a conseqüència d'aquestes noves mesures han provocat noves formes d'actuar i noves estratègies. En la línia apuntada per Pemán (2010, pàg. 27); «dins de l'ampli conjunt d'innovacions que s'han introduït, destacarien dues aportacions des de la perspectiva dels instruments de l'acció administrativa local: els treballs en benefici de la comunitat i les mesures socioeducatives com a mesures alternatives a la multa».

Finalment, cal destacar, en paraules de Galais (2008, pàg. 22); «que la preocupació en l'àmbit local pels aspectes relacionats amb el civisme és prou antiga perquè impregni polítiques locals d'urbanisme, de seguretat., i prou nova perquè no tingui un camp propi assignat. La Xarxa Europea de Coneixement Urbà (EUKN) reconeix sis categories genèriques de polítiques públiques urbanes. Cap d'aquestes categories, i cap de les més de quaranta subcategories, no apareix com a “polítiques de civisme”. La categoria general que més s'aproxima al que hem definit fins ara com a civisme són les “polítiques d'integració i inclusió social” on troben el subtipus “polítiques de ciutadania”».



Les funcions de policia judicial de la Policia Local a Catalunya

Dr. Joan Miquel Capell i Manzanares

Cap del Gabinet de Prevenció i Seguretat de la Diputació de Barcelona

1. Introducció

Exercir la funció de policia judicial significa coadjuvar amb jutges i fiscals en la tasca d'esbrinar les infraccions penals i descobrir i assegurar els partí-cips en aquestes.

Segons l'article 118 de la Constitució espanyola de 1978 (CE), totes les persones hem de col·laborar, quan se'ns requereixi, amb els jutges i tribu-nals en el curs del procés judicial i en l'execució d'allò que s'hagi resolt.

Un cop fetes aquestes dues afirmacions, cal concloure que els poli-cies locals han d'exercir aquesta funció de policia judicial en els ter-mes que fixin les lleis.

Exercir aquesta funció és, per a alguns policies locals, una reivindica-ció, una petició, una obligació o una responsabilitat derivada de la seva professió.

D'altra banda, atès el recurs que suposen els milers de funcionaris, els milers de policies locals, que treballen a Catalunya, i encara més tots els que treballen a l'Estat espanyol, no és lògic ni coherent que estiguin al marge d'exercir aquesta funció, com no poden estar al marge d'exercir la funció de policia administrativa o de policia assis-tencial.

Dit això, el que cal és veure en quins termes han d'executar aquesta funció aquests policies. Però per això caldrà, prèviament, resoldre qües-

tions com la coordinació amb altres cossos policials que també exerceixen la funció, quins recursos materials, humans o tecnològics poden destinar-hi, de quina informació i/o de quina formació disposen els policies locals, i finalment, quines competències assignen les normes a la Policia Local. En resum, és imprescindible que es determini qui ha de fer, què, i com s'ha de fer, en matèria d'investigació criminal.

Sens dubte, els policies locals són titulars d'unes funcions que o les executen ells, o difícilment les podrà realitzar cap altre funcionari. Diàriament, els policies locals no tan sols exerceixen les tasques de policia administrativa, o les que tenen a veure amb el control i la regulació del trànsit, sinó que la seva presència als carrers de pobles i ciutats els comporta complir unes funcions i tasques policials que les persones aprecien i demanen molt, com poden ser les de protecció de la seguretat ciutadana, o les de resolució de conflictes privats quan són requerits, o les de coadjuvar en els casos de catàstrofes i calamitats.

L'any 2016, no hauríem de definir la Policia Local únicament com a policia de proximitat, malgrat que l'adjectiu *proper* defineixi d'una o altra manera els policies locals.

El qualificatiu de policia de proximitat va ser emprat durant l'època de la transició, a finals dels anys 70 del segle passat, o als inicis de la dècada dels 80.

La policia, a l'Estat espanyol, venia d'una època en què la dictadura li havia assignat unes tasques de control i vigilància de la població, amb la finalitat de mantenir el règim franquista, i encarregada principalment de vetllar per l'ordre públic.

Avui dia, qualificar la Policia Local com «de proximitat» aporta poc a les característiques que han de complir aquests funcionaris. Sens dubte que la Policia Local té una característica com la proximitat, perquè no podria ser de cap altra manera. Només els teòrics poden qualificar els policies com de proximitat, de la mateixa manera que tampoc qualifiquen així els metges o els mestres. Els policies locals,

els mestres o els metges o disposen d'aquesta qualitat o difícilment podran exercir correctament les funcions i tasques que tenen encomanades. Cal, doncs, qualificar la Policia Local d'una altra manera, amb uns altres adjectius que els descriguin millor.

La policia, en un Estat democràtic, existeix per vetllar per les llibertats dels ciutadans. La policia i els policies formen part de la mateixa societat a la qual serveixen i, per tant, sempre seran pròxims, perquè sinó no serà reconeguda la seva autoritat, la seva legitimitació, la seva *potestas*.

Socialment i culturalment, la Policia Local ha d'estar compromesa amb la col·lectivitat a la qual ha de servir. No seria correcte lligar-la només al servei de les Institucions, al servei de l'alcalde o de les autoritats locals, i per descomptat que estan al servei de les autoritats, però també ha d'estar perfectament incardinada en la societat i en les normes que regulen els drets i deures fonamentals i la convivència.

De sobres és conegut que la policia, a l'Estat espanyol, durant el franquisme, va prendre un paper principal per al manteniment del règim dictatorial i, al costat de l'exèrcit i de la Guàrdia Civil (GC), va ser el pal de pallar sobre el qual recolzava el sistema polític. Però de la mateixa manera que va canviar el règim polític i va passar Espanya a definir-se com un Estat social i democràtic de dret, també va canviar el rol dels policies en general i de la Policia Local en particular, i per tant, continuen sent uns dels garants per mantenir l'aparell de seguretat de l'Estat democràtic.

En l'actualitat, alguns cossos de Policia Local reclamen que s'ampliïn les seves responsabilitats i que es compti amb ells per coadjuvar en la funció de policia judicial.

Però cal matisar que són alguns cossos de Policia Local, o alguns funcionaris dins d'aquests cossos, els que demanen executar aquesta funció amb totes les seves conseqüències, ja que l'heterogeneïtat de cossos i l'elevat nombre de persones que conformen aquells cossos

fan que sigui molt difícil obtenir una resposta única o consensuada per a tots.

Alguns policies locals han entrat en els seus cossos per fer unes funcions concretes, com les que tenen a veure amb el trànsit, la seguretat ciutadana o les tasques de policia administrativa, però és cert que n'hi ha d'altres que, un cop executades les seves funcions pròpies entenen que poden i han de participar en la funció de policia judicial.

Aquells policies que exerceixen la funció de policia judicial durant tota la seva jornada laboral o en una part d'aquesta, són una part essencial dels recursos que té la justícia i, a hores d'ara, són imprescindibles perquè aquesta es pugui aplicar.

En els temps en què vivim, els recursos de què disposen els tribunals de justícia, els jutges i les fiscalies són insuficients per complir correctament les seves funcions.

Les dilacions i els endarreriments en els processos penals estan a l'ordre del dia i com més recursos capacitats i preparats es posin a disposició de jutges i tribunals, més disminuiran els endarreriments i, per tant, els justiciables veuran abans acomplertes les seves pretensions.

El preàmbul de la Llei 41/2015, de 5 d'octubre, diu que hi ha certes mesures de senzilla implantació que permeten evitar dilacions innecessàries sense devaluar els drets de les parts en el procés. Quan es refereix a alguna d'aquestes mesures esmenta la de gestionar els atestats policials sense autor conegut, i diu que n'hi ha d'haver prou amb el fet que aquells atestats es conservin per part de la policia judicial a disposició de jutges i fiscals.

El que no sembla correcte, i pot afectar les garanties ciutadanes, és la situació esquizofrènica que, de tant en tant, es dona quan, per exemple, en alguns casos els Guàrdies Civils volen executar tasques de les policies locals o dels policies autonòmiques, o alguna de les que té assignades la Policia Nacional, o la inversa, quan els policies autonò-

miques, en determinades situacions, volen executar les funcions dels policies dependents del govern de l'Estat o les dels policies locals, i per descomptat, també succeeix que els policies locals, de vegades, volen o fan les funcions dels policies autonòmiques o dels policies dependents del govern central.

Però aquesta realitat no es dona només amb els cossos, policials sinó que també es presenta amb agents forestals, amb personal de vigilància duanera, amb funcionaris de presons, etc.!

Com és possible?

Aquesta situació deriva de la legislació vigent, en què la Llei orgànica 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat (LOFCS), ha quedat desfasada, obsoleta i superada per l'evolució de l'aparell i del sistema de seguretat de l'Estat, que res té a veure amb la concepció i l'organització que es tenia a mitjans dels anys 80.

Però no tan sols aquesta norma ha quedat desfasada per l'esdevenir dels anys, sinó que ja va néixer confusa, i amb la possibilitat de múltiples interpretacions. Pel que fa a les policies locals, la llei preveia que només podrien participar en la funció de policia judicial com a col·laboradors de les Forces i Cossos de Seguretat (FCS) de l'Estat, però d'altra banda se'ls ordenava que complimentessin les diligències de prevenció que la Llei d'Enjudiciament Criminal (LECrim) estableix, o que investiguessin els delictes relacionats amb la seguretat viària dins del nucli urbà.

Les conseqüències d'aquesta inadequació legislativa i la manca de taxativitat normativa han deixat a criteri interpretatiu aspectes tan importants com qui és el subjecte actiu responsable de la investigació criminal a l'Estat espanyol, i per extensió a Catalunya.

A continuació intentarem exposar els orígens del terme «policia judicial», la seva regulació a l'Estat espanyol i l'abast del terme, així com les accions que conformen la funció.

2. Breu història de la policia judicial

2.1. Concepte de policia

Per poder comprendre el concepte de «policia judicial» avui, és convenient fer un breu repàs a la historia per saber on i quan neix la idea de disposar d'unes persones que específicament estiguin al servei del poder judicial.

Metodològicament, no és apropiat parlar del concepte «policia judicial» si, prèviament, no s'ha donat una separació dels tres poders de l'Estat democràtic (executiu, legislatiu i judicial) i, per tant, és més correcte fixar el punt d'inici de l'estudi en la Revolució Francesa de 1789, en el moment en què el pensament dels il·lustrats triomfa i, alhora, cau l'absolutisme. Es pot dir que neix l'Estat modern amb la divisió de poders.

En totes les èpoques hi ha hagut institucions¹ encarregades de perseguir malfactors, detenir-los i presentar-los davant de qui tingues la potestat d'enjudiciar.² Els veguers, sotsveguers, porters o saigs en els segles XVI i XVII són veritables professionals de la seguretat i, quan ells no aconseguien el seu objectiu, calia cridar a sometent, sacramental o la germandat d'armes. Si tampoc no s'aconseguia posar fi a la inseguretat, o fer captius els malfactors, finalment, serà l'exèrcit la darrera institució encarregada de vetllar pel manteniment de l'ordre, de la propietat, de les normes i del poder establert.

Tant els càrrecs institucionalitzats com les diverses formes de milícies o l'exèrcit, detenien assassins, lladres, pirates o falsificadors, i fins i tot alguns intentaven resoldre problemes de civisme o de convivència.

¹ I per descomptat també amb anterioritat als postulats de Montesquieu, Voltaire o Beccaria (segle XVIII)

² Únicament per tenir aquestes tasques atribuïdes no se'ls pot considerar veritables «policies judicials».

Tampoc no es poden considerar veritable «policia judicial» els integrants dels ordes religiosos que perseguien els infidels i heretges, tant si eren musulmans, cristians o jueus. Aquests vetllaven per una manera molt concreta d'interpretar els mandats i les instruccions de l'Alcorà, la Torà o la Bíblia. Al seu torn, no estaven a les ordres de comandaments civils ni militars, sinó que estaven al servei de les autoritats religioses.

És convenient repassar al llarg de la història el significat del mot «policia», per després valorar quan se li afegeix el qualificatiu de «judicial»: en quin context i amb quines intencions, per copsar l'abast de l'expressió «policia judicial».

L'expressió «policia» existeix des de temps immemorial i ha estat lligada a la forma de govern. En la majoria de les èpoques històriques, «policia» ha volgut significar 'bon govern'. Es diu que els grecs ja feien servir la paraula *politeia* per indicar el govern de la ciutat. Com a conseqüència, la paraula «policia» va molt relacionada amb el concepte de poder, de forma d'organització, de govern i d'autoritat. I, de manera equivalent al que passa avui dia, «policia» anirà íntimament lligat a poder econòmic i pressupost.

No hi podrà haver institució especialitzada en seguretat si no hi ha diners per pagar-la. Dit d'una altra manera, perquè hi hagi institució pública especialitzada en seguretat,³ haurà d'haver-hi impostos, tributs, taxes i altres formes d'obtenir diners perquè els qui formin part de la institució encarregada de la seguretat no hagin de dedicar-se a l'economia productiva i puguin fer front a les seves despeses de manutenció.

En els moments de crisi o de restriccions econòmiques sempre hi ha veus o opcions polítiques que proposen reduir el pressupost en seguretat, considerant-lo com a excessiu, superflu o sobrer. I al contrari,

³ Tant si es refereix a la seguretat interna (fronteres endins) com a la seguretat externa (fronteres exteriors).

quan la població se sent realment amenaçada per forces internes o externes tota despesa és valora com a necessària i imprescindible per millorar la defensa contra l'enemic.

Durant els segles XVI, XVII, i XVIII, el terme «policia» no es fa servir per indicar una institució, sinó que assenyala un procediment per governar. Els governants divideixen en àmbits les parcel·les de govern de la cosa pública; així apareixeran la justícia, la hisenda, la guerra i, finalment, la policia, que serà un més d'aquests àmbits de govern.

La *Declaració de Drets de l'Home i del Ciutadà*, aprovada el 26 d'agost de 1789 per l'Assemblea Constituent francesa,⁴ va establir els drets fonamentals dels homes, entre d'altres la llibertat, la propietat, la seguretat, la llibertat d'expressió i la resistència a l'opressió, i concretava unes garanties processals, com la prohibició de la retroactivitat de la llei penal o la presumpció d'innocència. Però la *Declaració* també va establir uns principis bàsics sobre la forma de govern, com per exemple es deia que la sobirania ha de recaure en la Nació (art. 3) i es fixava la llei com l'expressió de la voluntat popular (art. 6), o es determinava la divisió de poders (art. 16).

Amb l'aprovació d'aquest text i amb l'aplicació de part dels seus principis, es posava fi a l'absolutisme monàrquic, que durant molts anys havia governat gran part d'Europa, i naixia una nova forma de govern per als Estats moderns.

És a partir d'aquesta divisió formal dels poders de l'Estat quan és indicat de cercar l'origen del concepte «policia judicial» en un sentit semblant al que avui dia fem servir.

Els diputats francesos de 1789 van comprendre que sense una força armada, i també pública, no es podrien imposar els canvis proposats i, alhora, mantenir la pau i la tranquil·litat que la Revolució pretenia

⁴ Per veure el text sencer de la *Declaració* es pot cercar en el lloc web: http://intercentres.edu.gva.es/albait/SIGLOS%20XVIII-XIX/declaraci_de_drets_de_lhome_i_del_ciudad_1789.html

i, per descomptat, tampoc no s'aconseguiria un nivell raonable d'estabilitat, atès que aquells que durant molts anys havien ostentat el poder no estaven disposats a renunciar-hi sense més i aspiraven que una contrarevolució retornés a l'*statu quo* que s'havia produït durant molts segles.

Ells van concretar unes bases de com havia de ser aquesta força pública i així, en els articles 12, 13 i 15 de la *Declaració*, s'estableixen els fonaments del concepte modern de policia com a institució.⁵

Article 12. La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita d'una força pública; per tant, aquesta força ha estat instituïda en benefici de tots, i no per al profit particular d'aquells a qui ha estat encomanada.

Article 13. Per al manteniment de la força pública i per a les despeses d'administració, resulta indispensable una contribució comuna; aquesta ha de repartir-se equitativament entre els ciutadans, proporcionalment a la seva capacitat.

Article 15. La societat té dret a demanar comptes de la seva gestió a tot agent públic.

Si bé és cert que, amb anterioritat a aquesta època, ja hi havia hagut persones, càrrecs, ordes religiosos o militars o institucions encarregades de la funció de protegir, vigilar o detenir, no és fins a la Revolució Francesa de 1789 que es determinen les tres característiques obligatòries i fonamentals per definir la moderna policia com a institució per protegir les persones i les institucions i fer respectar els drets de tothom.

⁵ Article 12. *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.*

Article 13. *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés.*

Article 15. *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.*

El primer atribut és que es tracta d'una força pública per al benefici de tots; el segon, que aquesta força ha d'estar costejada amb els diners de les contribucions que equitativament facin tots els ciutadans, i el tercer, que sempre s'han de demanar comptes de la seva gestió.

Quan una societat gaudeix d'una institució especialitzada en seguretat que té aquestes tres característiques, això possibilita que els ciutadans puguin reclamar la presència dels membres de la institució quan senten amenaçats o quan n'estan. Si el resultat de l'acció d'aquesta força policial és satisfactori, la institució anirà creixent i evolucionant.

2.2. El naixement de la policia judicial en els textos legals

Els assemblearis francesos⁶ van ser uns dels primers legisladors europeus a redactar una norma on es recollien les funcions de la policia judicial. Ho van fer durant el govern de la primera República Francesa, i concretament en el Codi dels delictes i de les penes, de 25 d'octubre de 1795.⁷

A la Convenció Nacional hi estaven representats els membres de dos grans blocs polítics enfrontats: els girondins i els jacobins, però també hi havia altres tendències més minoritàries. La Convenció reunia alhora el poder legislatiu i una part del poder executiu durant aquesta època (1792-1795).

Aquest període va ser de grans dificultats econòmiques i financeres, amb amenaces de les potències estrangeres, anys de revoltes internes i de temptatives de cops d'estat, d'alternances de governs i de constants execucions públiques; fins i tot ha passat a la història un perío-

⁶ La Convenció Nacional.

⁷ Code des délits et des peines, du 3 Brumaire, an 4.

de de 8 mesos, dins d'aquesta època, en què el terror era validat pels assemblearis per posar fi a les amenaces i a les contrarevolucions.

En aquests anys convulsos i de revolució, de desordres públics, de gran inseguretat jurídica i de molta por pels carrers, els legisladors van aprovar la llei que creava una institució pública amb la finalitat de protegir totes les persones i no tan sols els poderosos, els religiosos o els nobles.

La feina de la Convenció va ser molt extensa, però aquí només ens centrarem en el Codi dels delictes i de les penes, de 1795.

En els articles del 16 al 20 es fixaven les funcions de la policia:⁸

Article 16. La policia està instituïda per mantenir l'ordre públic, la llibertat, la propietat i la seguretat individual.

En l'article següent, el 17, el codi divideix la policia en dues parts: la policia administrativa i la policia judicial.

S'estableix que a la policia administrativa li correspon mantenir els costums i l'ordre públic en cada part de l'administració general i pretén per damunt de tot prevenir la delinqüència.

En l'article 20, i en tot el títol primer, hi trobem els primers textos en què es regula la policia judicial:⁹

Article 20. La policia judicial recerca els delictes que la policia administrativa no ha pogut evitar que es cometin i recerca les proves i lliura els autors als tribunals encarregats per llei de sancionar-los.

⁸ Article 16. La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la LIBERTÉ, la PROPRIÉTÉ, la SURETÉ individuelle.

⁹ Article 20. La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu EMPÊCHER de commettre, en rassemble les preuves, et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la loi de les punir.

Els constituents francesos començaven a implantar la divisió de poders i van veure imprescindible designar unes persones o institucions per perseguir i sancionar aquells que no complien el que les lleis pronunciaven.

Els comissaris de policia, els guardes de camp i boscos, els jutges de pau, els capitans i els tinentes de la Gendarmeria Nacional són els personatges públics que estan comissionats per fer complir les normes sota la vigilància de l'acusador públic, entre d'altres. A les poblacions que no arribaven a 5.000 habitants, les funcions de comissari de policia les exercia l'agent municipal o el seu adjunt,¹⁰ i en algunes altres localitats aquesta substitució també es produïa quan el comissari de policia era absent per qualsevol motiu.

Els membres de la Convenció van crear un ampli codi legislatiu i van regular totes les infraccions pròpies de l'època, i alhora van idear uns procediments per enjudiciar aquestes infraccions.

No van considerar oportú crear un cos de policia judicial específic i propi, sinó que van emprar els càrrecs, professions i oficis que ja existien per adaptar-los al nou règim, i els van assignar les diverses tasques que conformen la funció de policia judicial.

Aquest model de gestió i administració de la seguretat es va estendre pels territoris que França va anar conquerint i colonitzant.

En altres països o territoris que no van ser conquerits o colonitzats, es va emular o adaptar el sistema de govern francès, respectant algunes singularitats específiques per a cada indret.

¹⁰ Art. 25

2.3. El cas espanyol i la LECrim

L'Estat espanyol del segle XIX va imitar moltes de les institucions i les lleis franceses, però les va adaptar a les peculiaritats espanyoles. Aquestes singularitats van estar marcades durant molts anys per tres estaments que dirigien la política espanyola: la corona, l'exèrcit i l'Església.

En algunes matèries és senzill comparar les similituds entre la regulació espanyola i la francesa, però el que podia tenir sentit a França, amb una major divisió de poders i amb una assemblea legislativa força independent, potser no tenia sentit en una Espanya tradicional, monàrquica, absolutista i ultracatòlica.¹¹

La LECrim es va redactar per primer cop l'any 1872, quan es va aprovar per les Corts espanyoles la primera norma completa i específica per enjudiciar les causes criminals.

Els precedents legislatius espanyols en matèria processal criminal estaven dispersos i provenien del Reglament provisional per a l'Administració de Justícia, en allò que pertocava a la jurisdicció ordinària, de 26 de setembre de 1835, inspirada en els principis de la Constitució espanyola de 1812. Posteriorment, i amb el pas del temps, s'hi van anar fent modificacions en funció de les ideologies dominants en cada moment. Cada canvi de govern a Espanya comportava modificacions en matèria penal i processal.

Les normes de procediment per enjudiciar les causes criminals i posteriorment castigar els infractors s'han d'adaptar a l'esdevenir dels temps, als canvis tecnològics i, per descomptat a les lleis substantives que tipifiquen les infraccions i, finalment, al que disposen les lleis de demarcació i planta i les de regulació del poder judicial.

¹¹ Hi ha molts exemples d'adaptacions espanyoles a les institucions i procediments francesos: el codi penal, el codi civil i, pel que fa al procediment, podem esmentar les normes per enjudiciar les causes criminals, la LECrim aprovada per Reial Decret el 14 de setembre de 1882.

Els primers codis penals espanyols, tant el de 1850 com el de 1870, incorporaven moltes normes sobre l'enjudiciament, i també ho feia la primera Llei orgànica del Poder Judicial (LOPJ).

La LECrim, vigent fins als nostres dies amb in comptables modificacions, va ser aprovada l'any 1882, i publicada el diumenge 17 de setembre. La funció de policia judicial està recollida en els articles 282 i següents, i es va redactar de forma molt similar a la que podíem llegir en el *Codi* francès de 1795.

Deia l'article 282, en la redacció de 1882:

La policia judicial té per objecte, i és obligació de tots els qui la componen, descobrir els delictes públics que es cometin al seu territori o demarcació; practicar, segons les seves atribucions, les diligències necessàries per comprovar-los i descobrir els delinqüents, i recollir tots els efectes, instruments o proves del delicte que hi hagi perill que desapareguin, els quals han de posar a disposició de l'autoritat judicial.

Si el delicte és dels que només es poden perseguir a instància de part legítima, tenen la mateixa obligació expressada en el paràgraf anterior, si se'ls requereix a aquest efecte.

I en l'article 283 s'establia que:

Constituïran la policia judicial i seran auxiliars del Ministeri Fiscal, dels jutges d'instrucció auxiliars dels jutges i dels municipals en el seu cas:

1r. Les autoritats administratives encarregades de la seguretat pública i de la persecució de tots els delictes o d'alguns d'especials.

2n. Els empleats o els subalterns de la policia de seguretat, sigui quina sigui la seva denominació.

3r. Els alcaldes, els tinents d'alcalde i els alcaldes de barri.

4t. Els caps, els oficials i els individus de la GC o de qualsevol altra força destinada a la persecució de malfactors.

5è. Els serenos, els zeladors i qualsevol altre agent municipal de la policia urbana o rural.

6è. Els guardes particulars de muntanyes, de camps i de sembrats, jurats o confirmats per l'Administració.

7è. Els caps dels establiments penals, els alcaides i els seus subalterns funcionaris del cos especial de presons.

8è. Els agutzils i dependents dels tribunals jutjats.¹²

La redacció actual és pràcticament igual, però el que cal es llegir-los en el context actual.

Com es pot observar, el legislador espanyol del moment va preveure dedicar un grup de professionals, i tota una sèrie de funcionaris i autoritats, a la tasca d'auxiliar jutges i fiscals.¹³

A finals de segle XIX, l'estratègia, el criteri i l'organització de la investigació criminal es va voler modificar, i es va crear un cos de policia específic denominat «Cos de Policia Judicial», per tal de lluitar contra l'anarquisme. L'existència d'aquests cos policial va ser molt curta.

¹² Aquests dos articles es mantenen vigents fins avui dia amb alguna lleugera modificació. La qüestió és que aquests articles s'han d'aplicar d'acord amb el context actual. Per exemple, quan en el punt 5 s'esmenten els zeladors, s'està referint a aquells que duïen la *zelada*, que volia dir l'espasa, i no es pot entendre que per zeladors hem d'interpretar els zeladors dels centres hospitalaris.

¹³ Com es pot observar, el legislador espanyol tampoc no va voler crear un cos de policia específic per exercir la funció de policia judicial, i va preferir seguir el model francès.

En aquella època, en els darrers anys del segle XIX, la desafecció dels ciutadans envers la política del govern era molt gran. El govern era ineficaç, no assumia les seves responsabilitats, alhora que no sabia respondre, eficientment, davant dels reptes que se li presentaven. Crisi institucional, amb conspiracions per enderrocar la reina regent; els carlins esperant el seu torn per poder entronar el seu candidat Carles VII; peticions al Congrés dels Diputats perquè s'investigués la corrupció administrativa, crisi econòmica, etc., eren tan sols alguns dels problemes que el govern espanyol havia d'afrontar.

La pujada en els impostos especials, els desordres econòmics i l'enfonsament de part de la marina espanyola en aigües de les Filipines i de Cuba van fer que la manca d'aliments es comencés a notar en diverses províncies.

Cal recordar alguns fets concrets d'aquells temps, que van generar molt malestar, i desafecció i desànim; van ser la guerra de Cuba, on l'any 1896 el contingent espanyol a l'illa es podia fixar en més de 185.000 homes, dels quals van retornar poc menys de 100.000, l'any 1898. Però també hi havia altres fronts oberts, com la revolta a les Filipines, on l'exèrcit espanyol disposava de més de 28.000 homes, i a Puerto Rico, on eren més de 5.000.

Finalment, l'any 1898, Espanya perdia les colònies de Cuba, Puerto Rico i les Filipines.

El moviment anarquista, a principis de la darrera dècada del segle XIX, pren el camí de la «propaganda pel fet» incorporant la lluita armada en el seu ideari. Els mals de la societat per a ells són tres: Església, capitalisme i Estat.

Els diferents cossos policials de l'època no estaven ben preparats per afrontar aquell clima social. Dels problemes d'ordre públic a les grans ciutats se n'encarregava l'exèrcit, que feia servir tècniques i tàctiques pròpies de la guerra, causant moltes baixes i cometent molts abusos entre la població.

Dels problemes derivats de la investigació criminal se n'encarregaven la Policia de Vigilància, la Policia de Seguridad i la GC, però en aquells temps les eines més emprades pels agents en la investigació criminal eren o bé la confessió o bé la delació.

Per investigar els delictes comesos amb artefactes explosius (la majoria eren materialitzats amb bombes Orsini) es requeria una més alta especialització, i els mètodes clàssics d'investigació, fonamentats en informants i confidents, no acabaven de funcionar. Es detenien centenars de persones i se les interrogava i, si calia, se les torturava per obtenir informacions. En algun cas es va optar per suspendre les garanties constitucionals.

L'any de 1895, el govern civil de Barcelona va crear el primer Gabinet d'identificació antropomòrfica i fotogràfica policial, i a poc a poc es va anar tecnificant la investigació criminal.

Els atemptats contra el general Martínez Campos (24 de setembre de 1893), el del Teatre del Liceu (7 de novembre de 1893) o el del dia de Corpus, al voltant de l'església de Santa Maria del Mar (7 de juny de 1896), tots ells a Barcelona, juntament amb d'altres comesos a Bilbao, Madrid o Valencia, en un període molt curt de temps, van fer que tant el poder legislatiu com l'executiu aprovessin diferents mesures extraordinàries i instruments jurídics per lluitar contra aquest moviment.

En primer lloc, la Llei sobre repressió dels delictes comesos per mitjà d'explosius, de 10 de juliol de 1894, i el 2 de setembre de 1896, la Llei de repressió de l'anarquisme.

Com a desenvolupament d'aquestes lleis es va posar a disposició del president del Consell de Ministres, el dia 1 de setembre de 1896, un crèdit extraordinari de 125.000 ptes.

Posteriorment, el dia 16 de setembre, de 1896, s'aprovà un Reial Decret per a l'aplicació de la llei.

Finalment, el dia 19 de setembre de 1896, per Reial Ordre es creava el Cos de Policia Judicial per investigar i perseguir els delictes establerts en la llei de 1896, però es limitava l'àmbit d'aplicació de la llei a Madrid i Barcelona.

D'aquell Cos de Policia Judicial se'n van constituir dues seccions: una a Barcelona i l'altra a Madrid.

A Barcelona, la plantilla inicial va ser d'un cap, un sotscap i 23 agents, mentre que a Madrid eren igualment un cap i un sotscap però només s'hi van destinar 11 agents.

La vigència d'aquests cos policial va ser molt breu i ben aviat es va dissoldre i els seus membres es van incorporar a les forces policials convencionals de l'època.

2.4. La Llei 55/1978, de 4 de desembre, de la Policia

El dia 4 de desembre, de 1978 s'aprova la Llei de Policia, que havia de servir per afrontar el canvi en el model i el sistema policial espanyol. La llei significava una veritable reforma en el model policial espanyol, superant el sistema que havia implantat el franquisme.

Durant els darrers anys de la dictadura i els primers temps de la transició política, la situació interna dels diversos cossos policials no era gaire bona.

Efectius de la Policia, la Policia Armada i la GC van arribar a manifestar-se fins a les portes mateixes del Ministeri d'Interior sense que els comandaments naturals aturessin els seus homes, malgrat les ordres i instruccions del ministre.

Les demandes de sindicalització, de disposar del règim de seguretat social o de millores salarials provocaven queixes constants dels cossos de seguretat.

D'altra banda, les organitzacions terroristes ETA i GRAPO i els grups d'ultradreta van ser molt actius i van organitzar moltes accions, produint desenes de morts i provocant una alta percepció d'inseguretat ciutadana als carrers de les grans capitals.

Van ser molts els canvis que es van produir en la societat espanyola a partir de 1978, i amb l'aprovació de la CE es volia passar full a tot el que el franquisme havia significat. La CE va comportar una llei de punt i final del règim franquista i va aportar una nova estratègia per aconseguir seguretat al territori.¹⁴

La definició de l'Estat espanyol com a estat social i democràtic de dret, l'entrada en joc dels partits polítics, del Tribunal Constitucional o del Síndic de Greuges, al costat de la recuperació de les autonomies i d'un major protagonisme del món local, plantejaven un futur molt diferent del que fins aquell moment havien viscut els espanyols.

Però potser on més es van percebre els canvis va ser en els drets fonamentals, que es recollien en la CE, entre els articles 14 a 29. El reconeixement d'aquests drets obligava els poders públics i les institucions a canviar els principis bàsics de funcionament, que havien restat inalterables durant l'època franquista, i conseqüentment la metodologia d'investigació criminal que s'havia seguit fins a aquell moment es va haver d'adaptar.

Les declaracions policials o judicials, calia fer-les en presència de l'advocat, les entrades i perquisicions o les intervencions telefòniques requerien una ordre judicial prèvia, el jutge que instruïa no podia ser el mateix que enjudiciés i, en resum, es van començar a aplicar una sèrie de garanties per tal de salvaguardar els drets.

¹⁴ Els mateixos diputats que havien redactat la Llei de Policia de 1978 havien redactat la proposta de Constitució, que el dia 6 de desembre s'aprovaria en referèndum pel poble espanyol.

Els diputats espanyols eren conscients de canvis que havia de significar l'entrada en vigor de la CE en tots els sentits, i especialment en la metodologia de treball dels policies.

Conscients de tot el que els venia a sobre, els legisladors espanyols van aprovar una reforma de policia essencial i bàsica per poder conviure, durant els primers anys, amb la CE. Si no fos per aquesta raó, no es podria entendre com la Llei 55/78, de Policia, en les disposicions addicionals, esmenta tant una CE com uns estatuts d'autonomia que encara no existien.

La Llei 55/1978, de Policia, pel que fa al model de policia judicial, el recull clarament en els articles 9, 10 i 11.

Primerament, delimita molt a qui correspon la funció de policia judicial quan regula, com una de les funcions del Cos Superior de Policia, la direcció i la coordinació dels serveis policials. En el model de policia judicial que van dissenyar els legisladors de 1978, s'instauraven com a mínim dues categories de policies, pel que es refereix a l'auxili a jutges, tribunals i ministeri fiscal. Mentre que als membres del Cos Superior de Policia¹⁵ se'ls encarregava específicament aquesta funció (policia judicial específica), a la resta de policies, i d'acord amb el que deia la LECrim, se'ls deixava en un pla molt més generalista (policia judicial genèrica).

La Llei 55/78, de Policia, definia clarament la voluntat del legislador en el sentit de no crear un cos nou de policia judicial, i per això es va mantenir el sistema que es recollia en la LECrim.

¹⁵ Article 9.1. «En el ámbito de la investigación, y en sus funciones de policía judicial, realizar las operaciones precisas en orden a la información y prevención de los delitos y demás infracciones legales; y, de haberse cometido, investigarlos y practicar las diligencias necesarias para comprobarlos, descubrir y aprehender a los presuntos culpables y asegurar los efectos, instrumentos o pruebas del delito, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial. Y, asimismo, elaborar informes técnicos y, en su caso, periciales, en materia de investigación criminal, por propia iniciativa o a requerimiento de las autoridades competentes».

Es volia una policia formada i especialitzada per dedicar-la a la investigació criminal.¹⁶ S'exigia que els agents que actuessin en la funció de policia judicial disposessin d'estudis universitaris i dedicació exclusiva a jutges, tribunals i ministeri fiscal. A partir d'aquestes premisses, només quedava l'opció de les dobles dependències: la dependència funcional seria de jutges, tribunals i ministeri fiscal, però la dependència orgànica havia de ser de les autoritats governatives.¹⁷

Pel que té a veure amb la tecnificació de la policia, es va optar pel model de crear les places de facultatius. Aquestes persones (en general, funcionaris en aprovar l'oposició) estaven llicenciats o diplomats en medicina, química, farmàcia, diverses enginyeries, arquitectura o arquitectura tècnica i altres especialitats que eren necessàries per tirar endavant les investigacions, ajustant-se a dret i al que demanaven jutges, tribunals o fiscals.

En paraules del ministre de l'Interior del moment, Sr. R. Martin Villa:¹⁸

«També vaig procurar una més gran professionalitat amb la creació de l'escala facultativa, integrada per 240 llocs de treball, reservant-se 200 per a funcionaris titulats per les diferents universitats i escoles tècniques superiors, tot això amb la finalitat d'accentuar l'especialització de l'actuació policial en les seves relacions amb les diferents

¹⁶ Article 11. «El régimen funcional de los miembros del Cuerpo Superior de Policía será el que determine el reglamento del Cuerpo, cuyo contenido se ajustará a la legislación de funcionarios civiles del Estado. En su redacción se tendrán en cuenta las siguientes reglas: a) La adquisición de la condición de funcionario del Cuerpo Superior de Policía se operará en virtud de la superación del correspondiente ciclo de estudios en la Escuela Superior de Policía. Para el ingreso en la Escuela se requerirá en todo caso estar en posesión del título o nivel académico que habilite para el acceso a la Universidad y superar las correspondientes pruebas».

¹⁷ Article 10. «Uno. Sin perjuicio de la labor de auxilio a los Jueces y Tribunales que, conforme a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, compete a todos los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado, se crearán unidades específicas de policía judicial. Dos. Las unidades a que se refiere el apartado anterior dependerán funcionalmente de los órganos judiciales competentes».

¹⁸ Martín Villa, R., *Al servicio del Estado*. Ed. Planeta. Barcelona, 1984, pàg. 152.

autoritats i, particularment, amb les de l'administració de justícia. Em preocupava la integració en la policia d'advocats que facilites-sin la creació de la policia judicial i el contacte amb jutges i fiscals».

Aquest model de policia judicial que s'aprovava en la Llei 55/78, de Policia, tindria la seva continuïtat en la CE.

2.5. La Constitució de 1978 i la policia judicial

Els ponents de la CE no van dissenyar un nou model de policia judicial, sinó que van deixar vigent el que la LECrim disposava. El que es pretenia era que fos el legislador postconstitucional el qui determinés el model a seguir en matèria de policia judicial d'acord amb les necessitats del moment.

La regulació de la policia en la CE està dispersa per diversos títols. En el títol IV, on es regula el govern i l'administració, podem trobar-hi les funcions de les FCS;¹⁹ en el títol VI, on es regula el poder judicial, es determina la dependència de la policia judicial, i fins i tot en el títol VIII, on es fixen les competències per a l'Estat i per les comunitats autònomes,²⁰ es proclama que la seguretat pública és una competència exclusiva de l'Estat, sens perjudici que es puguin crear cossos de policia.

Es definia així un model policial asimètric. En funció de les previsions de cada Estatut d'autonomia, i depenent de si es volia assumir alguna part de la parcel·la de la seguretat pública, cada comunitat autònoma podia decidir si creava un cos de policia propi i si s'encarregava també de la coordinació de les policies locals.

¹⁹ Article 104.1. «Les Forces i els Cossos de Seguretat sota la dependència del Govern tindran per missió protegir el lliure exercici dels drets i de les llibertats i garantir la seguretat ciutadana. 2. Una llei orgànica determinarà les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts de les Forces i Cossos de Seguretat».

²⁰ Article 149.1. «L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: [...] 29. Seguretat pública, sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica».

L'article 149.1.29 atribueix a l'Estat la competència exclusiva en seguretat pública, sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear cossos de policia.

I l'article 148 determina que correspon a les comunitats autònomes la vigilància dels seus edificis i instal·lacions i la coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en els termes que estableixi una llei orgànica. La CE no defineix què és o què cal entendre per policia judicial i permet diverses lectures. Policia judicial, en el marc constitucional vigent, podria ser un tant un cos específic de policies com una funció, que per generar més confusió les lleis posteriors han vingut a qualificar com a policia judicial.

Amb la disposició de tres administracions: central, autonòmica i local, en què cadascuna pot disposar d'un cos policial que coadjuvi a complir les seves funcions, el model policial espanyol i català és, a més d'asimètric, tridimensional.

La CE, per primer cop en la història del constitucionalisme espanyol, eleva a constitucional el rang de la policia judicial, la policia encarregada d'auxiliar jutges, tribunals i ministeri fiscal. Segons Blázquez Gonzalez,²¹ aquest article té les influències d'altres constitucions del nostre dret comparat, com podria ser la Constitució italiana, que en l'article 109, estableix que les autoritats judicials disposaran directament de la policia judicial.

Reconèixer la policia judicial en el text de la norma fonamental va ser, precisament, el motiu pel qual el grup polític Alianza Popular va presentar una esmena de supressió del redactat entenent que la policia judicial no havia de ser matèria constitucional.

Com hem dit anteriorment, la policia judicial es troba en el títol VI, del Poder Judicial, i concretament en l'article 126. Aquesta diferen-

²¹ Blázquez González. F., *La Policía Judicial*. Ed. Tecnos, pàg. 91.

ciació respecte de la ubicació de les FCS en el mapa de la CE ja és prou significativa.

Segons Martínez Pérez:²² «aquest enquadrament jurídic fonamental fa suposar que el legislador pretenia reforçar la idea d'una policia judicial com a òrgan col·laborador de la justícia, al mateix temps que es dotava d'un instrument propi a jutges i fiscal en el desenvolupament de les funcions que els atribueixen els articles 106, 117 i 124 de la CE...».

El text que finalment es va aprovar recull la dependència de la policia judicial dels òrgans jurisdiccionals unipersonals, dels tribunals i del Ministeri Fiscal. El precepte diu:

Article 126: «La policia judicial depèn dels jutges, dels tribunals i del Ministeri Fiscal en les seves funcions d'indagació del delictes i de descobriment i assegurament del delinqüent, en els termes que la llei estableixi».

És una redacció molt àmplia i generalista, que permet diferents lectures i, per tant, aquest plantejament pot tenir conseqüències positives i negatives alhora, depenent del punt de vista des del qual s'analitzi.

Les positives són que deixa obert el model perquè el legislador futur defineixi el sistema de policia judicial d'acord amb la ideologia de cada partit polític i tenint en compte les diferents opcions possibles.

La conseqüència negativa, entre d'altres, és la inseguretat jurídica que se'n deriva, que obliga que sigui el Tribunal Constitucional el que interpreti la disposició.

²² Martínez Pérez, R., *Policia judicial y Constitución*. Ed. Aranzadi. Elcano Navarra, 2001, pàg. 214 i 215.

El precepte genera alguns dubtes, com per exemple:

- Primer: La policia judicial a la qual es refereix l'article 126, és un cos específic de policia o és una funció?

Si fos una funció, aquesta es concreta a auxiliar jutges, tribunals i Ministeri Fiscal, o bé la funció a què es refereix és la indagació del delictes i el descobriment i assegurament del delinqüent? I en qualsevol cas, aquestes funcions cal interpretar-les com un *numerus clausus* de funcions, o bé s'hi poden afegir altres funcions més enllà del que disposa la CE?

- Segon: Qui és el titular de les tasques d'indagació del delictes i de descobriment i assegurament del delinqüent? O plantejat en altres termes, de qui és la responsabilitat d'indagació del delictes i de descobriment i assegurament del delinqüent? Qui dirigeix la investigació criminal d'acord amb aquest precepte?
- Tercer: A quina llei es referia la CE, a una llei específica reguladora de la policia judicial, o bé n'hi ha prou amb alguns articles en les lleis que regulen la policia o en la llei que regula el poder judicial? I si aquestes dues lleis no diguessin exactament el mateix, qui interpretaria quina llei seria prioritària? O com es podrien conjugar les dues normes si diuen coses diferents?

Algunes de les qüestions que es plantegen en el punt primer, van quedar resoltes en aprovar-se la LOPJ, i en la LOFCS, en el sentit que policia judicial és una funció i no un cas específic.

L'article 547 de la LOPJ diu: «La funció de la policia judicial comprèn l'auxili als jutjats i tribunals i al ministeri fiscal en l'esbrinament dels delictes i en el descobriment i l'assegurament dels delinqüents».

I l'article 29.1 de la LOFCS, estableix que: «Les funcions de policia judicial que s'esmenten en l'article 126 de la Constitució les exerceixen les FCS de l'Estat, a través de les unitats que es regulen en aquest capítol».

Queda així clar que el legislador espanyol de 1985 i de 1986 va voler concretar el precepte constitucional en aquest sentit, i a més a més, com es pot comprovar en la LOFCS, es pretenia, en part, que la dependència orgànica de qui exercís la funció de policia judicial fos de qui dirigís les FCS.²³

En el mateix sentit opina el Doctor Joan Josep Queralt, que referint-se a la policia judicial diu que «és una funció específica dins de les funcions de policia general [...], fet que suposa que no existeix una policia judicial, sinó només una funció de policia judicial».²⁴

A la segona de les qüestions plantejades s'hi podria respondre dient que la titularitat de les tasques d'indagació del delictes i de descobriment i assegurament del delinqüent corresponen al poder judicial, el qual l'exerceix mitjançant la policia judicial. Encara que se'n podrien fer altres lectures possibles, com que les tasques d'indagar, descobrir i assegurar s'assignin únicament al Ministeri Fiscal.

La doctrina majoritària²⁵ s'ha pronunciat en el sentit que hi ha unes funcions genèriques o de primer grau de policia judicial i unes funcions específiques o de segon grau de policia judicial, i que correspon als cossos policials exercir-les. Fins aquí es podria dir que hi ha unanimitat i la majoria de la doctrina entén que les funcions genèriques de policia judicial les poden realitzar tots els cossos de policia i tots els funcionaris que pertanyen a aquests cossos i a d'altres, però les discrepàncies apareixen quan uns opinen que només els membres

²³ En un capítol posterior desenvoluparem els aspectes relacionats amb la dependència.

²⁴ Queralt, J.J., *Introducción a la Policía Judicial*. Editorial J.M. Bosch editor. 3a edició. Barcelona, 1999, pàg. 13.

²⁵ Herrero Herrero, C., *Un modelo razonable de Policía Judicial*. Pàgina web del Ministerio de Justicia. [mjusticia.gob.es. www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292344073505?blobheader=application%2Fpdf](http://mjusticia.gob.es/www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292344073505?blobheader=application%2Fpdf), consultada el 24 de gener de 2015.

Jiménez Villarejo, J., «La policía judicial: una necesidad, no un problema», a: *Justicia penal*, número especial II de la revista *Poder Judicial*.

del Cos Nacional de Policia (CNP) o de la GC poden exercir funcions específiques de policia judicial i disposar d'unitats adscrites a aquest efecte, i d'altres entenen que tots els cossos policials poden tenir també unitats específiques de policia judicial. Podríem trobar un tercer grup d'autors que defensen que només podrien afegir-se per exercir la funció específica de policia judicial els membres de les policies autonòmiques.

A la tercera de les qüestions, s'hi pot respondre que, si bé és perfectament legal que la llei a la qual es refereix l'article 126 de la Constitució sigui la LOFCS,²⁶ també es vàlid acceptar que la llei a la qual es refereix l'article esmentat sigui la LOPJ,²⁷ complementada per uns quants qual articles de la LECrim.

Com es pot observar, el que ordenen les dues lleis orgàniques no és el mateix produint-se llavors una inseguretad jurídica. En aquests cas no es compleix el principi de la taxativitat que es predica de les normes jurídiques.

Considerem que aquesta solució aportada pel legislador no és una bona tècnica jurídica, i que hagués estat més aclaridor abordar aquesta qüestió des d'una llei específica que regulés tots els aspectes que afecten l'exercici de la funció de policia judicial.

L'opció de desenvolupar el mandat constitucional en dues lleis orgàniques diferents té moltes conseqüències per al desenvolupament de la funció. Entre d'altres, que els ciutadans no puguin conèixer amb certesa a qui correspon la tasca d'executar les investigacions criminals.

El Tribunal Suprem i el Tribunal Constitucional han hagut de pronunciar-se, en via de recursos, i en reiterades ocasions, sobre la con-

²⁶ En concret els articles 29 a 36.

²⁷ En concret els articles 547 a 550.

dició de policia judicial d'un o altre agent pertanyent a diferents cossos de l'administració.

Seria convenient que la norma jurídica predeterminés qui és l'encarregat de materialitzar les ordres que donen els jutges, tribunals i Ministeri Fiscal? La resposta hauria de ser prou clara per assolir un nivell adequat de seguretat jurídica.

De la mateixa manera que la norma processal predetermina un jutjat, un jutge, un secretari, un metge forense, etc., i tothom està d'acord que això és una garantia del procediment d'investigació, els ciutadans, les víctimes, els partícips o els encartats haurien de poder saber d'antuvi qui investiga les infraccions que el Codi Penal sanciona en cada cas concret. Les víctimes dels delictes haurien de poder estar al corrent de quin és l'estat d'una investigació,²⁸ salvaguardant sempre aquells aspectes que poden perjudicar la investigació en cas que es difonguessin. Hauria de quedar resolta la qüestió de qui és el responsable d'informar la ciutadania de les denúncies, de les investigacions i dels esdeveniments rellevants? Cal recordar que, avui per avui, és vigent, com a principi d'actuació policial, guardar secret rigorós respecte de totes les informacions que coneguin per raó o en ocasió del compliment de llurs funcions.²⁹

La segona de les conseqüències de regular amb uns pocs articles (i en dues lleis orgàniques diferents) una qüestió tan cabdal com la policia judicial és la manca de rang legal (si la resta de la regulació es fa per reglament) i/o la insuficiència legislativa, deixant moltes qüestions sense regulació.

La CE va deixar obert el model de policia judicial, i certament havia de ser així en un moment inicial, tenint en compte el moment històric de transició que s'estava vivint. Però si es va voler deixar tan

²⁸ En la mesura que aquest coneixement no afectés la investigació mateixa.

²⁹ Article 11.2 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de Policia de la Generalitat/Mossos d'esquadra, art. 11-5è.

obert el precepte, sens dubte no va ser perquè es regulés en via reglamentària des de l'executiu, sinó perquè fos el poder legislatiu, les Corts, les que decidissin tots els aspectes importants i rellevants que podien afectar el desenvolupament de la funció de policia judicial.

Pot haver-hi molts exemples que demostrin la manca de regulació i dels conseqüents problemes que això planteja; potser, per esmentar-ne un parell, podríem dir:

- a) La manca de regulació de les conegudes diligències prejudicials, en quins casos es pot «indagar» per part dels efectius de la policia judicial sense coneixement del jutge o del fiscal? Durant quant de temps? En quin moment s'ha de judicialitzar una investigació?
- b) O bé com es normativitza la dependència orgànica dels qui exerceixen les tasques d'indagar, descobrir i assegurar?

Un cop passats quasi ja 30 anys d'aquella regulació de la policia judicial en la LOPJ i en la LOFCS, reiterem que és imprescindible (per donar una millor seguretat jurídica) una llei expressa que reculli totes les fases de la investigació criminal i que, alhora, reconegui tots els canvis que hi ha hagut en el model policial espanyol, superant la regulació vigent, que ha quedat obsoleta.

Aquests canvis als quals ens referim no són, únicament, els derivats dels canvis en el model policial espanyol tridimensional i asimètric, amb l'aparició de les policies autonòmiques, sinó també amb el reconeixement exprés a altres institucions de la possibilitat de disposar també de personal dedicat específicament a la funció d'auxili al poder judicial.

Aquestes institucions a les quals ens referim són, en primer lloc, les policies locals, però no únicament; també hi ha altres agències o institucions que participen de forma substancial en la indagació del delictes i en el descobriment i l'assegurament del delinqüent, com

poden ser el personal de l'Agència Duanera, els funcionaris de presons, a tot l'Estat, o el cos d'agents rurals, a Catalunya, els quals segons l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006 també exerceixen funcions de policia judicial en els termes que estableixi la llei (art 144.6).³⁰

La llei hauria de regular aspectes procedimentals relacionats amb els diversos mitjans per investigar i concretar els límits de quan es poden emprar els uns i els altres, i alhora hauria de determinar clarament terminis, costos i adequacions a les noves tecnologies.

També per a la nova llei seria convenient crear un vocabulari exprés i diferenciat per a cada operador o per a cada acció que configura la funció i no anomenar coses diferents amb la mateixa paraula.³¹

3. La funció de policia judicial

Tal com hem vist fins a aquest punt, a l'Estat espanyol no existeix un cos de policia específic de policia judicial; per tant, i d'acord amb el que disposa la majoria de la normativa vigent, podem considerar que policia judicial és una funció.

Les accions que cal efectuar per executar aquesta funció serien les que estan descrites en l'article 126 de la CE, és a dir, indagar el delicte i descobrir i assegurar el delinqüent.

Com hem vist en el punt anterior, la funció de policia judicial està recollida en diverses normes jurídiques, com la LOPJ, la LOFCS, la LECrim o el Reial Decret 769/87, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial (RDPJ), o en altres normes com l'Estatut Orgànic

³⁰ Els membres d'aquest cos tenen la condició d'agents de l'autoritat i exerceixen funcions de policia administrativa especial i policia judicial, en els termes que estableix la llei.

³¹ Cal recordar que l'expressió «policia judicial», en l'actualitat, es fa servir per referir-se a una funció, al funcionari que executa la funció, a la unitat a la qual pertany el funcionari, etc.

del Ministeri Fiscal o la Llei orgànica de repressió del contraban, però també es regula aquesta funció en normes d'abast autonòmic i que afecten només uns determinats territoris de l'Estat espanyol, com poden ser els estatuts d'autonomia o altres normes sectorials.

La LOPJ, en el Llibre VII, Títol III, quan regula el Ministeri Fiscal i altres persones i institucions que cooperen amb l'administració de justícia, disposa de quatre articles³² en què regula la funció de policia judicial.

L'article 547 de la LOPJ,³³ estableix que aquesta funció competeix, quan siguin requerits per prestar-la, tots els membres de les FCS, tant si depenen del Govern central com de les comunitats autònomes o dels ens locals, dins l'àmbit de les seves competències respectives.

El redactat del precepte és prou clar i correspon a tots els membres de les FCS executar les accions per acomplir la funció, tenint en compte les competències que tenen atribuïdes tots els membres dels cossos policials a l'Estat espanyol, independentment del govern del qual depenen.

L'article fixa una única condició, i és que els membres de les FCS siguin requerits per prestar-la. En un altre sentit es pronuncia la LOFCS, que en l'article 29³⁴ especifica que només correspon a les FCS, dependents del Govern central, exercir la funció prevista en l'article 126 de la CE.

³² Articles 547 a 550.

³³ Aquest article està redactat de conformitat amb l'article Únic.125 de la Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial.

³⁴ Article 29.1. Les funcions de policia judicial que s'esmenten en l'article 126 de la Constitució les exerceixen les FCS de l'Estat, a través de les unitats que es regulen en aquest capítol.

Pel que fa a la LECrim, és l'article 283 el que recull tota una sèrie de professions i càrrecs als quals correspon executar la funció de policia judicial.

Una qüestió que es pot plantejar és la de la vigència de l'article 283 de la LECrim, o potser és que aquest precepte ha quedat derogat per l'aprovació de les dues lleis orgàniques esmentades?

En una sentència en què es qüestionava si els membres del Servei de Vigilància Duanera podien actuar en funcions de policia judicial, el ponent, magistrat Sr. Andrés Martínez Arrieta, va resoldre que l'article 283 de la LECrim estava tàcitament derogat i que calia anar a la LOPJ per legitimar l'actuació dels agents, d'acord amb els principis generals del dret, pels quals llei posterior deroga llei anterior en allò que la contradigui, i llei especial deroga llei general en el mateix supòsit.

Uns mesos més tard, en un acord no jurisdiccional, la Sala segona del Tribunal Suprem, el 14 de novembre de 2003, va establir que l'article 283 de la LECrim no està derogat, si bé ha de ser actualitzat en la seva interpretació.³⁵

És sorprenent que la regulació de la funció de policia judicial que es va aprovar en dues lleis orgàniques, separades tan sols per, nou mesos, i votades per les mateixes correlacions de forces parlamentàries, resolgués de forma tan diferent una qüestió tant cabdal. La LOPJ es va aprovar el dia 1 de juliol de 1985, i la LOFCS es va aprovar el 13 de març de l'any següent.

³⁵ «Acuerdo del pleno no jurisdiccional de la sala segunda, adoptado en su reunión del día 14-11-03. Cuestión: ¿El servicio de vigilancia aduanera es policía judicial?»

Acuerdo primero: «El artículo 283 de la LECrim no se encuentra derogado, si bien debe ser actualizado en su interpretación. Segundo: el servicio de vigilancia aduanera no constituye policía judicial en sentido estricto, pero sí en sentido genérico del art. 283.1 de la LECrim, que sigue vigente conforme establece la disposición adicional primera de la LO 12/95, de 12 de diciembre, sobre represión del contrabando, en el ámbito de los delitos contemplados en el mismo tiene encomendadas funciones propias de policía judicial, que debe ejercer en coordinación con otros cuerpos policiales y bajo la dependencia de los jueces de instrucción y del ministerio fiscal».

Amb el pas del temps (30 anys), l'evolució del sistema policial i judicial ha generat una manera de treballar que ha superat el que els legisladors van preveure, i cada cop es fa més necessari adaptar la llei a la realitat actual.

3.1. L'exclusivitat de la funció de policia judicial

L'article 549.1 de la LOPJ estableix les funcions que corresponen específicament a les unitats de policia judicial i les estructura en cinc apartats:

- a)* «Esbrinar sobre els responsables i les circumstàncies dels fets delictius i la detenció dels primers, i donar-ne compte seguidament a l'autoritat judicial i fiscal, de conformitat amb el que disposen les lleis.
- b)* Auxiliar l'autoritat judicial i fiscal en totes les actuacions que hagi de fer fora de la seva seu i requereixin la presència policial.
- c)* Realitzar materialment les actuacions que exigeixin l'exercici de la coerció ordenades per l'autoritat judicial o fiscal.
- d)* Garantir el compliment de les ordres i resolucions de l'autoritat judicial o fiscal.
- e)* Qualsevol altres de la mateixa naturalesa en què sigui necessària la seva cooperació o auxili ordenades per l'autoritat judicial o fiscal».

A continuació, en l'apartat segon del mateix precepte, es diu:

«En cap cas es poden encomanar als membres de les unitats esmentades la pràctica d'actuacions que no siguin les pròpies de la policia judicial o les que en deriven».

Al nostre parer, l'article és prou clar per entendre que el personal que exerceix les funcions de policia judicial no ha de fer altres funcions que les que la llei estableix específicament per a ells.

Dit això, cal recordar que l'article 118 de la CE ordena que:

«Tothom té l'obligació de complir les sentències i les altres resolucions fermes dels jutges i dels tribunals i de prestar la col·laboració que aquests requereixin en el curs del procés i en l'execució d'allò que hagi estat resolt».

Per tant, malgrat que la LOPJ estableixi quines són les accions que han d'executar els que actuen com a policia judicial, si tothom està obligat a prestar col·laboració al que els jutges i tribunals requereixin en el curs del procés i en l'execució del que hagin resolt, aquesta norma també serà d'obligat compliment per als agents que executen funcions de policia judicial.

4. La policia judicial genèrica o de primera fase i la policia judicial específica o de segona fase

4.1 Policia judicial genèrica

La funció de policia judicial la realitzen, majoritàriament, les FCS però també hi ha altres organismes i institucions que desenvolupen algunes accions que formen part de la funció. Hi ha molts arguments pels quals és necessari dotar el poder judicial d'uns recursos humans que els permetin complir les seves obligacions amb totes les garanties possibles. Potser el més clar és que sense recursos humans que permetin executar les tasques que els jutges i tribunals tenen encomanats no pot haver-hi justícia, ni seguretat, i sense justícia ni seguretat, o amb una justícia dèbil i poc eficient, tampoc pot haver-hi una democràcia plena.

És per això que l'obligació recollida en l'article 118 de la CE (que acabem de veure en el punt anterior) o en l'article 17.1³⁶ de la LOPJ és fonamental per viure en un Estat que es defineix com a social i democràtic de dret.

Aquesta obligació de col·laborar és molt raonable i és imprescindible perquè l'administració de justícia pugui complir les seves finalitats.

Dins de l'obligació (per a tothom) de prestar col·laboració a jutges i tribunals podem incloure-hi accions com les de formar part d'un jurat quan som requerits, el deure de declarar com a testimonis quan som víctimes d'un delicte o hem presenciat un fet punible, o el deure de les persones físiques, jurídiques o de les administracions públiques de complir les resolucions i sentències que dictin els jutges i tribunals.

Qualsevol funcionari públic que estigui efectuant tasques inspectores, quan detecta accions o omissions que revesteixen el caràcter de delicte, se l'habilita, i se l'obliga a presentar davant de les autoritats judicials aquells indicis delictius que ha detectat.

En aquest sentit, els policies municipals, que actuen en moltes ocasions com a tècnics i com a inspectors vetllant pel correcte compliment de la normativa administrativa, fan inspeccions en locals d'oci, en comerços o en botiges, comproven llicències i permisos i analitzen si les diverses activitats econòmiques s'adeqüen a la legalitat.

Seguint el que diu el Doctor Joan Josep Queralt:³⁷ «s'està en funció de policia judicial quan s'interposa un delicte en el camí d'un policia governatiu [...] abans que pugui intervenir l'autoritat judicial i fiscal».

³⁶ Pel qual és obligatori per a tothom prestar la col·laboració requerida per jutges i tribunals en el curs del procés i l'execució d'allò que s'ha resolt.

³⁷ Queralt, J.J., *Introducción a la Policía Judicial*. Editorial José Maria Bosch. 3a edició. Barcelona, 1999, pàg. 20.

Encara és molt més evident la necessitat de disposar d'especialistes en diferents matèries científiques i tècniques per coadjuvar a les funcions que tenen encarregades jutges i tribunals. Les tècniques d'investigació criminal, cada cop més complexes, requereixen professionals experts en distintes matèries, que conformen el que s'ha anomenat policia tècnica, policia científica o policia especialitzada en raó de diferents matèries.

La investigació criminal, avui dia, requereix experts policials en coneixements diversos i variats, des dels tècnics de laboratori, com químics, biòlegs o veterinaris, fins als policies enginyers en informàtica o telecomunicacions, coneixedors de les xarxes de comunicació, d'internet i d'extranet, passant pels psicòlegs, juristes, geògrafs i, per descomptat, tots aquells que dominen les tècniques de la balística, la documentoscòpia o la lofoscòpia, sense oblidar els artificiers o els experts en rescats terrestres o marítims.

És dins d'aquest argumentari sobre l'especialització dels policies on cal incorporar, entre d'altres, els especialistes en investigació d'accidents de trànsit o els experts en reconstrucció d'accidents, molts dels quals són policies locals. Tots aquests especialistes, si hi dediquen tot el seu treball i totes les tasques que reben provenen dels òrgans jurisdiccionals, acabaran conformant la policia judicial específica dels delictes contra la seguretat viària.

Els cossos de Policia Local s'organitzen en diferents tipus d'àrees, unitats i serveis. Si conjuguen tasques encarregades pels seus superiors jeràrquics, regidors o alcaldes amb el treball que els encomanen els jutges, podrem dir que efectuaran la funció genèrica de la policia judicial.

Cal recordar de nou que la LOPJ concreta un deure genèric³⁸ de col·laborar amb jutges, tribunals i fiscals establint que la funció de poli-

³⁸ Establert en l'article 547 de la LOPJ o en l'article 1 del RDPJ.

cia judicial competirà a tots els membres de les FCS, quan se'ls requereixi i, alhora, en l'article següent, crea unes unitats de policia judicial que dependran funcionalment de jutges i fiscals.

La LOPJ i el RDPJ preveuen, únicament, la possibilitat que siguin policies els qui exerceixin la funció genèrica de policia judicial, però, tal com hem vist en el punt anterior, la LECrim fa una relació més àmplia de funcionaris que poden executar la funció genèrica de policia judicial, incorporant personal de diferents departaments, i fins i tot els caps respectius.

La doctrina va diferenciar dos nivells de policia judicial, el que s'anomena policia judicial genèrica i policia judicial específica.³⁹

Per exemple, Roberto Martínez,⁴⁰ referint-se a la funció de policia judicial, diu: «Conviene referirse a los miembros que la llevan a cabo, entre los que debe distinguirse quienes la ejercen en modo específico (requerido por el órgano jurisdiccional o el Ministerio Fiscal) y aquellos que se ven afectados, en cuanto integrantes de los cuerpos policiales...».

En el mateix sentit, Ángel Gil Blázquez,⁴¹ diu:

«De esta sucinta regulación se pueden extraer con facilidad dos conclusiones: Cualquier miembro de una fuerza o cuerpo de seguridad es o puede ser, genéricamente, policía judicial. Esto incluye expresamente a los Cuerpos de Policía Local».

³⁹ Alonso Pérez, F., en el seu llibre: *La policía judicial*, de l'editorial Dykinson, pàg. 21, conclou: «a modo de resumen y de acuerdo con las disposiciones mencionadas podemos concluir afirmando que existen dos clases de policía judicial en sentido genérico y en sentido estricto».

⁴⁰ Martínez Pérez, R., *Policía Judicial y Constitución*. Editorial Aranzadi. Madrid, 2001, pàg. 232.

⁴¹ Gil Blázquez, A., Villegas Rueda, J. «Acerca del carácter de Policía Judicial de las Policías Locales» a: *Policía Municipal*, núm. 513. Desembre/Gener 1999, pàgines 57 i 58.

La diferenciació doctrinal es va haver de construir per donar sentit i comprensió a la regulació que havien fet les Corts espanyoles els anys 1985 i 1986 sobre la policia judicial, primer en la LOPJ i mesos després en la LOFCS.

La terminologia de policia judicial genèrica, emprada per la doctrina des de 1987, va passar l'any 2006 a concepte legal típic en la Llei de Monts, que estableix:

«Agente forestal: Funcionario que ostenta la condición de agente de la autoridad perteneciente a las Administraciones Públicas que, de acuerdo con su propia normativa y con independencia de la denominación corporativa específica, tiene encomendadas, entre otras funciones, las de policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y la de policía judicial en sentido genérico tal como establece el apartado 6.º del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal».⁴²

Pel que fa al Ministeri Públic, també fa servir la diferenciació entre policia judicial generalista i especialista. En la Instrucció 1/2008, de 7 de març, sobre la direcció pel Ministeri Fiscal de les actuacions de la policia judicial, quan en l'epígraf II exposa el sistema espanyol de policia judicial, diu:

«El resultado de la evolución legislativa a partir de la estructuración jurídico-política establecida por la CE ha determinado la configuración de un sistema de Policía Judicial que se caracteriza por su complejidad, en el que coexisten dos modelos: uno de Policía Judicial Genérica y otro, de Policía Judicial Específica».

La mateixa Instrucció de Fiscalia, referint-se a la Policia Judicial Genèrica o de primer grau, diu:

⁴² Paràgraf 6 de la Llei 10/2006, de 28 d'abril, per la qual es modificava la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de monts.

«En este modelo de policía judicial genérica se pueden distinguir unos colaboradores específicos, como el Servicio de Vigilancia Aduanera, en actualidad Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, conforme establece la disposición adicional primera de la LO 12/1995, de 12 de diciembre, sobre Represión del Contrabando, en el ámbito competencial de los delitos contemplados en la misma y que se ejerce en coordinación con otros cuerpos policiales; y, por otra parte, unos colaboradores genéricos integrados por las policías locales y las Policías Autonómicas de aquellas Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos no existe previsión de creación de cuerpos policiales en los términos del artículo 37.3 LOFCS».

Pel que fa a la jurisprudència, també segueix aquest criteri en el sentit que els funcionaris de Policia Local poden formar part de la policia judicial, i així es pot llegir en diverses sentències. Per exemple, la setència del Tribunal Suprem núm. 990/2000, de 7 de juny, en què el fonament jurídic segon diu:

«Ha de decirse ante todo que los funcionarios de la Policía Local que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 283.5 de la LECrim, constituyan Policía Judicial, no han sido despojados de todas las funciones propias de esta Policía como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 29 de la LOFCS, toda vez que en el segundo apartado de este artículo se les da el carácter de colaboradores con aquellas Fuerzas y Cuerpos».

En aquest estat de la qüestió sembla que la doctrina majoritària, la jurisprudència i la fiscalia interpreten que els membres de les policies locals poden actuar amb la funció genèrica de policia judicial.⁴³

⁴³ En sentit contrari, el Sr. Juan Carlos Cano Escalona opina: «*Qué ocurre con la Policía Local, que de ninguna manera puede ejercer funciones de policía judicial genérica ya que la propia ley le veda la posibilidad de investigar delitos y la única función que tiene es la de efectuar diligencias de prevención y evitar la comisión de actos delictivos, es decir, evitar y prevenir*».

4.1.1. Les tasques que poden fer els que executen les funcions genèriques de policia judicial

Les tasques que es poden incardinar dins de les funcions genèriques de policia judicial serien les que es consideren diligències primeres d'acord amb el que disposa l'article 13 de la LECrim, que són:

«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 aquest, els familiars o altres persones».

Dit això, hi ha una sèrie més de diligències que, derivades de les anteriors, també poden tenir aquesta consideració de primeres; per tant, si es deté una persona se l'haurà d'informar dels seus drets, del motiu pel qual se la deté, i a la major brevetat se li hauran de complimentar els drets que l'assisteixen.

Els problemes competencials i de concreció i, en conseqüència, de manca de garantia jurídica, es van agreujar a partir de l'aprovació de la Llei 38/2002, de 24 d'octubre, de reforma parcial de la LECrim, quan es van aprovar els procediments per a l'enjudiciament ràpid i immediat de determinats delictes i faltes, i la modificació del procediment abreujat.

En aquella reforma es van ampliar les responsabilitats de qui exerceix de policia judicial genèricament.

El legislador de 2002 pretenia concretar el que s'havia aprovat en el Pacte d'Estat per a la reforma de la justícia. En aquell pacte es va posar de manifest que la justícia era molt lenta, que patia moltes dilacions, que les causes s'eternitzaven i que a conseqüència d'aquestes dilacions, en algunes ocasions, els delinqüents en podien sortir beneficiats, i per modificar aquesta situació calia modificar urgentment la LECrim.

Atès que la modificació de tota la LECrim podria requerir un tràmit molt llarg, el legislador va optar, un cop més, per modificar-la parcialment i aprovar uns nous procediments per enjudiciar les causes criminals.

La reforma de la llei volia aprofitar l'experiència que s'havia viscut a Barcelona durant els Jocs Olímpics de 1992, en què els judicis ràpids van ser molt ben acceptats per tots els operadors jurídics i per la ciutadania. Els judicis ràpids van ser possibles gràcies a una altra reforma de la LECrim que es va materialitzar en la Llei 10/1992, de 30 d'abril, de mesures urgents de reforma processal.

Posteriorment, i a través de la Llei orgànica 2/1998, de 15 de juny, de modificació del Codi Penal i de la LECrim, es va tractar també d'accelerar la instrucció i el judici oral.⁴⁴

Perquè fos possible enjudiciar les causes penals amb els nous procediments aprovats, calia que els policies aportessin prou material a les distintes causes, ja en el moment inicial de donar a conèixer a l'autoritat judicial el que havia succeït, per tal que el jutge pogués instruir ràpidament i així les parts també poguessin preparar els seus arguments i assumir el seu rol en el procés penal. Amb aquestes motivacions es va aprovar la reforma de 2002, on en l'article 1 s'ampliaven les funcions de qui exerceix de policia judicial.

El problema resultant va ser, i és, que en l'article 1, on es reformen alguns preceptes de la LECrim, el legislador tracta el concepte «Policia Judicial» com si fossin unes persones concretes i perfectament definides. Així, en l'article 770 ordena que la Policia Judicial acudeixi immediatament al lloc dels fets, i en l'article 771 regula quines diligències ha de practicar la Policia Judicial durant la detenció, i en

⁴⁴ Fins i tot a un dels procediments se'l va anomenar «judici immediat de faltes».

el 772.1 estableix que «els membres de la Policia Judicial requeriran l'auxili d'altres membres de les FCS».⁴⁵

La dificultat interpretativa es troba en el fet que si policia judicial és una funció, com es pot ordenar a tothom l'exercici d'una funció? A qui es referia el legislador quan deia que la Policia Judicial «acudirà»? O bé és que qualsevol policia que vagi al lloc dels fets es converteix en Policia Judicial?

De fet, en els articles següents, i en tota la regulació de la policia judicial durant el procediment abreujat, el legislador continua emprant l'expressió «Policia Judicial» per referir-se a algú que ha de fer unes accions i no per designar una funció, llevat del segon punt de l'article 772 LECrim, quan el legislador es refereix només al terme «Policia» sense qualificatiu, quan exposa com s'haurà de confeccionar l'atestat.

Potser hauria estat més correcte referir-se, sempre i en tot cas, a la «Policia» o bé a aquells que executen la funció de policia judicial.

La interpretació que se'n pot fer seria que hi ha dues categories de membres de les FCS, uns que en la mesura que fan unes tasques concretes tenen la consideració de policia judicial i uns altres que, en canvi, no la tenen.

Una altra possible interpretació seria que d'acord amb quines accions realitzi un membre de les FCS pot ser policia o pot ser policia judicial.

Un cop fetes aquestes consideracions, l'article 770 de la LECrim enumera una sèrie de diligències que hauran de fer els policies que

⁴⁵ Es vol destacar que s'empren les majúscules per a la paraula «Policia» i per al seu qualificatiu «Judicial» per fer entendre que es refereix a algú concret i determinat.

actuïn en la funció genèrica de policia judicial un cop tinguin coneixement d'un fet que revesteix les característiques de delictes.

Diu l'article 770 LCrim que la Policia Judicial:

«Ha de requerir la presència de qualsevol facultatiu o personal sanitari que trobi per prestar, si cal, els auxilis oportuns a l'ofès.

Ha d'acompanyar l'acta de constància de fotografies o de qualsevol altre suport magnètic o de reproducció de la imatge, quan sigui pertinent per esclarir el fet punible i hi hagi risc de desaparició de les fonts de prova.

Ha de recollir i custodiar en tot cas els efectes, els instruments o les proves del delictes respecte dels quals hi hagi perill de desaparició, per posar-los a disposició de l'autoritat judicial.

Si s'ha produït la mort d'alguna persona i el cadàver és a la via pública, a la via fèrria o en un altre lloc de trànsit, l'ha de traslladar al lloc pròxim que sigui més idoni dins de les circumstàncies, restablir el servei interromput i donar-ne compte tot seguit a l'autoritat judicial. En les situacions excepcionals en què s'hagi d'adoptar aquesta mesura d'urgència, s'ha de ressenyar prèviament la posició de l'interfecte, se n'han d'obtenir fotografies i s'ha d'assenyalar sobre el lloc la situació exacta que ocupava.

Ha de prendre les dades personals i l'adreça de les persones que es trobin al lloc en què es va cometre el fet, així com qualsevol altra dada que ajudi a identificar-les i localitzar-les, com ara el lloc habitual de treball, els números de telèfon fix o mòbil, el número de fax o l'adreça electrònica.

Ha d'intervenir, si és procedent, el vehicle i retenir el permís de circulació d'aquest i el permís de conduir de la persona a la qual s'imputi el fet».

És evident que qualsevol membre de les FCS pot practicar les diligències que aquest article preveu i, a partir del moment que ho faci, estarà executant la funció genèrica de policia judicial, i ho podrà fer sempre que tingui prou coneixements i mitjans per fer-ho. Ara bé, en el supòsit extraordinari de bellugar un cadàver de la via pública, malgrat que la llei ho autoritzi, el policia sempre trucarà primer al jutjat per informar de la situació i demanarà ajut dels especialistes en el que es coneix com a policia científica, ja que són ells els tècnics a aixecar plànols del lloc, i a ressenyar la posició del finat, i obtenir les fotografies o les gravacions videogràfiques que siguin necessàries. En aquest cas, al meu parer, aquests funcionaris ja estaran executant tasques de policia judicial específica.

4.1.2. La denúncia

La denúncia és la declaració verbal o per escrit per la qual es comunica a l'autoritat qualsevol fet del qual es tingui coneixement i pugui ser constitutiu d'una infracció penal, encara que no l'hagi presenciat directament o que no li hagi ocasionat cap perjudici.⁴⁶

Tots aquells que executin la funció genèrica de policia judicial podrien, al nostre parer, recollir denúncies, tant dels perjudicats com de les víctimes o de qualsevol persona que vulgui posar en coneixement de les autoritats una infracció penal.

Seria convenient que la denúncia fos recollida pels mateixos funcionaris que posteriorment han d'investigar els fets, però això és materialment impossible en la majoria de supòsits i, per tant, el que cal és assegurar que arribi a l'autoritat judicial i fiscal en les millors condicions possibles.⁴⁷

⁴⁶ Consejo General del Poder Judicial, *Atención Ciudadana, La denuncia*. Lerko Print, S.A. Madrid, 2001, pàg. 1.

⁴⁷ Portada a l'extrem, aquesta afirmació també seria millor que fos el jutge qui directament rebés les denúncies de les víctimes dels delictes...

La denúncia està, regulada en els articles 264 a 269 LECrim, però la llei no defineix què és una denúncia i tampoc no determina davant de qui s'ha d'interposar.

Les diferents policies (totes elles) poden tenir el coneixement d'un fet que pot revestir el caràcter d'infracció penal, tant perquè alguna persona els hi ha posat en consideració com per qualsevol altra circumstància, i en aquest cas han de posar-ho en coneixement del jutge o del fiscal.⁴⁸

Les denúncies que interposen els ciutadans poden fer-ho davant del Ministeri Fiscal directament, o en el Jutjat d'Instrucció, però el cas més freqüent és que es faci a les diferents centrals policials, davant dels agents de les FCS.

Els agents de les FCS tramiten denúncies, perquè han estat requerits per algú, o perquè ells directament han constatat la infracció, i també per aquells supòsits en els quals, tramitant un expedient administratiu, o efectuant una diligència dins del mateix, arriben a tenir sospites que un fet concret pot haver infringit una norma penal.

A partir del coneixement de la possible comissió d'una infracció penal, els policies hauran de contrastar que la denúncia no és manifestament falsa (art. 269 LECrim), ja que en cas de ser-ho s'haurà d'abstenir de tot procediment.

A continuació, ho han de participar a l'autoritat judicial o al representant del Ministeri Fiscal, si poden fer-ho sense cessar la pràctica de les diligències de prevenció. Altrament ho han de fer un cop acabades.⁴⁹

⁴⁸ En últim cas es pot informar un altre membre de les FCS, que serà l'encarregat de comunicar-ho.

⁴⁹ Article 284 de la LECrim.

A partir del 6 de desembre de 2015, amb la modificació duta a terme per la Llei 41/2015, en l'article únic, punt tres, apartats 2, 3 i 4, s'estableix que si no hi ha autor conegut la Policia Judicial conservarà l'atestat a disposició del Ministeri Fiscal i de l'autoritat judicial sense enviar-lo, llevat que concorri alguna de les condicions que el mateix precepte recull:

- a) Que es tracti de delictes contra la vida, contra la integritat física, contra la llibertat i indemnitat sexual o de delictes relacionats amb la corrupció.
- b) Que es practiqui qualsevol diligència després de transcorregudes 72 hores des de l'obertura de l'atestat i aquestes hagin tingut algun resultat.
- c) Que el jutge o el fiscal hagin sol·licitat la remissió.

D'altra banda, i de conformitat amb el dret reconegut en l'article 6 de la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'estatut de la víctima del delictes, la policia judicial comunicarà al denunciante que en cas de no ser identificat l'autor en el termini de 72 hores, les actuacions no es remetran a l'autoritat judicial sens perjudici del seu dret a reiterar la denúncia davant la fiscalia o el jutjat d'instrucció.

I en cap cas, llevat de força major, els funcionaris de la policia judicial poden deixar transcórrer més de vint-i-quatre hores sense donar a conèixer a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal les diligències que hagin practicat,⁵⁰ llevat dels casos de força major i en allò que està previst en el punt dos de l'article 284.

Cal que *de lege ferenda* la LECrim reguli més i millor la denúncia, ja que és l'inici, el punt de sortida de la gran majoria d'investigacions criminals. S'hauria de poder adaptar la norma als temps que vivim i

⁵⁰ Article 295 de la LECrim.

superar algunes exigències o formalismes que es demanen, com la rúbrica o el segellat de tots els fulls,⁵¹ i caldria incorporar aspectes com les denúncies mitjançant les diferents xarxes de comunicació o emprant Internet.

També seria molt adequat preveure un únic programari informàtic per a la recollida de les denúncies, compartit per tots aquells que poden fer-ho, de tal manera que la *noticia criminis* pugui ser llegida per qui tingui l'obligació d'investigar-la, de forma més o menys immediata.

En aquest sentit s'està treballant en la majoria de cossos policials; si bé no disposen tots del mateix sistema o programari, sí que tenen tots procediments informàtics per recollir les denúncies i, en general, tots segueixen criteris similars o comuns.

La importància d'aquest fet és cabdal, ja que moltes polítiques públiques de seguretat es prenen a partir de les estadístiques policials recollides i treballades sobre les denúncies.

Al mateix temps, les dades recollides permeten la comparació amb altres països de la Unió Europea, i amb elles es prenen també decisions de política criminal europea.

Els integrants dels diversos cossos de Policia Local poden recepcionar denúncies sempre que així ho hagi acordat l'autoritat local del seu municipi. Seria aconsellable que la Junta Local de Seguretat del municipi i la junta de jutges d'instrucció del partit judicial haguessin abordat la qüestió.

Cal tenir present que els agents de Policia Local o qualsevol altre funcionari que reculli denúncies ha de tenir la formació adequada i ha de disposar dels mitjans suficients i de les instal·lacions adients.

⁵¹ Article 266 de la LECrim.

Formalment, per rebre les denúncies hauran de seguir el procediment i els requisits que fixen la LECrim i el RDPJ i complir les instruccions de les comissions nacional i provincial de coordinació de policia judicial en aquesta matèria.

Finalment, hauran de seguir les normes de procediment que fixi el jutge degà del partit judicial on prestin el seu servei.

4.1.3. La detenció

La detenció és una mesura cautelar i excepcional de privació de llibertat, que està limitada al temps estrictament necessari per a l'esbrinament dels fets i per a la recollida de dades que permetin al jutge valorar els esdeveniments produïts i la participació que hi hagi tingut el detingut, amb la finalitat de decidir sobre la seva situació.⁵²

D'acord amb la regulació de la LECrim, qualsevol persona por detenir en determinats supòsits (art. 490 LECrim), i l'autoritat i els agents de policia judicial tenen l'obligació de fer-ho en els casos previstos en l'article 492 LECrim.

També en la Llei 5/2014, de 4 d'abril, es recull la possibilitat de detenir pels vigilants de seguretat i pels escortes privats.

Els vigilants, segons l'article 32.1, lletra d), poden, en relació amb l'objecte de la seva protecció o de la seva actuació, detenir i posar immediatament a disposició de les FCS competents els delinqüents i els instruments i efectes i proves dels delictes, així com denunciar qui cometi infraccions administratives.

Pel que fa als escortes privats, segons l'article 33.2 de la llei, en el desenvolupament de les seves funcions no podran realitzar identificacions o

⁵² Consejo General del Poder Judicial. Col·lecció *Atención Ciudadana. La privación de libertad*. Lerko Print, S.A. Madrid, 2001, pàg. 1.

detencions, ni impedir o restringir la lliure circulació, excepte que resulti imprescindible com a conseqüència d'una agressió o d'un intent manifest d'agressió a la persona o persones protegides pels mateixos escortes, posant immediatament el detingut a disposició de les FCS.

Un cop la persona està detinguda, l'autoritat o aquell que executi la funció de policia judicial ha de prendre nota del nom, el cognom, el domicili i les altres circumstàncies suficients per descobrir i identificar la persona del processat o del delinqüent que no detingui pel fet de no estar compresos en cap dels casos de l'article anterior. Aquesta nota s'ha de lliurar oportunament al jutge o al tribunal que conegui o hagi de conèixer de la causa.⁵³

Un cop es deté una persona, cal informar-la del motiu de la seva detenció, dels drets que l'assisteixen i de la possibilitat d'iniciar el procediment d'*habeas Corpus*. Els drets de la persona detinguda es troben enumerats en l'article 520 de la LECrim.

La persona detinguda pot sol·licitar que es doni compliment a algun dels drets que l'assisteixen o bé renunciar-hi en qualsevol dels casos, aquells que s'encarreguin d'executar la funció genèrica de policia judicial hauran de diligenciar tant la lectura de drets com la complimentació dels mateixos.

Els qui executen la funció de policia judicial hauran d'identificar plenament la persona detinguda i, en cas de no ser possible, hauran de comunicar-ho a l'autoritat judicial.

La llei estableix un termini de màxim de 24 hores per posar en llibertat la persona detinguda o lliurar-la al jutge més proper al lloc en què s'hagi fet la detenció. Com es pot apreciar del redactat, la llei estableix un termini màxim de 24 hores, la qual cosa significa que cal fer-ho en el temps més curt que sigui possible.⁵⁴

⁵³ Article 493 de la LECrim.

⁵⁴ Art 496 de la LECrim.

D'altra banda, cal assenyalar que en la LECrim, en l'article 520, punt 1, segon paràgraf, es fixa un altre límit de temps per a la detenció, que es fixa en 72 hores. Sembla estrany que en una mateixa llei i en dos articles diferents es concreti un termini de temps tan diferent per al cas de la detenció. La pràctica ordinària acaba sent la del màxim de 72 hores.

4.1.4. L'atestat policial

Els qui executen la funció genèrica de policia judicial han de deixar constància en un document de totes les diligències que han practicat.

Un atestat és, en síntesi, un document elaborat pels policies on deixen constància de les diligències que han practicat, tant per indagar el delicte com per descobrir el delinqüent i, si ha estat necessari, tot allò que ha calgut fer per assegurar-lo.

El valor jurídic de l'atestat és de denúncia (art. 297 LECrim).⁵⁵ Dit això, cal fer algunes matisacions. En un atestat s'hi poden incorporar croquis, mapes, fotografies, vídeos, declaracions, tiquets de detecció d'alcoholèmia, etc. En aquests supòsits, l'atestat té una virtualitat probatòria més gran, en la mesura que recull dades objectives i verificables. Pot haver-hi parts d'un atestat que aportin al jutge o als tribunals elements que no es podran reproduir de nou en el dia del judici, i en aquests casos l'atestat, o més ben dit, allò que s'ha incorporat a la causa, té un valor més alt que tan sols el de denúncia.

Per a Royuela, l'atestat policial és «un conjunt de diligències de caràcter preventiu, breus i ordenades, fetes per la Policia Judicial en relació amb uns fets presumptament delictius, davant els quals s'han

⁵⁵ Sentència del Tribunal Constitucional, núm. 153/1997, de 29 de setembre. Fonament jurídic 4.

de dur a terme les tasques per descobrir els delinqüents i recollir els efectes, els instruments o les proves del delictes. Aquest document constitueix la base per al procediment penal».⁵⁶

També es pot dir, seguint Felipe Nuñez Izquierdo, que «el Atestado, en sentido genérico, es el conjunto de diligencias policiales encaminadas a la averiguación del delito y descubrimiento del delincuente. Todas ellas serán practicadas por la Policía Judicial y dirigidas a la autoridad Judicial, Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal».⁵⁷

L'atestat policial està regulat en la LECrim, articles 292 i següents. D'acord amb aquests articles, els policies han d'especificar-hi, amb la major exactitud, els fets que hagin descobert, inserir-hi les declaracions i informes rebuts, i anotar-hi totes les circumstàncies que hagin observat i puguin ser una prova o indicatiu del delictes.

Dins del cos de l'atestat, però com una de les darreres diligències, cal remetre-hi un informe que doni compte de les detencions anteriors i de l'existència de requisitòries per a la crida i cerca quan consti així a les seves bases de dades.⁵⁸

L'atestat l'ha de signar el qui l'hagi estès, i si usa un segell l'ha d'estampar amb la seva rubrica en tots els fulls. Les persones presents, els perits i els testimonis que hagin intervingut en les diligències exposades en l'atestat han de ser convidats a signar-lo en la part referent a ells. Si no ho fan, se n'ha d'indicar la raó.⁵⁹

⁵⁶ Royuela Domingo, J., *L'atestat policial. Manual de consulta*. Diputació de Barcelona. Segona edició, setembre 2009, pàg. 19.

⁵⁷ Núñez Izquierdo, F., «La policía judicial. El auxilio con la administración de justicia en la investigación criminal». a: *Artículos doctrinales: derecho penal*. Març 2012. <<http://noticias.juridicas.com/articulos/55-Derecho-Penal/201203-66633882548722.html>>

⁵⁸ Article 293 de la LECrim.

⁵⁹ Article 294 de la LECrim.

4.2. La policia judicial específica

Des de l'aprovació de la Llei de Policia de 1978, el legislador espanyol va voler configurar una policia judicial especialitzada. Recordem que les Corts d'aquella època van ser les mateixes que van aprovar la CE avui vigent.

La voluntat del legislador quedava molt clara en el sentit de disposar d'especialistes per coadjuvar i auxiliar en les tasques d'indagar el delicte, i de descobrir i assegurar el delinqüent, que preveia el text constitucional.

En aquests sentit, la LOPJ, l'any 1985, en l'article 444, va preveure la creació d'unitats de policia judicial que dependrien dels jutges, tribunals i Ministeri Fiscal. La reforma d'aquesta llei de l'any 2003 va deixar el precepte pràcticament igual, passant a ser en l'actualitat l'article 548.⁶⁰

La LOFCS va desenvolupar en els articles 29 i 30 la previsió legal de regular per llei l'organització d'aquestes unitats i els mitjans de selecció i el règim jurídic dels seus membres.⁶¹

Aquesta regulació pretenia atribuir a les FCS de l'Estat (GC i CNP) l'exclusivitat per constituir unitats de policia judicial (art. 29.1), donant a la resta de FCS el caire de col·laboradors.⁶²

L'article 29.2 de la LOFCS està situat en el capítol Vè del Llibre II, i per tant forma part de la regulació que es preveu per a les FCS de l'Estat.⁶³

⁶⁰ Article 125 de la Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre.

⁶¹ Antic article 444.2 i actual 548.2.

⁶² Art 29.2. Per al compliment d'aquesta funció té caràcter de col·laborador de les FCS de l'Estat el personal de policia de les comunitats autònomes i de les corporacions locals.

⁶³ No és tècnicament correcte regular en aquell lloc les unitats de policia judicial, excepte que es pretengui que la resta de cossos policials no puguin tenir unitats d'aquestes.

En aquest mateix precepte, l'art 29.2, la llei fa la previsió del caràcter de col·laborador que tenen les policies locals i les policies autonòmiques. Ara bé, si en el primer punt de l'article 29 fa referència explícita a les funcions que es preveuen en l'article 126 de la CE, és a dir, indagar, descobrir i assegurar, en el segon punt es refereix en singular al compliment d'aquesta «funció».

Cal plantejar-se llavors a quina funció es refereix l'apartat 2 de l'article 29? A la funció genèrica de policia judicial? Sembla que aquesta no podria ser la interpretació, atès que llavors aniria en contra del precepte de la LOPJ i, per tant, es voldria referir al fet que les policies locals i les policies autonòmiques poden fer també les mateixes tres tasques que esmenta l'article 126 de la CE, però amb caràcter de col·laboradors de les FCS de l'Estat.⁶⁴

També es pot interpretar que, o bé és un error diferenciar entre plural i singular, o bé que en el primer cas, el de l'article 29, es refereix a les tasques concretes d'indagar, descobrir i assegurar, i en el segon, a la funció específica de policia judicial, atès que el precepte de l'article 29 és el que regula les unitats específiques de policia judicial.

Si tornem a la segona part de l'article 29, l'hauem de posar en relació, pel que té a veure amb la policia autonòmica, amb l'article 38.2b, quan fixa quines són les funcions que pot fer la policia autonòmica en col·laboració amb les FCS de l'Estat, i en relació amb l'article 53.1e, quan ho fa en relació amb les funcions de les policies locals.

Per tant, tornem a disposar d'un precepte en el qual, de forma clara, es manté que les policies locals poden exercir la funció en singular de policia judicial, establint una condició («en col·laboració amb les FCS de l'Estat...»); el que cal plantejar-se, llavors, és si calia, atès que el deure de col·laborar és un principi bàsic de funcionament, tant de les policies autonòmiques com de les policies locals.

⁶⁴ És convenient, llavors, recordar que col·laborar en cap cas significa estar subordinat.

Ens quedaria resoldre la qüestió de si tenir el caràcter de col·laborador i col·laborar volen dir el mateix.

En qualsevol cas, la col·laboració s'haurà de predicar en funció de les seves tasques i d'acord amb les seves competències.

També es pot entendre que les FCS de l'Estat tenen el caràcter de col·laboradors de les policies locals i les policies autonòmiques, en la mesura que aquelles exerciten les competències que les lleis i els reglaments els atribueixen, o bé en aquells casos en què els jutges i els fiscals els ho ordenin. És a dir, si un Policia Local o un Policia Autonòmic, complint les ordres d'un jutge o d'un fiscal, requereixen la col·laboració de les policies de l'Estat, aquests, tindran també l'obligació de col·laborar.

De fet, quan anys més tard es va aprovar la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, es regulen en el Títol Primer les administracions públiques i les seves relacions, i en l'article 4, s'enumeren els principis que han de regir els relacions entre les administracions públiques.⁶⁵

Al nostre criteri, el que pretenia realment el legislador de 1986 era acotar, delimitar el que la CE havia establert en l'article 126, en el sentit que les tasques d'indagar el delicte i descobrir i assegurar el delinqüent s'atribuïssin específicament a les FCS i, en concret, en la mesura que fos possible, donant un criteri preponderant a les unitats de la GC i del CNP.

⁶⁵ Art. 4.4: «L'Administració General de l'Estat, les de les comunitats autònomes i les entitats que integren l'Administració local han de col·laborar i auxiliar-se per a les execucions dels seus actes que s'hagin de fer fora dels seus àmbits territorials de competències respectius». Art. 4.5: «En les relacions entre l'Administració General de l'Estat i l'Administració de les comunitats autònomes, el contingut del deure de col·laboració s'ha de dur a terme a través dels instruments i procediments que de manera comuna i voluntària estableixin aquestes administracions».

Aquesta consideració queda palesa en el preàmbul de la norma, quan diu:

«Els avenços de la criminalitat moderna exigeixen que s’hi hagi de lluitar amb grans mitjans i efectius, utilitzant les tècniques de la policia científica i comptant amb la col·laboració de les policies d’altres Estats, per la facilitat amb què els delinqüents traspassen les fronteres. Només des de la perspectiva de l’Estat es pot fer front amb èxit al repte d’aquesta criminalitat, disposant del concurs d’unitats d’experiència contrastada i alt índex d’eficàcia».

J. López Barja de Quiroga⁶⁶ interpreta que la policia judicial en sentit estricte està regulada en l’article 29 de la LOFCS i en el 548 de la LOPJ, establint-se uns col·laboradors, dels quals ell distingeix entre col·laboradors amb caràcter genèric i col·laboradors específics, essent els genèrics les policies autonòmiques i les policies locals; aquest autor entén que els agents judicials també actuen com a policia judicial i que tenen caràcter d’agents de l’autoritat.

Els col·laboradors específics serien:

- a) Els agents del SVA, d’acord amb el que diu la disposició addicional primera de la Llei orgànica de repressió del contraban en l’àmbit de la investigació, i repressió dels delictes de contraban.
- b) L’oficina de recuperació d’actius, d’acord amb el que disposa l’article 367 septies de la LECrim addicionat per la LO 5/2010, de 22 de juny, de modificació del Codi Penal.

⁶⁶ López Barja de Quiroga, J., *Tratado de derecho procesal penal*. Tomo I. Ed Aranzadi. Sisena edició. Huarte (Navarra), 2014, pàg. 996.

5. Les tasques que poden fer els qui executen les funcions específiques de policia judicial

5.1. Consideracions generals

Cal fer unes consideracions prèvies per delimitar i entendre les tasques que poden fer els qui executen les funcions específiques de policia judicial en la mesura que són membres de la Policia Local o la policia autonòmica.

La primera consideració seria que no és gens senzill delimitar què poden fer o què fan aquells policies locals o policies autonòmiques que executen la funció de policia judicial genèrica o de segona fase.

Això és a causa que el dia a dia ha superat les previsions legals i tant els policies autonòmiques com els policies locals en molts indrets realitzen accions pròpies de la funció específica de policia judicial. Aquestes accions les efectuen de forma correcta i els jutges, tribunals i Ministeri Fiscal, més enllà de supervisar les ordres que els donen, els encarreguen directament diligències o investigacions a practicar.

També cal dir que aquesta realitat és conseqüència d'uns determinats acords polítics, com els que van adoptar la Junta de Seguretat de Catalunya (el 17 d'octubre de 1994) i la Junta de Seguretat del País Basc permetent que la policia autonòmica basca i catalana substituïssin les FCS de l'Estat en moltes de les seves tasques.

Pel que fa a les policies locals, també es possibilita l'acord polític mitjançant els convenis i acords entre el Ministeri de l'Interior i els municipis, i aquest acords entre governs van més enllà del que preveu la norma.

La gran majoria dels convenis que se signen entre el Ministeri de l'Interior i els municipis, en aquelles comunitats autònomes on no hi ha policia autonòmica, disposen d'una exposició de motius que diu:

«El Convenio Marco firmado el 20 de febrero de 2007 entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, haciendo un reconocimiento expreso del alto nivel de capacitación profesional y preparación técnica que están alcanzando las Policías Locales, especialmente en los grandes núcleos urbanos, así como la proximidad de estos Cuerpos a sus respectivas comunidades locales, prevé su participación en el ámbito de actuación de la policía judicial, en relación con determinadas infracciones penales de manera general».

Com es pot llegir, la voluntat del govern de l'Estat és reconèixer la capacitat i el treball de les policies locals, majoritàriament de les policies dels grans nuclis urbans, ja que aquesta capacitat els habilita per exercir la funció de policia judicial, però només en determinades infraccions penals de forma general.

La percepció que es té després de la lectura d'aquest paràgraf és que el govern de l'Estat evidencia la insuficiència de les FCS que en depenen i pretén que, a les grans ciutats, les policies locals participin en la investigació criminal, però només en determinades infraccions, és a dir, en aquelles que l'Estat consideri oportú.

La qüestió, aleshores, és conèixer a quines infraccions es refereix: o a les infraccions de delictes que es cometen de forma massiva, com el furt, o al tràfic de drogues en petites quantitats?

Sembla que per a aquests petits delictes no cal parlar de coordinació, de col·laboració o de treball conjunt!

En segon lloc, però molt en relació amb a la primera consideració, cal tenir en compte que si el model policial espanyol és asimètric, tindrem que, d'acord amb les competències que hagi assumit cada comunitat autònoma, o cada ens local, les tasques que poden assumir, i assumeixen, els qui executin la funció específica de policia judicial són diferents.

En tercer lloc, els qui executin les tasques específiques de policia judicial podran fer les tasques previstes que executen les tasques genèriques de policia judicial.

Aquesta funció especialitzada de policia judicial correspondrà executar-la als membres de les unitats de què disposen els diferents cossos policials.

La creació d'aquestes unitats està prevista en l'article 548 de la LOPJ, que estableix:

- «1. S'estableixen unitats de policia judicial que depenen funcionalment de les autoritats judicials i del ministeri fiscal en l'acompliment de totes les actuacions que aquelles els encomanin.
2. Per llei es fixa l'organització d'aquestes unitats i els mitjans de selecció i règim jurídic dels seus membres».

Pel que fa a les tasques que executaran, estan previstes en l'article següent:

«Corresponen específicament a les unitats de policia judicial les funcions següents:

- a) «Esbrinar sobre els responsables i les circumstàncies dels fets delictius i la detenció dels primers, i donar-ne compte seguidament a l'autoritat judicial i fiscal, de confor mitat amb el que disposen les lleis.
- b) Auxiliar l'autoritat judicial i fiscal en totes les actuacions que hagi de fer fora de la seva seu i requereixin la presència policial.
- c) Realitzar materialment les actuacions que exigeixin l'exercici de la coerció ordenades per l'autoritat judicial o fiscal.
- d) Garantir el compliment de les ordres i resolucions de l'autoritat judicial o fiscal.
- e) Qualsevol altres de la mateixa naturalesa en què sigui necessària la seva cooperació o auxili ordenats per l'autoritat judicial o fiscal».

El corollari d'aquest article el trobem en el punt segon, en què la llei prohibeix que els agents que executen tasques de policia judicial específica facin altres tasques que no són les pròpies de les seves atribucions.⁶⁷

El que succeeix, com en molts articles de la Llei processal, és que les persones que executen les tasques pròpies de la funció específica de policia judicial són molt diverses i tenen una alta especialització.

Com diu l'article, són unitats o policies que es dediquen de forma exclusiva a donar auxili a jutges, tribunals i Ministeri Fiscal.

5.2. Els funcionaris adscrits a les especialitats de policia científica

Aquest és un grup de funcionaris la tasca dels quals està orientada majoritàriament a donar compliment a les demandes i peticions dels òrgans jurisdiccionals.

Cada cos policial que disposa d'aquestes unitats ha de disposar de personal amb la titulació acadèmica exigida i amb els mitjans tècnics adients. Al mateix temps, els laboratoris on elaboren els seus dictàmens han de disposar també de les certificacions i acreditacions que d'una banda els homologuen i de l'altra els capaciten per fer les anàlitzes i perícies que els jutges i tribunals els encomanen.

Dins d'aquest grup de persones ens poden trobar químics, biòlegs, veterinaris, físics, matemàtics, arquitectes o aparelladors, metges i altres especialitats de la ciència que s'empren en les investigacions criminals.

⁶⁷ Art. 548.2. En cap cas es poden encomanar als membres de les unitats esmentades la pràctica d'actuacions que no siguin les pròpies de la policia judicial o les que en deriven.

En un segon grup pot haver-hi les persones que són experts en diferents tècniques policials, com la desactivació d'explosius, la identificació (i aquí podem trobar els experts en lofoscòpia i dactiloscòpia, o els dibuixants i retratistes, o els experts en àcid desoxiribonucleic), la balística i les traces instrumentals, la documentoscòpia o la grafoscòpia, etc.

En un tercer grup podem trobar-hi els experts a realitzar les inspeccions oculars tecnicopolicials, que, a més de ser experts en dactiloscòpia, estan molt capacitats per aixecar plànols i croquis, i en general dominen les tècniques de la fotografia i el vídeo. També s'hi poden trobar altres tècnics o experts en funció del tipus de delicte que s'investiga, com per exemple especialistes a cercar el punt d'inici d'un incendi o l'ús de accelerants.

En el quart grup podem trobar-hi els experts en informàtica forense, diplomats o llicenciats en diverses enginyeries i, s'encarreguen de tot allò que té a veure amb l'obtenció de les dades que es contenen en els ordinadors, experts en internet i les xarxes de comunicació.

5.3. Els funcionaris adscrits a diferents unitats especialitzades en funció de l'àmbit delictiu

La complexitat de la investigació criminal i l'especialització delictiva han fet necessari que les diferents policies del món organitzin el seu treball d'acord amb diferents criteris, o bé pel tipus de delicte o bé pel tipus d'autor, o bé pel tipus de víctima. A l'hora de distribuir els efectius i a l'hora de formar els policies és freqüent trobar cossos de policia que s'estructuren de forma similar a la que a continuació plantequem.

En general, podem trobar unitats especialitzades de policia judicial en funció de:

1. La tipologia delictiva, i llavors se solen dividir, entre d'altres, en:

- a) Delictes contra les persones: hi trobem els grups d'homicidis, que acostumen a investigar els assassinats, els homicidis, les lesions o els delictes que tenen un caire sexual.
- b) Delictes contra el patrimoni: en aquest cas els grups de policies se solen dividir en grups d'investigació d'estafes, de robatoris amb força, de robatoris amb intimidació, de furt, contra la propietat industrial o intel·lectual, delictes societaris, contra la hisenda pública o la seguretat social, etc.
- c) Delictes contra la salut pública, que es divideixen en funció del tipus de drogues, i així trobem el grup d'investigacions relacionades amb l'heroïna, la cocaïna o l'haixix, les amfetamines o els anabolitzants i esteroides, etc.
- d) Delictes contra els recursos naturals i el medi ambient, amb les seves subdivisions en funció del medi que es contamina: la terra, l'aigua o l'aire, o segons si els perjudicis són contra la flora o la fauna.
- e) Delictes contra l'ordre econòmic, dividits en investigacions per detectar el frau fiscal, el frau de subvencions o el blanqueig de capitals.
- f) Delictes contra la seguretat viària.

2. Segons l'autor:

- a) Delictes comesos per menors.
- b) Delictes de terrorisme.
- c) Delictes comesos per funcionaris públics.
- d) Delictes de pirateria.

3. Segons la víctima:

- a)* Delictes contra els drets del treballadors.
- b)* Delictes contra la corona.
- c)* Delictes contra la comunitat internacional.
- d)* Delictes relatius a la prostitució.
- e)* Delictes contra les dones o contra els menors o la gent gran.

4. Segons si el delicte té una finalitat desestabilitzadora de l'Estat:

- a)* Investigadors contra el terrorisme.
- b)* Contra el crim organitzat.

5. Segons els mitjans emprats per delinquir, podem trobar grups de policies que investiguen:

- a)* Incendis.
- b)* Segrestos i extorsions.
- c)* Delictes comesos mitjançant les xarxes socials o internet.

En resum, cada cos policial, en funció de les seves competències, està formant especialistes en la matèria d'investigació que les lleis li atribueix.

Aquí és on apareix la incoherència, en el sentit que es propugni que no pot haver-hi unitats específiques de policia judicial en la Policia Local, quan un cos de policies o una institució té assignada com a competència la lluita contra una modalitat delictiva concreta.

Per què no poden tenir reconeixement d'unitat específica de policia judicial les diferents unitats del Servei de Vigilància Duanera que lluiten contra el contraban, el frau fiscal o el blanqueig de capitals? La llei els designa com a col·laboradors de les FCS!, però en realitat ells són auxiliars de jutges, tribunals i Ministeri Fiscal, i per tant..., per què no se'ls vol atribuir la tasca concreta d'exercir les funcions genèriques de policia judicial en aquell tipus de delictes, derivat de la matèria que ells coneixen i dominen perfectament?

És conegut l'argument que ells no formen part de les FCS, ja que no se'ls va voler incorporar a la Llei de FCS, i que les competències del SVA estan establertes en l'art. 2 del RD 319/1982, de 12 de febrer.

Amb algunes unitats de Policia Local passa exactament el mateix. Per què no es pot reconèixer que tenen unitats de policia judicial específica en la investigació de delictes en els quals ells són competents, com els quals es cometen contra la seguretat viària? O per què no poden tenir una unitat especialitzada a investigar delictes d'amenaques o coaccions contra els alts càrrecs del seu ajuntament, en la mesura que són competents en la protecció de persones i béns?

El model de policia judicial requereix una reforma, una adequació a la realitat, reconeixent allò que és més que evident. Les diverses entitats que auxilien jutges, tribunals i Ministeri Fiscal, en la mesura que les lleis els habiliten per coadjuvar amb l'autoritat judicial, poc s'hauria de dir si s'organitzen o no en unitats, o en grups i subgrups, i encara menys, si dins de les seves possibilitats formen un, dos o tres persones i les dediquen amb caràcter exclusiu a respondre les peticions judicials.

Els seus caps hauran de retre comptes de com gestionen el personal que tenen al seu càrrec.

Lògicament, aquestes tasques s'haurien de fer sempre sota la direcció del jutge, tribunal i Ministeri Fiscal, d'acord amb unes normes com-

potencials predeterminades i amb una coordinació perfecta amb les altres forces de seguretat. El que cal garantir en tots els casos és que cap investigació (la materialitzi qui la materialitzi) pugui perjudicar cap causa que estigui seguint un jutge instructor.

Al nostre parer, la possibilitat d'organitzar unitats especialitzades de policia judicial en un o altre municipi hauria de dependre més de la possibilitat de disposar de personal preparat per fer-ho, del pressupost suficient i dels mitjans adients per dotar aquells agents, que no pas d'una regulació poc realista. El que caldria assegurar, sempre i en tot cas, seria la coordinació.

El problema es planteja quan el tipus penal que es pretén investigar no requereix grans quantitats de recursos humans i materials, o bé no requereix una elevada especialització dels policies.

Difícilment una institució que no té un gran pressupost podrà disposar de laboratoris de criminalística, d'equips d'intercepció de les comunicacions o d'equips especialitzats a fer seguiments i vigilàncies, atès que aquestes unitats són caríssimes i, a més a més, han de disposar de moltes hores de formació i de reciclatge. Amb aquests dos inconvenients, la majoria d'institucions i/o cossos petits de policies no poden dedicar personal al compliment de la funció específica de policia judicial.

Si aquestes institucions i cossos no poden fer aquestes tasques d'investigació de delictes complexos des del vessant competencial, i tampoc per manca de pressupost i manca de recursos (deixant al marge que tampoc cap llei els atribueix aquesta competència específica), llavors caldria plantejar el tipus de formació que reben aquests agents en el curs bàsic de policia.

El problema sorgeix quan una institució o un petit cos de policia disposa d'informació privilegiada, en el sentit de rebre confidències, o disposa de plantilla suficient que li permet, un cop executades les seves competències, dedicar personal a prevenir altres conductes cri-

minals, o quan a partir de la seva competència en prevenció o en repressió d'algun tipus de delictes es coneixedor d'un altre o altres fets delictius. Si, al mateix temps, el cos policial que ho hauria d'investigar no disposa de recursos humans suficients, es produeix una situació que cal solucionar de forma concreta.

Les possibilitats de solucionar aquests supòsits existeixen, però caldrà superar recels entre organismes investigadors i deixar que o bé es coordinin entre les unitats de policies, o bé es creïn equips conjunts d'investigadors, o bé s'assigni la investigació clarament a un o altre cos policial, prohibint expressament a l'altre que ho investigui.

5.4. Els funcionaris adscrits a diferents unitats especialitzades per recaptar informació de grups o persones que pretenen delinquir

Per poder fer front a la moderna delinqüència i per ser eficients i preventius alhora, els cossos policials d'àmbit estatal o autonòmic o local disposen d'uns policies per tal de recaptar informació i analitzar-la per poder anticipar-se a l'activitat criminal.

Quan, a conseqüència del seu treball d'anàlisi, o quan reben informació per algun mitjà en el sentit que es prepara un delictes greu, ho comuniquen al jutjat i, a partir d'aquell moment, es converteixen en una altra unitat especialitzada de policia judicial.

A l'Estat espanyol destaquen els funcionaris adscrits al *Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado* (CITCO), dependents del secretari d'Estat de Seguretat del Ministeri de l'Interior. El CITCO es crea el mes d'octubre de l'any 2014,⁶⁸ unificant dos

⁶⁸ Reial Decret 873/2014, de 10 d'octubre, que modifica el R.D.400/2012

serveis que tenien encomandes les funcions d'analitzar la informació i coordinar les investigacions en matèria de terrorisme i crim organitzat.⁶⁹

Entre les funcions que s'assignen al CITCO no en trobem cap que faci referencia a la policia judicial ni a la seva dependència ni funcional ni orgànica de jutges o fiscals.

Ells s'encarreguen de rebre, integrar i analitzar informacions i anàlisis operatives relacionades amb la delinqüència organitzada o especialment greu.

En alguns Estats, aquests grups de policies, analistes o assignats a grups de captació d'informació no treballen mai a les ordres dels jutges, sinó que el resultat del treball, dels seus informes i anàlisis es facilita al Govern i aquest decideix en quin moment i amb quin grup policial judicialitza una investigació. Lògicament, el jutge o el tribunal posteriorment poden assignar la investigació a un altre cos policial, però en general no ho fan mai.

En l'actualitat els grups d'anàlisi d'informació dels diferents cossos policials són essencials en la lluita contra el terrorisme. Tant GC com CNP, PG/ME i Ertzaina, entre d'altres, disposen d'agents que s'especialitzen en l'anàlisi de la informació per a la prevenció d'atemptats terroristes.

Des de les més altes instancies polítiques de l'Estat es demana la col·laboració de les policies locals, de les policies autonòmiques i de tota la societat per detectar canvis d'actituds en persones que ens facin pensar en la radicalització de la seva forma de pensar.

⁶⁹ Unifica el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) i el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).

6. Les unitats orgàniques i les unitats adscrites de policia judicial

La manera com cada cos policial organitzi els seus recursos humans és una matèria que no està definida en cap llei. Cada cos policial disposa de prou autonomia per organitzar-se com consideri més convenient.

La LOPJ estableix en l'article 548 que s'establiran unitats de policia judicial que dependran funcionalment de les autoritats judicials i del Ministeri Fiscal.

Per la seva banda, la LOFCS estableix en l'article 30 que el Ministeri de l'Interior ha d'organitzar, amb funcionaris de les FCSE que tinguin la formació especialitzada adequada, unitats de policia judicial, atenent a criteris territorials i d'especialització delictuosa.

Aquestes unitats orgàniques de policia judicial les pot adscriure, en tot o en part, en el Ministeri de l'Interior a determinats jutjats i tribunals i al Ministeri Fiscal.

Per altra banda, la LECrim, en l'article 263 bis, estableix que els Caps de les Unitats Orgàniques de Policia Judicial d'àmbit provincial i els seus comandaments superiors podran autoritzar la circulació o l'entrega vigilància de drogues tòxiques, estupefaents o substàncies psicotròpiques, així com les de altres substàncies prohibides.

El RDPJ preveu, en l'article 23, que el Ministeri de l'Interior podrà assignar, amb caràcter permanent i estable als jutjats, tribunals i fiscalies, unitats de policia judicial especialment adscrites als mateixos. L'article 24 continua dient que les unitats adscrites de la policia judicial formaran part integrant de la corresponent unitat orgànica provincial.

De la lectura de les tres lleis i del RDPJ se'n desprèn, que pel que fa a les FCSE, s'haurien d'estructurar en unitats orgàniques de policia judicial d'àmbit provincial i unitats de policia judicial adscrites a determinats jutjats, tribunals i la Fiscalia.

L'article 29 del RDPJ preveu que quan una investigació es faci molt extensa o bé requereixi la utilització de mitjans dels quals no disposi la unitat adscrita, donarà trasllat de les diligències a la unitat orgànica, que rebrà de l'autoritat judicial les instruccions i orientacions precises per a una eficaç culminació del servei.

Pel que fa a les policies autonòmiques i les policies locals, la llei i el reglament no preveuen que disposin d'unitats amb aquestes nomenclatures. Malgrat això, la policia autonòmica catalana i basca disposen d'unitats que, sense qualificar-se com a orgàniques, executen exactament les mateixes tasques.

De fet, es podria arribar a dir que el RDPJ no seria d'aplicació a les policies autonòmiques ni a les policies locals, atès que per reial decret no es podrien regular les unitats de cossos de policia dependents d'altres administracions públiques.

Dit això, també s'ha de dir que el RDPJ és d'aplicació en la mesura que cap govern autonòmic ni local ha regulat l'organització de les seves unitats de policia judicial, tant si exerceixen tasques corresponents a la funció genèrica com si ho fan en relació amb l'execució de tasques pròpies de les unitats orgàniques o adscrites. Es pot dir, llavors, que és una aplicació supletòria, mentre aquestes administracions no ho regulin.

En resum, les unitats adscrites de policia judicial es van preveure com un auxili immediat als jutges i fiscals, però no es van assignar a tots els jutjats i a totes les fiscalies. El nombre d'agents destinats va ser insuficient.

El Ministeri de l'Interior va preferir no dotar de recursos suficients aquestes unitats i, si era necessari, es preveia com a segona via demanar recursos a les unitats orgàniques de policia judicial; d'aquesta manera, el Ministeri sempre tenia l'última paraula.

6.1. La dependència

Per *dependència* hem d'entendre el fet de dependre d'una cosa, i per *subordinació*, la submissió a una autoritat superior.⁷⁰

Si la doble dependència, en qualsevol departament de l'administració, ja es de per si complicada per al funcionari que ha de complir les ordres de dos caps, i també ho és per als caps que disposen del recurs sota la seva tutela o jerarquia, en el cas dels funcionaris que executen les accions que conformen la funció de policia judicial, el que succeeix és que depenen no de dos departaments d'una mateixa administració, sinó que depenen de dos poders de l'Estat, del poder executiu i del poder judicial.

La LECrim, des de 1882, ja preveia que els jutges i tribunals podien adreçar-se directament als funcionaris de policia judicial. Diu l'article 288:

«El Ministeri Fiscal, els jutges d'instrucció i els municipals poden entendre's directament amb els funcionaris de la policia judicial, sigui quina sigui la seva categoria, per a tots els efectes d'aquest títol, però si el servei que n'exigeixen admet espera, han d'acudir al superior respectiu del funcionari de la policia judicial, mentre no necessitin l'auxili immediat d'aquest».

Però aquesta possibilitat i aquesta doble dependència ja eren criticades tant pels comandaments policials com pels organismes judicials.

⁷⁰ Segons el Diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans.

6.1.1. La dependència orgànica

De l'anàlisi de la regulació de la funció de policia judicial a l'Estat espanyol se'n desprèn que la dependència dels qui executen aquesta funció és subordinada i funcional respecte de jutges, tribunals i Ministeri Fiscal, atès que així es determina en la LOPJ i en la LOFCS.

Pel que té a veure amb la dependència orgànica, es manté dels seus superiors jeràrquics. Això té com a conseqüència, entre altres coses, que el pressupost dels qui executen aquesta funció de policia judicial està consignat a la partida pressupostària de la institució de la qual formen part. Si es tracta de policies dependents del govern central, serà la partida atribuïda al Ministeri de l'Interior la que recollirà les despeses dels qui executin la funció i la dels recursos que necessiten per dur a terme la seva tasca.

Segons el Doctor Joan Josep Queralt,⁷¹ *«la dependencia orgánica es la que se constituye en el seno de un determinado ente por los funcionarios pertenecientes y adscritos al mismo»*.

Si es refereix a les unitats policials de policia judicial de les policies autonòmiques que disposen d'agents que es dediquen a la funció específica de policia judicial, el seu pressupost estarà consignat en la partida pressupostària del departament amb competències en matèria de policia de la comunitat autònoma.

Si es refereix a agents de les policies locals, el seu pressupost estarà consignat en el pressupost de l'ajuntament.

Amb aquest sistema de funcionar, malgrat que el destinatari final dels atestats, informes i peritatges dels policies judicials siguin els jutges i tribunals i el Ministeri Fiscal, els diners i els recursos que necessiten les unitats de policia judicial no es decideixen ni en el

⁷¹ Queralt, J.J., *Introducción a la Policía Judicial*. Editorial J.M. Bosch. 3a edició. Barcelona, 1999, pàg. 21.

Departament de Justícia ni el pressupost del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Els responsables orgànics dels qui executin la funció de policia judicial també seran els que distribuïran els recursos humans que considerin oportuns en cada jutjat o audiència o fiscalia, i també seran responsables de la graduació, dels coneixements o dels camins per promocionar-se d'aquests agents.

Els responsables orgànics dels qui executin la funció de policia judicial orgànica també poden ordenar i dirigir gran part de les tasques que fan els funcionaris al seu càrrec.

6.1.2. La dependència funcional

La dependència funcional de jutges, tribunals i Ministeri Fiscal significa que se'ls assigna una sèrie de potestats respecte dels funcionaris que comanden.

Seguint de nou el Doctor Joan Josep Queralt:⁷² *«la dependencia funcional supone un trasvase de funcionarios de un ente a otro, con carácter más o menos permanente y estable, sin que el originario pierda toda relación con los funcionarios»*.

Les conseqüències de la dependència funcional dels qui executen la funció de policia judicial són diverses. En primer lloc, la subordinació significa que els jutges, tribunals i Ministeri Fiscal manen, ordenen les tasques i accions que han de fer els qui executen la funció de policia judicial.

Si els que actuen amb la funció de policia judicial no compleixen el que els ordenen jutges, tribunals o Ministeri Fiscal, podrien incórrer

⁷² Queralt, J.J., *Introducción a la Policía Judicial*. Editorial J.M. Bosch. 3a edició. Barcelona, 1999, pàg. 21.

en un delict de desobediència. D'altra banda, si ho fan correctament, és a dir, si compleixen el que els ordenen, sempre podran al·legar l'obediència deguda a l'autoritat judicial o fiscal.

La LECrim preveu que les ordres que els jutges, tribunals i Ministeri Fiscal donen als membres de la policia judicial es donin per via jeràrquica, és a dir al superior respecte del funcionari, sempre que l'ordre no sigui urgent.

Aquesta possibilitat de donar ordres als policies ha significat, d'una banda, que la relació dels jutges i fiscals amb els membres de les unitats de policia judicial s'ha intensificat, arribant en alguns casos a una estreta col·laboració i confiança.

I de l'altra, que moltes de les ordres genèriques que emanen de les autoritats judicials i fiscals ingressin en les bases de dades policials per poder donar compliment al requeriment. Aquestes ordres pot ser que no s'adreixin a cap funcionari o unitat en concret, sinó a tots els cossos policials.⁷³

Del principi jeràrquic també en deriva la conseqüència que: «... si els funcionaris de policia judicial tenen coneixement de la comissió d'un delict públic, o han estat requerits per a la instrucció de diligències per raó d'algun delict privat ho han de posar en coneixement de l'autoritat judicial o del representant del Ministeri Fiscal, sempre que es pugui fer sense interrompre les diligències de prevenció».⁷⁴

Avui dia, aquesta immediatesa només es contempla per als delictes més greus, atès que la gran quantitat de denúncies i de fets que succeeixen diàriament fan inviable complir l'ordre en sentit literal. El que es fa és que, diàriament, les denúncies, un cop recollides pels

⁷³ Seria el cas de les ordres de crida i recerca, o d'esbrinament de domicili, per exemple, que s'anoten en els registres informàtics i en les bases de dades policials.

⁷⁴ Article 284 de la LECrim.

agents policials, són lliurades al servei d'informàtica dels jutjats d'instrucció, o bé es lliuren al jutjat de guàrdia del partit judicial corresponent. Com s'ha dit anteriorment, només en els casos més greus es dona avís *on-line* al jutge d'instrucció en funcions de guàrdia i al Ministeri Fiscal.

Una altra conseqüència de la subordinació és l'exercici de la potestat disciplinària i de recompensa que tenen jutges i fiscals sobre el personal a les seves ordres. La facultat de dirigir personal comporta la possibilitat de felicitar aquella persona que fa la feina correctament o, pel contrari, de reprovar el qui ho fa incorrectament.

Les previsions normatives en el sentit de premis i recompenses han quedat molt desfasades i, en els seus aspectes formals, no es compleixen. D'una banda, la llei exigeix que els jutges d'instrucció i els fiscals disposin d'un registre reservat on anotin semestralment el comportament dels agents al seu càrrec i comuniquin al superior orgànic del funcionari la qualificació, i aquest registre reservat no existeix en tots i cadascun un dels jutjats.

També la norma estableix que quan hagi de ser corregit disciplinàriament⁷⁵ un «funcionari de categoria superior a la de l'autoritat judicial o fiscal», que entengui de les diligències en què s'hagi comès la falta, s'han d'abstenir d'imposar ells mateixos la correcció, i limitar-se a assabentar del que ha passat el cap immediat de qui hagi de ser corregit.⁷⁶

La LOFCS (art. 31.1.d.) i el RDPJ (art. 17) no especifiquen gairebé res més en aquest sentit.

⁷⁵ Cal aclarir que sempre que ens referim a la correcció disciplinària no s'entén per fets que poguessin ser constitutius de delictes, atès que qualsevol conducta delictiva comesa per un funcionari seria instruïda per un jutge d'instrucció.

⁷⁶ Article 298 de la LECrim.

Sorprèn que la LECrim estableixi categories de funcionaris entre personal que depèn de distintes administracions. Així, pot haver-hi un funcionari d'un cos policial de categoria superior a l'autoritat judicial o fiscal... El problema seria per determinar una equivalència de categories entre personal que depèn del CGPJ i personal que depèn dels diferents cossos policials.

Les conseqüències d'aquesta minsa regulació han estat supòsits en què els jutges han instat la potestat correctora contra un funcionari o contra el superior jeràrquic i, des del Departament d'Interior, no s'ha considerat oportú exercir-la, comportant un enfrontament entre jutges i Ministeri.

Recordem que a l'hora d'instruir expedients disciplinaris als funcionaris de les FCS, cal seguir el que estableixen les lleis procedimentals de règim administratiu, en concret el que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

6.1.3. El comissionat

La LOFCS va introduir un nou atribut dels agents que actuïn sota les ordres de jutges i fiscals. Diu l'article 34 que «... els funcionaris integrants de les Unitats de Policia Judicial tindran el caràcter de comissionats d'aquells jutges, tribunals i fiscals».

Aquest caràcter de comissionat significa que els funcionaris de policia judicial poden requerir l'auxili de les autoritats i, en el seu cas, dels particulars.⁷⁷

⁷⁷ Article 34.2 de la LECrim.

Segons el Doctor Joan Josep Queralt,⁷⁸ els comissionats, son la «*longa mano*» de jutges i fiscals, i en la mesura en què actuen pel seu compte, han de gaudir d'una especial consideració, derivada de l'adscripció de comissionats...

7. La coordinació de la policia judicial

Atès que la funció de policia judicial, tal com hem vist en els apartats anteriors, a Espanya i a Catalunya, poden executar-la diversos cossos policials i altres institucions, és imprescindible una perfecta coordinació i col·laboració entre tots els qui l'executen per tal d'obtenir uns bons resultats.

El legislador, les institucions i tota la ciutadania reivindiquen i ordenen la coordinació com un principi bàsic de funcionament.

L'any 1986, amb la finalitat de concretar la coordinació en aquesta matèria, es va aprovar el RDPJ, que disposa d'un capítol sencer (el capítol V) sobre la coordinació de la policia judicial.

L'estratègia que va seguir el legislador va ser la de crear uns organismes (comissions) per harmonitzar la unitat de direcció en les forces policials adscrites a la investigació criminal.⁷⁹ En aquest sentit va crear la Comissió Nacional de Coordinació de Policia Judicial⁸⁰ (CNCPJ) i les Comissions Provincials de Coordinació de Policia Judicial (CPCPJ).⁸¹

⁷⁸ Queralt, J.J., *Introducción a la Policía Judicial*. Editorial J.M. Bosch. 3a edició. Barcelona, 1999, pàg. 30.

⁷⁹ Article 31 del RDPJ.

⁸⁰ Article 32 del RDPJ.

⁸¹ Article 34 del RDPJ.

La CNCPJ es va pensar com un organisme on tinguessin representació les més altes representacions de l'Estat implicades en aquesta temàtica. Així en són membres el president del Tribunal Suprem,⁸² els ministres de Justícia i d'Interior, el fiscal general de l'Estat, el secretari d'Estat per a la Seguretat, un vocal del Consell General del Poder Judicial, un membre de la carrera judicial, i des de l'any 2002, un representant de cadascuna de les comunitats autònomes amb competència estatutària per a la protecció de persones i béns i per al manteniment de l'ordre públic, que exerceixen efectivament funcions de policia judicial. La CNCPJ es va reunir per primer cop l'1 d'octubre de 1987.

Les CPCPJ es van pensar per coordinar les qüestions que es poden plantejar a nivell d'una província.

Cada CPCPJ està constituïda pel president de l'Audiència Provincial, que la presideix, el fiscal cap de la Fiscalia de l'Audiència Provincial, el magistrat jutge degà dels jutjats de primera instància i instrucció de la capital de província, el cap de la unitat orgànica de policia judicial del CNP, el cap de la unitat orgànica de policia judicial de la GC, i a les comunitats autònomes amb competència estatutària per a la protecció de les persones i béns i per al manteniment de l'ordre públic i que exerceixen efectivament els funcions de policia judicial, el responsable de la mateixa a nivell provincial.

Amb aquest esquema s'observa que, l'any 1986, el legislador no va considerar convenient emprar el patró territorial de les comunitats autònomes i va preferir mantenir la província com a criteri per organitzar territorialment la coordinació en matèria de policia judicial. Cal destacar un cop més, el tarannà centralitzador que els organismes jurisdiccionals mantenen a nivell constitucional.

⁸² Ell és qui presideix la Comissió Nacional quan hi compareix personalment.

Així, si a Barcelona, Tarragona, Lleida o Girona es planteja un dubte o una qüestió procedimental, es fa necessari elevar-ho a la CNCPJ, a Madrid, perquè es resolgui la qüestió. En general, els dubtes es plantegen en primera instància al Comitè Tècnic de Coordinació de Policia Judicial (CTCPJ),⁸³ el qual els estudia, i un cop resolta planteja la proposta de resolució a la CNCPJ, que, un cop acordada, enviarà la resposta a la CPCPJ que hagi plantejat la qüestió, i per a coneixement se'n lliurarà còpia a totes les CPCPJ.

El CTCPJ es va crear, per acord de la CNCPJ, el 24 de març, de 1988.

A finals de 1997 es van incorporar al CTCPJ els representants de les policies autonòmiques del País Basc i de Catalunya.

Actua com a secretari del Comitè Tècnic el vocal que nomena el CGPJ, perquè és membre de la CNCPJ; d'aquesta manera s'assegura que hi ha un lligam molt estret entre les propostes del CTCPJ i els debats de la CNCPJ, i serveix com a enllaç entre els dos organismes.

7.1. Atribucions de les comissions

La CNCPJ té atribuïdes funcions de coordinació i, per tant, està capacitada per unificar criteris i per impartir instruccions en relació amb les actuacions de les CPCPJ (art. 36 f), i per intervenir per tal d'unificar criteris o resoldre eventuais incidències que dificultin l'adequat funcionament de la policia judicial o qualsevol altra que pugui sorgir en les relacions entre l'autoritat judicial o fiscal i la policia judicial (art. 36 c), i per harmonitzar les actuacions d'investigació de la criminalitat sempre que l'àmbit territorial desbordi el d'una unitat orgànica (art. 36 g).

⁸³ El Comitè Tècnic es preveu en l'article 35 del RDPJ.

S'ha de dir, però, que aquestes tasques les ha exercit en molt poques ocasions des de 1988, quan es va crear. De fet, si es fes una mitjana de les vegades que s'ha reunit la CNCPJ, la mitjana de reunions no arriba a una l'any, malgrat que en l'article 38 s'esmenti que la comissió es reunirà trimestralment.

En la darrera reunió, de 15 de juliol de 2015, la CNCPJ, presidida per Carlos Lesmes Serrano i celebrada a la sala de plens del CGPJ, es va acordar per unanimitat, en el punt sota l'epígraf: *«Actuación de algunas policías locales como policía judicial al margen de lo previsto en la legislación vigente»*, el següent:

«....Desde el punto de vista policial, se consideró por unanimidad que las Policías Locales son Policía Judicial en sentido genérico y no constituyen la Policía Judicial en sentido estricto, es decir, la Policía Judicial Específica que establece el artículo 7 del RD769/87, sobre regulación de la Policía Judicial, y que determina que constituyen la Policía Judicial en sentido estricto las Unidades Orgánicas previstas en el artículo 30.1 de la LOFCSE, integradas por los miembros del CNP, GC i en la actualidad Policías Autonómicas. Por tanto, solo aquellas Policías Locales de grandes municipios que hayan firmado el Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias de 20 de febrero de 2007, podrán actuar como Policía Judicial en una serie de infracciones penales que se especifican en el Convenio y que se refieren a las antiguas faltas y delitos menos graves y que se especifican en el mismo.

Desde el punto de vista judicial, es decir, en el caso que los jueces autoricen mediante resoluciones a las Policías Locales a realizar actividades propias de la Policía Judicial Específica al margen de lo previsto en la legislación vigente, dichas resoluciones serán recurridas de forma inmediata por la Fiscalía».

També caldria destacar que, en relació amb les actuacions dels Mossos d'Esquadra habilitats per un manament judicial per actuar fora de la seva comunitat autònoma, la CNCPJ va acordar en la mateixa

sessió de la CNCPJ gairebé be el mateix que havia fet en relació amb els polícies locals, és a dir, que si els jutges autoritzen (mitjançant una resolució) l'actuació fora de Catalunya, aquestes resolucions han de ser recorregudes de forma immediata per la Fiscalia.

Les altres atribucions que segons el RDPJ corresponen a la CNCPJ,⁸⁴ les ha executat encara en menys ocasions que les que corresponien a la tasca d'impartir criteris de coordinació. Són les que tenen a veure amb elaborar informes i estudis. No sembla idoni atribuir a una CNCPJ, formada per tan alts representants, la tasca de fer o despatxar informes, encara que siguin sobre l'evolució i desenvolupament de la delinqüència (art. 36 a), ni tampoc elaborar propostes d'actuacions contra la criminalitat (36 b), i encara menys opinar sobre la modificació de plantilles de les unitats orgàniques de la policia judicial o dels mitjans materials assignats a les mateixes (art. 36 d).

En la mateixa línia correspon a la CNCPJ conèixer, prèviament, els nomenaments dels alts responsables de les unitats orgàniques de la policia judicial en el seus diversos nivells (art. 36 h) i informar dels avantprojectes de disposicions generals reguladores de la policia judicial (art. 36 i).

De la mateixa manera que hem dit en l'apartat anterior que no hauria de correspondre a la CNCPJ despatxar informes, tampoc no sembla coherent que s'encarregui de conèixer prèviament els nomenaments dels alts responsables de les unitats orgàniques de policia judicial. Quina finalitat té, aquesta atribució? Pot proposar un candidat diferent? No s'acaba de comprendre el motiu pel qual s'atribueix a la CNCPJ aquesta tasca, i no es comprèn per què el ministre de l'Interior ha d'informar prèviament de les decisions que hagi pres el seu departament en relació amb el personal al seu càrrec, llevat que sigui per una qüestió de cortesia, a la resta de membres de la CNCPJ.

⁸⁴ Article 36 del RDPJ.

A la CPCPJ li corresponen tasques similars a les de la CNCPJ, però circumscrites al territori d'una província. En aquest sentit, l'article l'art. 37 a, preveu que les comissions provincials tinguin les mateixes funcions que l'estatal en els apartats a), b), c) i d).

De la mateixa manera que s'ha dit en relació amb la necessitat d'informar prèviament la CNCPJ dels nomenaments dels alts càrrecs de les unitats orgàniques, les CPCPJ han d'estar informades d'aspectes relacionats amb els recursos humans i el personal.

Per això cal informar amb caràcter preceptiu de les peticions d'adscripció de funcionaris o equips de la unitat orgànica a un determinat òrgan judicial o fiscalia per a la seva investigació correcta i que els hi hagi sotmès el cap d'aquella (art. 37 b), o informar amb caràcter preceptiu i vinculant les propostes de remoció de funcionaris pertanyents a les unitats adscrites (art. 37 c), o informar de les propostes de recompensa i tenir coneixement dels expedients disciplinaris (art. 37 e). Finalment, correspon a la CPCPJ aplicar les directrius emanades de la CNCPJ i elevar a la mateixa els informes i propostes corresponents (art. 37 d).

Després de més de 25 anys de funcionament de les CPCPJ, es pot observar que la seva eficàcia ha estat dispar segons de quina província es tractés. Val a dir que en cap s'ha complert la previsió reglamentària de reunir-se un cop al mes,⁸⁵ i que han estat més o menys productives en funció dels seus membres. Ha estat molt rellevant la personalitat del president de la Audiència Provincial, ja que, segons l'impuls que ha volgut donar a la CPCPJ, aquesta ha estat més o menys productiva.

En relació amb el CTCPJ, s'ha de dir que en general està fent molt bona tasca i que en les seves reunions es discuteixen els problemes amb els quals es troben els investigadors i els membres de les unitats

⁸⁵ Segons el que disposa l'article 38, segon paràgraf.

de policia judicial. Les discussions acostumen a ser sobre aspectes interpretatius de les normes processals relacionades amb la investigació criminal, com per exemple la presa de mostres d'àcid desoxiribonucleic dels detinguts, o les diferents maneres de garantir la cadena de custodia de les proves, o qualsevol altre aspecte similar.

De la feina del CTCJP se'n pot destacar la redacció del manual *Criterios para la práctica de diligencias por la Policía Judicial de la Comisión Nacional de Policía Judicial*.⁸⁶

Aquest manual va ser aprovat per la CNCPJ el dia 4 de febrer de 1999. En l'elaboració del text hi van col·laborar la Secretaria d'Estat de Seguretat, la Secretaria d'Estat de Justícia, la Direcció General de la Policia, la Direcció General de la Guàrdia Civil, el Departament d'Interior del Govern Basc i el Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.

7.1.1. La Policia Local en les comissions provincials de policia judicial

Després del darrer acord de la CNCPJ en relació amb les policies locals, s'entén que les CPCPJ actuaran en conseqüència, ja que s'han impartit criteris i instruccions particulars per aclarir el controvertit tema de si la Policia Local pot o no efectuar les accions pròpies de la policia judicial.

Periòdicament, es venia reproduint el debat, en el si d'una o altra CPCPJ, de quin era el paper que podia jugar la Policia Local en relació amb la funció de Policia Judicial. En general, la qüestió es plantejava per les FCSE o per les policies autonòmiques en relació amb les policies locals. La posició que majoritàriament prenen totes les CPCPJ era apel·lar al criteri jurisdiccional de cada jutge d'instrucció

⁸⁶ https://www.spplb.org/documentos/descargas/_8_DiligenciasPoliciaJudicial.pdf

en funció de la investigació i, per tant, es resolia de forma diferent en cada Audiència Provincial.

Després del posicionament de la CNCPJ, el paper de cada cos de Policia Local serà diferent en l'execució de la funció de policia judicial, depenent de:

- a) A quin cos de Policia Local es refereix?
- b) La Junta Local de Seguretat del municipi ha aprovat la possibilitat que agents dependents de l'autoritat municipal executin aquesta funció?
- c) Han signat l'acord de col·laboració amb el Ministeri de l'Interior que els determina quines tasques poden fer i quins delictes poden investigar?
- d) Disposen de prou efectius?
- e) Els efectius tenen formació suficient?
- f) Per a quines infraccions penals s'ordena que investiguin?
- g) Quines diligències han de practicar?

I caldrà tenir en compte altres qüestions, com ara:

- a) En quina comunitat autònoma es troba?
- b) En aquella comunitat autònoma hi ha un cos de policia propi dependent del govern autonòmic?
- c) Exerceix la funció de coordinació de policies locals el govern autonòmic?
- d) Han signat un acord amb el Departament d'Interior de la comunitat autònoma que determini quines accions poden fer en

matèria de policia judicial i com es poden coordinar amb la policia pròpia de la comunitat autònoma?

- e) Els jutges i el Ministeri Fiscal li encarreguen la practica de diligències concretes de policia judicial? La junta de jutges d'ins-trucció ha debatut la qüestió i ha autoritzat la pràctica d'alguna diligència concreta als membres de les policies locals del partit judicial?

En el cas de Catalunya, per exemple, i fins al moment, el representant de la Policia Local de Girona és membre i forma part normalment de la CPCPJ de Girona, per la possibilitat prevista en l'article 35 del RDPJ, que preveu que:

«Eventualmente podrán incorporarse a las Comisiones Nacionales y Provinciales, para el tratamiento de materias concretas o para realizar tareas de auxilio técnico y documentación, otras Autoridades o funcionarios, cuyo criterio o asesoramiento se estime necesario. Igualmente, podrán constituirse Comités técnicos para el estudio de temas específicos».

Per tant, en la gran majoria de les reunions de la CPCPJ de Girona, hi és present el representant de la Policia Local de Girona. Que passarà d'ara endavant, segons el criteri adoptat en la reunió de juliol de 2015 per la CNCPJ?

A la província de Barcelona, la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) no participa en la CPCPJ de Barcelona, llevat que es tracti en algun punt de l'ordre del dia algun tema competencial o d'afectació als membres de la GUB.

7.2. Crítica a l'actual sistema de coordinació d'investigacions criminals

Tal com hem vist en el punt anterior, les comissions de coordinació de policia judicial no han funcionat de la forma que es preveia i no han aconseguit els objectius previstos.

Caldria reformar el sistema de coordinació de les unitats que executen la funció de policia judicial i que preveu l'esmentat RDPJ. En primer lloc, seria convenient fixar per llei, i no per reglament, l'instrument que regulés la coordinació de les tasques d'indagar el delictes i de descobrir i assegurar els delinqüents.⁸⁷

La primera de les crítiques al sistema previst de coordinació és, precisament, el no-compliment de la norma reglamentària que el mateix govern havia proposat. Com ja hem dit, el fet de no reunir-se amb la temporalitat que fixa la norma coordinadora és un incompliment sistemàtic i, més enllà de ser un mal exemple (que sembla que no preocupa ningú i del qual ningú es preocupa), és també insòlit que ningú s'hagi molestat a modificar el reglament i adequar-lo a la realitat.

La segona crítica té a veure amb els òrgans creats pel reglament dels quals formen part els màxims representats de l'Estat; es fa una previsió de delegació d'aquests quatre membres. És a dir, es dona com a normal la no-assistència d'aquestes quatre persones a les reunions (art. 33). En podem deduir que en el moment en què es va aprovar el reglament ja se suposava que aquelles quatre persones difícilment complirien les previsions reglamentàries.

En tercer lloc, les atribucions en allò en què les comissions són competents en relació amb les tasques de gestió de recursos humans tampoc no es compleixen ordinàriament.

Inicialment, crear uns òrgans específics per coordinar els membres de diferents cossos policials semblava una bona solució. Ara bé, si els cossos policials són, per definició, jeràrquics, i per tant depenen dels seus superiors, i d'altra banda la policia judicial depèn de jutges,

⁸⁷ D'aquesta opinió és també C. Sala quan, en el seu llibre *La policia judicial*, esmenta en la pàgina 38, referida a les comissions de coordinació: «En relación al primero de los extremos apuntado, esto es a la creación de las Comisiones, debe resaltarse en primer lugar la total ausencia de remisión legislativa». En el mateix sentit, Félix Blázquez, en la pàgina 154 de la seva obra *La policia judicial*, ja citada anteriorment: «Su función es suficientemente importante para que su regulación no se estableciera en una norma reglamentaria».

tribunals i Ministeri Fiscal, aquesta doble dependència es fa difícil d'articular. Si a aquests extrems hi afegim que els jutges i tribunals són inamovibles i que disposen (pel que fa a la jurisdicció) de total independència, encara és més difícil acceptar la funció de coordinació per la via de les comissions.

Si el que es pretén és que tots els policies que actuen i exerceixen la funció de policia judicial ho facin de la mateixa manera, hagués estat més correcte fer servir la llei com a instrument de coordinació, homogeneïtzant procediments de treball.

La CNCPJ acaba sent un organisme més polític que no pas tècnic, al contrari del que passa a les CPCPJ; d'aquí que qui realment ha fet la poca o molta tasca tècnica de coordinació ha estat, precisament, el CTCPJ.

El CTCPJ, malgrat ser un organisme constituït per experts, no s'ha escapat d'haver d'afrontar, de vegades, debats amb un caire més polític, o d'entrar en aspectes quasi jurisdiccionals.

En serien exemples aquelles ocasions en què el CTCPJ ha despatxat queixes contra un jutge d'instrucció⁸⁸ per les ordres donades als membres de les policies autonòmiques, sobretot aquelles instruccions que significaven comissions rogatòries amb la sortida del territori de la comunitat autònoma dels agents dels cossos de policia autonòmics.⁸⁹ Finalment, ja hem vist que el CTCPJ va elevar una proposta, per tal que els membres de les policies autonòmiques no puguin sortir fora del territori de la comunitat autònoma i que les policies locals no siguin considerades com a policia judicial en sentit estricte. Proposta que, com ja hem dit, va ser aprovada per la CNCPJ el mes de juliol de 2015.

⁸⁸ Presentades per representants del CNP, o de la GC, en les CPCPJ.

⁸⁹ Al nostre parer, aquestes qüestions eren més pròpies de les Junes de Seguretat previstes en els Estatuts d'Autonomia que no pas en les CPCPJ, o en el Comitè Tècnic.

Actualment, per coordinar tots els qui executen la funció de policia judicial el que cal és disposar de programes informàtics i de l'edició d'unes normes comunes, que permetin saber qui investiga què, i quines relacions hi pot haver entre unes i altres investigacions. Caldria, doncs que els veritables directors de les investigacions, és a dir, els jutges d'instrucció i els magistrats tinguessin la possibilitat de conèixer les dades i gestionar les veritables eines de coordinació policials. En la mesura que l'eina de coordinació està en mans d'un departament del govern, la veritable coordinació en les investigacions judicials sempre estarà condicionada.

Les diverses persones que participen i són responsables de les investigacions criminals es coordinen millor amb sistemes i mètodes com el que té el CITCO que no pas amb comissions nacionals o provincials.

El sistema que empra el CITCO a l'Estat espanyol, o el mètode que s'aplica als EUA,⁹⁰ obliguen tots els partícips a registrar en el sistema informàtic les dades de les persones i dels vehicles o dels telèfons encartats en una investigació; d'aquesta manera, quan un policia o un altre agent d'alguna de les institucions que es coordinen introdueix una dada que apareix en una altra investigació, la central que controla el programari crida els responsables policials que dirigeixen la investigació i estableix criteris de col·laboració.

Altres organismes de coordinació d'investigacions i d'ajut i suport, a nivell internacional, entre cossos policials són Interpol o Europol, on els investigadors poden introduir en el sistema informàtic alertes o peticions d'ajut.

Seguint les paraules de Cristina Sala,⁹¹ la crítica més important que es pot fer al mètode de coordinació mitjançant la creació de CNCPJ

⁹⁰ Mètode coordinat pel sistema informàtic conegut com a EPIC (*El Paso Intelligence Center*), en què les diverses agències o cossos de policia que participen en una investigació creen una *task force* creada *ad hoc* per al cas.

⁹¹ Sala, C., *La Policía Judicial*. Ciencias Jurídicas. Ed. McGraw Hill. Madrid, 1999, pàg. 38.

o CPCPJ és que, d'una banda, no hi ha remissió legislativa, és a dir, que no es preveuen en cap llei, ni els jutges hi poden participar, atès que s'entén que estan fent una tasca no prevista en la Constitució. Recorda la professora Sala que l'article 117.4 de la norma fonamental preveu que els jutges i magistrats no exerciran més funcions que les de jutjar i fer executar allò que s'ha jutjat i les que els siguin atribuïdes per llei en garantia de qualsevol dret.

8. La Policia Local com executor de la funció de policia judicial

En l'actualitat, exercir la funció de policia judicial específica o de segon nivell és una de les reivindicacions d'alguns membres d'algunes policies locals a Catalunya.

Hem dit d'alguns membres d'algunes policies locals, ja que no tot-hom està d'acord amb el plantejament que les policies locals hagin de disposar d'unitats específiques de policia judicial.

Però també hem constatat que la CNCPJ no ho troba convenient i demana als fiscals que, si un jutge ho acorda, el MF recorri la interlocutòria judicial.

Els arguments dels policies locals que hi estan a favor i dels policies locals que hi estan en contra són de vegades els mateixos. Uns entenen que els membres de la Policia Local estan molt ben posicionats per exercir aquesta funció atès que la proximitat i el coneixement dels veïns i del territori els col·loquen en una posició idònia per arribar primer al lloc de la infracció penal, i així poder assegurar les peces de convicció o les proves de les quals hi hagi perill que desapareguin. Els que opinen en sentit contrari també fan servir la proximitat com a adjectiu que qualifica la Policia Local i entenen que la seva funció no és, primordialment, coadjuvar jutges i fiscals, sinó que les seves tasques principals són estar al servei dels veïns i de les autoritats municipals per complir els que ells ordenen i necessiten.

La formació i els recursos materials o humans són també molt importants per prendre una o altra posició.

Ara ja ningú no pot dubtar que els policies locals han d'exercir la funció genèrica de policia judicial, tan quan són requerits per les autoritats judicials o fiscals com quan en les seves funcions de policia del trànsit o de policia administrativa detecten una presumpta infracció penal i han d'instruir un expedient o atestat per donar compte del que han detectat. Això és el que està previst en les normes que en els apartats anteriors hem estudiat, i tant a la LECrim com a la LOPJ i, fins i tot, a la LOFCS (la més restrictiva en aquest sentit) se'ls dona el caràcter de col·laboradors, que en cap cas voldrà dir que no poden exercir la funció.

Llavors, poden o no poden disposar les policies locals d'unitats adscrites o orgàniques de policia judicial?

Al meu parer, tot i el que preveu la LOFCS i el recent acord de la CNCPJ, la resposta hauria de ser afirmativa, és a dir, les policies locals podrien disposar d'unitats orgàniques si hi està d'acord l'alcalde del municipi on presta servei la Policia Local.

És evident que cal tenir present que la LOFCS, en l'article 29.1, estableix que:

«Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo».

Però també cal recordar el debat que ja hem esmentat en pàgines anteriors i citar els articles 547 i 548 de la LOPJ, que diuen:

«La función de la Policía Judicial comprende el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuen-

tes. Esta función competerá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias».

«Se establecerán unidades de Policía Judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquéllas les encomienden».

El nostre posicionament és positiu en el sentit de dir que les policies locals poden disposar d'unitats específiques de policia judicial atès que creiem que l'organització del cos de Policia Local correspon a l'alcalde, com a comandament màxim, i al consistori, respectant que han de treballar sempre dins de l'àmbit de les seves competències.

Un cop posicionats en sentit afirmatiu, el que cal es matisar en quines de les accions que configura la funció de policia judicial podrien actuar.

Si acceptem que la funció de policia judicial està configurada per tres accions: indagar el delictes, descobrir i assegurar el delinqüent, caldria delimitar en cada acció quin seria el límit de les policies locals.

8.1. Per indagar

Els policies locals són competents per indagar els delictes contra la seguretat viària en el casc urbà en el seu territori. Aquesta afirmació es deriva del previst en les lleis vigents i no crec que avui dia ningú se la qüestionari. El que no sembla lògic és que per executar aquesta funció en aquests delictes hagin de col·laborar amb els altres cossos policials que no tenen competències en aquesta mena d'infraccions. Per tant, caldria replantejar-se el que estableix l'article 53 de la LOFCS, referit a la funció de policia judicial, quan, estableix que els

policies locals participaran en aquesta funció en els termes que estableix l'article 29.2, és a dir, amb el caràcter de col·laboradors.

Com es col·labora amb qui no té aquesta competència, ni els coneixements, ni la formació?

Una qüestió diferent serien els delictes connexos amb els delictes contra la seguretat del trànsit, atès que en algun cas (i depenent de la gravetat i de les circumstàncies) els policies locals podrien investigar els delictes connexos, però en aquest supòsit sí que caldria una bona col·laboració amb el cos policial que tingui atribuïda la competència per investigar aquell tipus de delicte.

També seria competent la Policia Local per fer les indagacions oportunes i alhora complir el previst en l'article 13 de la LECrim, en relació amb les primeres diligències.

En els casos derivats de la seva tasca com a policia administrativa, en la mesura que inspeccionen i comproven el compliment de les normes que regulen una matèria, si creuen o constaten que s'està cometent una infracció penal també hauran d'actuar i posar en coneixement de l'autoritat judicial o fiscal el cas. Lògicament, si així s'acorda podran comunicar-ho a través d'un altre cos policial, però el més normal seria que ho fessin directament.

El que és imprescindible és la coordinació entre els diferents cossos que investiguen els il·lícits penals. El que no ha de succeir és que per interpretacions o discussions sobre l'àmbit competencial dels cossos policials prenguin avantatge els delinqüents o es generi algun perjudici a les víctimes o a la investigació.

Dit això, cal pensar que d'investigacions n'hi pot haver moltes alhora d'obertes i dirigides per diferents jutjats o fiscals, i per tant el que és imprescindible és la coordinació entre totes elles i amb un mètode prou ràpid i eficient.

8.2. Per descobrir el delinqüent

Tampoc no plantegen cap interrogant les accions que cal dur a terme per practicar en els supòsits de descobrir els delinqüents en els delictes contra la seguretat viària.

En els casos derivats d'altres il·lícits penals, la qüestió és més complexa i, respectant sempre el criteri judicial i fiscal, seria convenient que la llei ho definís expressament o bé per tipologia delictiva, o bé per tipologia d'autor, o bé per tipologia de víctima.

El que no sembla coherent és que calgui reclamar la presència d'efectius d'un altre cos policial per executar les accions tendents a descobrir un delinqüent quan es tracta d'un delicte flagrant, o davant de la comissió d'un fet que revesteix les característiques de delicte, sempre que les indagacions que calgui fer siguin bàsiques, senzilles, no surtin del territori municipal i no requereixin cap intervenció judicial.

De la mateixa manera sembla absurd que algun efectiu de la Policia Local pretengui descobrir delinqüents, si això requereix disposar de les tècniques pròpies de la policia científica o es fa necessari gaudir d'equipaments molt cars i sofisticats.

Els problemes que s'acostumen a donar es presenten en els delictes de tràfic de drogues a petita escala o els derivats de la prostitució, on de vegades una detenció *in fraganti* o un cas de proxenetisme poden estar vinculats amb altres investigacions.

8.3. Per assegurar el delinqüent

No planteja dubtes el supòsit en què els policies locals detenen *in fraganti* un presumpte delinqüent, atès que tenen l'obligació legal d'actuar i per tant detenir, i un cop detingut procedir de manera immediata a la lectura de drets.

Per tant, els policies locals estan dotats en la seva uniformitat del material adient i necessari per complir aquesta acció. Així, disposen de manilles, vehicles amb mampares, garjoles, etc. La qüestió que es planteja és si exercir aquesta funció suposa un elevat cost i és millor centralitzar la custòdia de detinguts en un centre gestionat per una administració que tingui un abast territorial més ampli.

Tampoc no suposava cap inconvenient que els policies locals fossin responsables dels dipòsits de detinguts en molts partits judicials, i si van deixar de fer-ho era més aviat per petició dels responsables polítics dels policies locals, que volien que per aquesta feina es traspassés al municipi la partida pressupostària necessària.

8.4. El Conveni de Col·laboració entre el Ministeri de l'Interior i la Federació Espanyola de Municipis i Províncies de 20 de febrer de 2007

Essent ministre de l'Interior el Sr. A. Pérez Rubalcaba es va signar un acord que portava per títol *Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de Seguridad ciudadana y Seguridad vial*. En aquest conveni hi ha un apartat III, en què, sota l'epígraf de col·laboració de la Policia Local en les funcions de policia judicial, s'acorda que aquells cossos de Policia Local que signin el Conveni podran rebre denúncies i investigar els fets en relació amb un catàleg d'infraccions penals, quan constitueixin delictes menys greu i que el Conveni enumera.

Aquestes infraccions penals que podran investigar són:

- a) Lesions que no requereixin hospitalització.
- b) Violència domèstica i de gènere.
- c) Delictes contra les relacions familiars.

- d) Trencament de condemna; de localització permanent; ordres d'allunyament i privacions del permís de conduir.
- e) Furts.
- f) Denúncies per recuperació de vehicles, sempre que aquests no estiguessin considerats d'interès policial.
- g) Patrimoni històric municipal.
- h) Activitats de caràcter comercial o amb ànim de lucre realitzades a la via pública o mercats i que constitueixen delictes contra la propietat intel·lectual o industrial.
- i) Defraudació de fluid elèctric i anàlegs.
- j) Delictes contra la seguretat del trànsit.
- k) Amenaces i coaccions.
- l) Omissió del deure de socors.
- m) Danys en general i, en especial, els causats al mobiliari urbà.

Queda clar que, quan s'hagin signat aquests convenis, llavors els policies locals podran exercir la funció de policia judicial especifica i, si tenen una unitat que es dedica únicament a aquesta funció, malgrat el que digui l'acord de la CNCPJ, *de facto* s'estarà creant una unitat de policia judicial especifica.

Curiosament, el mateix acord estableix en la clàusula tretzena que per establir el nivell concret de col·laboració de les respectives policies locals en l'exercici de les funcions de policia judicial, de conformitat amb l'establert en l'anterior estipulació, es tindrà en compte: el respecte al marc competencial establert en les normes següents: LOFCS,

LOPJ, LECrim, RDPJ, LRBRL, la Llei de mesures de modernització del govern local i les respectives legislacions autonòmiques en matèria de coordinació de les policies locals, amb reconeixement al caràcter genèric de policia judicial que tenen les policies locals.

Per poder signar el Conveni cal que s'hi detalli:

- a) La relació exacta de matèries en les quals es produirà l'actuació de la Policia Local i la responsabilitat concreta que assumirà en relació amb cadascuna.
- b) Les formes, procediments i terminis de transmissió concrets d'informació a les FCSE competents, de les actuacions desenvolupades per la Policia Local en aquestes matèries, de conformitat amb el que estableix l'article 53.2 de la LOFCS, així com els procediments de traspàs de diligències als cossos de seguretat de l'Estat competents quan resulti procedent.
- c) Transmetre una còpia dels atestats instruïts i establir un procediment d'informació diari per part de la Policia Local al responsable de la respectiva unitat del cos de seguretat de l'Estat competent en el territori.
- d) Els delegats i sotsdelegats del govern autoritzaran els policies locals que s'escaigui a tenir una actuació no uniformada.

Per poder signar el Conveni també s'exigeix:

- a) Que els membres de les policies locals tinguin formació especialitzada en la matèria.
- b) Que la recepció i tramitació de les denúncies es realitzi a través dels procediments establerts pel Ministeri de l'Interior.
- c) Que la ressenya del detingut, si és que procedeix, es faci a través dels mitjans i procediments de les FCSE; de la mateixa

manera, quan calguin peritatges de policia científica, els membres de les policies locals podran sol·licitar-ho a les unitats de policia científica de les FCSE.

9. Conclusions

L'actual sistema d'investigació criminal que s'emptra a l'Estat espanyol s'ha de reformar de forma urgent. Es fa necessari que tot el procés penal també sigui modificat i es concreti d'una vegada per totes qui ha de ser l'instructor del procés i, si és possible, que no s'estableixin dos sistemes diferents en funció de l'edat, un per a menors i un per a majors. Apostem clarament per una instrucció dirigida per un Ministeri Fiscal, totalment independent, i fixant un jutge de garanties com a responsable de vetllar en últim extrem pels drets de tots els ciutadans; això sí, dotant el Ministeri Fiscal dels recursos necessaris per instruir correctament, evitant dilacions innecessàries.

En la reforma que es planteja hauríem de definir clarament si s'opta per un cos de policia específic a les ordres de fiscals i que s'encarregui de vetllar pel compliment de les resolucions de jutges i tribunals, o bé si es vol continuar amb l'opció que tots els policies poden fer de policia judicial en un moment donat.

Atesa l'elevada complexitat de moltes causes, i el nombre tant alt d'infraccions penals que es cometen, es fa necessari dotar els instructors dels processos de prou recursos humans i materials per poder complir les seves obligacions. Com a mínim, el nombre de jutges i fiscals per mil habitants hauria d'estar en la mitjana europea i no pas com en l'actualitat, on l'Estat espanyol és dels més mal dotats en aquest aspecte.

Els policies locals han d'estar preparats per a aquest futur proper en el qual aviat se'ls exigirà que compleixin més funcions de les que estan executant en l'actualitat. Això significarà que també s'ha modificat el sistema policial espanyol tot reformant la LOFCS.

De ben segur que els policies, tots ells, han de tenir prou coneixements per agafar una denúncia d'un delictes no gaire complex, com poden ser els furt, danys, amenaces o altres de similars, dels quals poden recollir denúncies dels fets que exposen els ciutadans i que reverteixen caràcter d'infracció penal, en la mesura que poden actuar com a policia judicial genèrica. Tots aquells policies que reben denúncies haurien de fer alguna mínima comprovació del fet per assegurar que la denúncia no és falsa. Cal constatar si hi ha o no autor conegut o si es donen les condicions de l'article 284.2 de la LECrim per tal de remetre la denúncia al jutge o bé per arxivar-la a la seva base de dades. Aquests policies que actuen en primera instància, al seu torn, podrien fer les primeres diligències que es recullen en l'article 13 de la LECrim i les que es preveuen en els articles 770, 771 i 772 de la LECrim.

També els policies, tots ells, han de poder protegir una víctima i ser eficients per comprovar si es compleixen les resolucions judicials. En resum, que hi ha tota una sèrie de tasques que auxiliïn tribunals, jutges i fiscals que cal que tots els policies sàpiguen fer.

No hi ha cap dubte que els policies han de poder detenir en els supòsits que preveuen les lleis i, un cop feta la detenció, hauran de complimentar els drets del detingut, i al seu torn hauran de deixar constància escrita que han efectuat tant la lectura com el compliment dels drets.

Aquestes diligències s'hauran de materialitzar seguint les pautes que fixen la LECrim i el RDPJ, i els criteris que fixen les comissions nacionals i provincials de coordinació de policia judicial, així com les que es proposin i s'acordin des de les diferents comissions de coordinació de policies locals, però en cap cas no es pot considerar que un cos de policia és més o menys que un altre; el que sí ha de quedar clar és què correspon fer a cadascun.

Les futures lleis de procediment penal i la que modifiqui el sistema de policia no haurien de diferenciar policies de primera o de segona

categoria, o policies que estan autoritzats a executar funcions genèriques i policies que són exclusius per a les funcions específiques, sinó que han d'estar ben fetes per afegir els recursos que s'escaiguin pels responsables de la instrucció criminal.

La necessitat de fer la llei entenedora, clara i on es resolguin les qüestions competencials entre els diversos operadors jurídics no es una qüestió que afecti només els policies locals, els policies autonòmiques o les FCSE, sinó que és una necessitat que al meu parer hauria de formar part dels drets i les garanties que han de tenir totes les persones que estan immerses en un procés penal.



La mobilitat i la funció de control i vigilància del trànsit de la Policia Local a Catalunya

Sra. Lourdes Rota Benito

*Inspectora de la Guàrdia Urbana i Cap del Departament de Mobilitat,
Seguretat i Emergències de l'Ajuntament de Vic*

En aquest capítol es tractaran dos aspectes fonamentals amb els quals tots convivim diàriament: el trànsit i la mobilitat. Un dels aspectes més significatius del món urbà actual és la mobilitat, essent un dels temes més polèmics i controvertits que afecta tots els ciutadans en l'esfera laboral, cultural i relacional.

Dos àmbits que estan agermanats i que són cabdals per aconseguir una bona convivència entre tots els usuaris de la via pública. Tres quartes parts de la població europea viuen a les ciutats, en unes condicions, en termes de qualitat de vida, que poden millorar.

Normalment es considera el trànsit com un dels factors que més comprometen la qualitat de vida a les ciutats; el soroll a les zones urbanes és també un problema greu i amb tendència a augmentar. Un 80 % del soroll urbà procedeix del trànsit. Això causa unes molèsties i té un efecte negatiu sobre el son i la qualitat de vida.

Una de les xacres que tenim més presents en la societat actual en l'àmbit del trànsit són els nombrosos accidents que hi continua havent-hi a les vies urbanes. Un dels objectius de la política de seguretat viària a la Unió Europea per al 2011-2020 és la reducció de la sinistralitat en un 50 % en el nombre de morts el 2020 respecte del 2010. Es compta amb l'educació, la dissuasió i la persuasió, i quan aquestes estratègies no han funcionat, s'acaba fent campanyes específiques de vigilància i control.

Actualment hi ha 285 ajuntaments que tenen plans locals de seguretat viària conveniats amb el Servei Català de Trànsit, plans que cada dos anys es revisen i cada quatre s'avaluen, perquè els nuclis urbans són ens vius i s'han de mantenir al dia i han de ser vigents.

Un dels objectius del Servei Català de Trànsit que s'ha marcat en el Pla de Seguretat Viària 2014-2016 és la promoció dels Plans Locals de Seguretat Viària en els municipis amb menys de 20.000 habitants així com fer-ne el seguiment, l'avaluació i l'actualització. Des de la perspectiva de la seguretat viària es millora la qualitat dels municipis, des dels vianants, motoristes, ciclistes i de tots els usuaris.

Una de les eines bàsiques per aconseguir un ús ordenat i segur de la via pública, tant pels vehicles com per les persones, és que hi hagi un bon control i regulació del trànsit, amb el consegüent control de vehicles i de conductors; d'aquesta manera s'afavoreix la mobilitat dels ciutadans i es garanteixen els drets mutus dels usuaris, tant dels conductors com dels vianants.

I perquè així sigui es treballa en tres àmbits: l'assistencial, el sancionador i el preventiu.

L'àmbit assistencial està orientat a acompanyar els conductors i vehicles que s'han vist implicats en accidents o avaries.

L'àmbit sancionador està adreçat a aquells usuaris que amb les seves conductes posen en perill la seguretat viària; són objecte de controls o de campanyes específiques de vigilància, com poden ser de telèfons mòbils, d'alcoholèmies, de velocitat, d'assegurances, d'ITV, etc.

I per últim, l'àmbit preventiu es basa en campanyes informatives, en controls de prevenció i en sessions d'educació per a la mobilitat segura (EMS).

Les campanyes de comunicació i divulgació serveixen per sensibilitzar els usuaris que, si s'incompleix una norma, la veritable con-

seqüència no és la sanció econòmica sinó el perill per a la resta d'usuaris de la via pública. S'ha de mirar de generar una opinió positiva envers la seguretat viària, i és molt important anar incidint en els factors de risc en la conducta (velocitat, drogues, sistemes de seguretat passiva, alcohol), perquè això pugui influir en el comportament dels usuaris de la via.

No obstant això, no s'ha de deixar de fer els controls policials, que lògicament complementen l'acció de comunicació i sensibilització.

La mobilitat és un altre element molt important a les nostres ciutats i pobles; gairebé tothom està apostant per una mobilitat més sostenible, basada en les persones que caminen, que van amb bicicleta o que utilitzen el transport públic. D'aquesta manera es comença a controlar l'eliminació de la contaminació atmosfèrica i acústica provocada pel trànsit motoritzat. No obstant això, al vehicle privat també se li reconeix la utilitat, però reconduint-lo a les vies de decisió d'entrada, de trànsit i de sortida de la ciutat, i evitant itineraris urbans innecessaris.

La Policia Local és vital en aquesta matèria, ja que per un motiu o altre diàriament estan convivint amb el trànsit i la mobilitat i, a més a més, perquè la seva pròpia llei els atorga unes funcions molt clares que a continuació s'especifiquen:

1. Funció de la Policia Local en matèria de trànsit segons la Llei 16/91, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya

Pel que fa a les funcions en matèria de trànsit de les nostres policies locals, és la Llei 16/91, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya, on en el capítol III es parla dels principis bàsics d'actuació dels policies locals i, a més a més, de les funcions que tenen encomanades en aquest àmbit, que són les següents:

- Ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà d'acord amb el que estableixen les normes de circulació.
- Instruir atestats per accidents de circulació esdevinguts dins el nucli urbà.
- Garantir la seguretat viària en el municipi.

1.1. Ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà d'acord amb el que estableixen les normes de circulació

El creixement de la mobilitat en les darreres dècades als nostres municipis i l'apropiació pel vehicle privat dels carrers de les nostres ciutats fan que les nostres policies locals hagin d'acomplir diàriament una de les seves funcions bàsiques, com és la d'ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit.

En la nostra ment tenim present que a les localitats on vivim o treballem, en determinats moments del dia, hi ha retencions de trànsit. La congestió del trànsit s'esdevé per diversos motius: hores d'entrada i sortida de les escoles, d'entrada i sortida dels llocs de treball, de les entrades i sortides de la ciutat de les persones que treballen a la ciutat però no hi viuen, etc.

Les obres (sempre n'hi ha en algun punt del territori), també poden generar retencions de trànsit si no se senyalitzen bé; per tant, és molt important la senyalització, tant sigui per unes obres com per informar i orientar els usuaris mitjançant la senyalització d'orientació urbana definitiva.

I, com no podria ser de cap altra manera, les ciutats i els pobles on vivim són vius i tenem una elevada concentració d'activitats diverses en l'espai urbà: fires, festes populars, festes tradicionals, mercats, curses esportives i un llarg etcètera, que impliquen la seva Policia Local a l'hora de complir amb la funció de senyalitzar i dirigir el trànsit en aquests esdeveniments.

1.2. Instruir atestats per accidents de circulació esdevinguts dins el nucli urbà

A Catalunya, durant el 2013 el 66,72 % dels accidents de trànsit amb víctimes van ser en l'àmbit urbà.

Dins les línies estratègiques del Pla Estratègic en Seguretat Viària 2014-2020 (PESV) hi ha la d'impulsar un espai continu de seguretat viària, en què un dels projectes tractors per dur-lo endavant és impulsar la redacció, el seguiment i l'avaluació de resultats dels plans locals de seguretat viària en el món local per tal de reduir l'accidentalitat urbana.

Així mateix, el Servei Català de Trànsit vol intensificar la col·laboració amb el món local per avançar en la millora de la seguretat viària en l'àmbit urbà mitjançant les policies locals per tal de reduir els accidents de trànsit, i per això s'estableixen convenis marc de seguretat viària.

Hi ha dos factors que tenen una incidència important en tot allò que fa referència a causes potencials d'accidentalitat; ens referim a l'alcoholèmia i a la velocitat.

Quan en l'àmbit urbà hi ha un accident de trànsit les policies locals poden actuar de la manera següent:

- Poden col·laborar amb els implicats en la confecció de la declaració amistosa de l'accident.
- Poden realitzar un informe de l'accident (full de camp).
- Poden confeccionar un atestat.

Com a norma general, l'atestat s'ha de confeccionar en els casos següents:

- Quan es produeixin lesions que requereixin tractament mèdic o quirúrgic posterior.
- Quan l'accident es produeixi com a resultat d'una imprudència greu i existeixin danys materials superiors a 80.000 euros.

Les dues afirmacions anteriors estan basades en el Codi Penal:

1. Art. 147 C.P.: «Aquell que, per qualsevol mitjà o procediment, causi a una altra persona una lesió que danyi la seva integritat corporal o la seva salut física o mental, ha de ser castigat com a reu del delicte de lesions amb la pena de presó de sis mesos a tres anys, sempre que la lesió requereixi objectivament per a la seva curació, a més d'una primera assistència facultativa, tractament mèdic o quirúrgic. La simple vigilància o seguiment facultatiu del curs de la lesió no s'ha de considerar com a tractament mèdic».

2. Art. 267 C.P.: «Els danys causats per imprudència greu en una quantia superior a 80.000 euros han de ser castigats amb la pena de multa de tres a nou mesos, atenent a la importància dels danys.

Les infraccions a què fa referència aquest article només són perseguibles si hi ha denúncia prèvia de la persona perjudicada o del seu representant legal.

El Ministeri Fiscal també pot presentar la denúncia si es tracta d'una persona menor d'edat, incapac o desvalguda».

Aleshores, davant d'un accident de trànsit en què s'hagi de confeccionar un atestat, les policies locals tenen competències per desenvolupar les investigacions pertinents. En el compliment d'aquesta funció exerceixen tasques de policia judicial com a col·laboradors amb l'Administració de Justícia.

Aquesta competència està recollida en dues normatives: una és a la Llei 2/1986, de 13 de març, de les Forces i Cossos de Seguretat, en el Títol V. De les policies locals. Article 53 (funcions):

.../...

- c) Instruir atestats per accidents de circulació dins el nucli urbà.

I l'altra normativa és a la Llei 16/91, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya, en el capítol III. Els principis d'actuació i les funcions. Article 11

.../...

- c) 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 als cossos de seguretat competents.

El Servei Català de Trànsit té la competència de desenvolupar i implementar un sistema integral de recollida de dades d'accidents de trànsit, el Sistema Integral de recollida de Dades d'Accidents a Catalunya (SIDAT).

Es vol conèixer com evoluciona l'accidentalitat greu en zona urbana, tal com es coneix en carretera. El nou SIDAT ha millorat perquè ara se'n podran extreure dades sota demanda i s'obre la possibilitat d'obtenir informes predeterminats.

El Servei Català del Trànsit, en voler donar suport a les víctimes dels accidents de trànsit, va posar en marxa, el març de 2012, el Servei d'Informació i Atenció a les Víctimes d'Accidents de Trànsit (SIAVT), per donar compliment al mandat del Govern de la Generalitat inclòs en el Pla de Seguretat Viària 2011-2013.

El SIAVT orienta les víctimes i els familiars, en qüestions jurídiques, administratives i psicològiques que han d'afrontar després d'haver patit un accident de trànsit.

El SIAVT és una iniciativa pionera a l'Estat espanyol per acostar les polítiques de lluita contra la sinistralitat viària a la societat catalana, buscant complicitats de tots els organismes i entitats que estan implicats en la seguretat viària.

El SIAVT proporciona als afectats una gestió integral després del sinistre i un centre on s'aglutinen un conjunt de recursos a l'abast de les víctimes, tant per a les directes com per a les indirectes (familiars o amics de les víctimes).

En el moment de l'accident, si és en via urbana i en el municipi hi ha Policia Local, serà atès per aquesta, i si no n'hi ha, pels mossos d'esquadra; per tant, els cossos policials i els serveis d'emergència intervenen en la primera actuació, i ells són els que faran l'atestat policial si hi ha lesions.

Les policies de trànsit dels mossos d'esquadra i les policies locals són les encarregades de comunicar la mala notícia de l'accident a la família i poden orientar i informar sobre on cal adreçar-se i què cal fer.

L'endemà de l'accident, el SIAVT els solucionarà les necessitats que sorgeixin derivades de l'accident de trànsit.

1.3. Garantir la seguretat viària en el municipi

Tot i que en la normativa que regula les policies locals garantir la seguretat viària en el municipi és una de les seves funcions, també ho trobem en la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, en què l'article 3 marca els seus objectius, dos dels quals hi fan una referència clara i inequívoca:

m) Fomentar propostes i actuacions que contribueixin a la millora de la seguretat viària, i

n) Fomentar la reducció de l'accidentalitat.

Per tant, en la normativa catalana hi ha dues lleis que obliguen a treballar per la seguretat viària.

El Pla de Seguretat Viària de Catalunya 2014-2016, en consonància amb les orientacions de la política de seguretat de la Unió Europea per al 2011-2020, estableix un objectiu general de reducció de víctimes mortals en accidents de trànsit i uns objectius específics de reducció de víctimes d'accidents de trànsit per a col·lectius específics. Per això, des de 1999 el Servei Català de Trànsit elabora uns plans triennals per combatre aquesta epidèmia de la nostra era, l'accidentalitat.

Per fer-ho pren com a base els objectius del PESV 2014-2020, per tal de treballar sobre unes línies estratègiques:

1. Protecció dels col·lectius vulnerables.
2. Control de les conductes de risc.
3. Integració de les zones urbanes i interurbanes com un tot en la planificació de la mobilitat, amb col·laboració dels ajuntaments.
4. La implantació de la seguretat viària a les universitats.
5. La col·laboració en projectes europeus.
6. L'educació i formació de la mobilitat segura al llarg de la vida dels conductors.

D'aquestes línies estratègiques hi ha 117 accions que les treballen, en algunes de les quals ja s'hi ha començat a treballar, com ara:

1. La protecció dels motoristes, vianants i ciclistes.
2. La conscienciació sobre el manteniment preventiu dels vehicles.
3. L'alerta sobre el consum de psicofàrmacs que posen en perill la mobilitat.
4. L'impacte dels desplaçaments per motius laborals en l'accidentalitat.
5. Els beneficis generacionals de l'ampliació de l'educació viària a les escoles.

2. Competències dels municipis segons la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària

2.1. L'ordenació i el control del trànsit, la vigilància per mitjà d'agents propis, la denúncia i la seva sanció

Les mesures de vigilància i control tindran com a objectius específics d'actuació genèrica la contenció de les conductes i accions no segures dels conductors imprudents o temeraris, l'anticipació a les actituds o conductes accidentògenes dels conductors, sobretot les referides a la velocitat inadequada, les alcoholèmies, drogues, no ús o ús inadequat dels cinturons de seguretat, dels sistemes de retenció infantil i del casc i, per últim, la contenció de les actituds o accions insolidàries dels conductors, com ara els estacionaments en indrets on visualment siguin un obstacle que pugui crear un risc afegit a la circulació viària i l'estacionament en passos de vianants, en doble filera o a les voreres.

A banda de fer controls sobre els dos factors que poden afectar amb més risc la seguretat viària, que són la velocitat i el consum d'alcohol, hi ha el control de la indisciplina viària, que està certament accentuada dins l'àmbit urbà. Segons les directrius genèriques a les policies

locals sobre trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària per a l'any 2015 adreçades a les policies locals de les comarques catalanes, han de continuar incorporant una metodologia denunciadora d'onades per lluitar contra aquesta indisciplina.

Es tracta que durant una setmana, i diverses vegades l'any, hi hagi onades denunciadors intensives respecte de: els semàfors, els passos de vianants, el compliment i la vigilància de l'ús dels sistemes de seguretat passiva (casc, cinturó de seguretat i sistemes de retenció infantil).

No obstant això, les policies locals també hauran de vigilar i controlar les actituds insolidàries dels conductors, com ara els estacionaments en indrets on visualment siguin un obstacle que pugui crear un risc afegit a la circulació i l'estacionament en passos de vianants, en doble filera o a les voreres. Es denunciaran les infraccions greus i molts greus, i les que poden posar en risc real o potencial la seguretat viària o la fluïdesa de la circulació.

Així mateix, s'incidirà en la realització de controls per lluitar contra la indisciplina de no respectar el llum vermell del semàfor, i el respecte als passos de vianants semaforitzats i no semaforitzats.

2.2. L'ordenança de circulació

Els municipis, en exercici de la seva competència i respectant sempre el que preveuen la Llei de Seguretat Viària i el Reglament General de Circulació, poden regular la circulació urbana i fer front als problemes específics que el trànsit presenta en els seus nuclis urbans, de la manera que considerin més convenient i eficaç per als seus interessos.

Les parts més habituals d'una ordenança de circulació són:

- Usos de les vies:

En aquest cas s'ha de tenir en compte la fluïdesa del trànsit rodat, i també s'han de tenir en compte els altres modes que no són els motoritzats, com poden ser les bicicletes i els vianants. Per això es poden crear carrils reservats, com poden ser: per al bus, per a bicicletes, per a motos, etc. I també es poden crear àrees reservades per als vianants en què la circulació lliure de vehicles no està permesa.

- La regulació dels estacionaments i les parades:

El règim d'estacionament ha d'estar regulat per una ordenança municipal: aquest és un ús comú general del domini públic, mentre que els estacionaments reservats a determinats usuaris o categories de vehicles (càrregues o descàrregues, persones de mobilitat reduïda) són un ús privatiu. També es poden regular les zones d'estacionament limitat (les anomenades zones blaves i zones verdes).

- La retirada de vehicles de la via i la immobilització.
- Guals, relacionats també amb les normes d'edificació i urbanisme.
- Procediment sancionador:

L'autoritat sancionadora en l'àmbit municipal és l'alcalde, excepte en els casos en què aquesta facultat estigui atribuïda a altres òrgans municipals, però es pot establir un conveni de delegació de competències amb el Servei Català de Trànsit.

En cas de fer un conveni de delegació de la competència sancionadora amb el Servei Català de Trànsit, l'alcalde delega la competència a favor del director del Servei Català de Trànsit i la instrucció la fan els serveis territorials de Trànsit.

De vegades només es fa un conveni en matèria de vigilància amb el Cos de Mossos d'Esquadra, i les denúncies són instruïdes i tramitades per l'Ajuntament. En canvi, de vegades és a l'inrevés: la Policia Local formula les denúncies, que després instrueix i

sanciona el Servei Català de Trànsit. No obstant això, les infraccions es referiran a les ordenances municipals aprovades pels plens de l'Ajuntament.

2.3. La immobilització, la retirada i el seu posterior dipòsit de vehicles

Generalment la policia immobilitza i retira un vehicle perquè ha comès unes presumptes infraccions a l'Ordenança de circulació del seu municipi o a la normativa en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària.

Els vehicles normalment poden quedar immobilitzats al Dipòsit Municipal o a la via pública depenent de les circumstàncies i del motiu de la immobilització.

Amb la nova Llei de seguretat viària, la Llei 6/2014, de 7 d'abril, que està en vigor des del 9 del mes de maig de 2014, s'introdueix la immobilització per nous supòsits:

- En cas d'incompliment de les condicions de l'autorització que habilita el vehicle per circular (horaris, itinerari, pes màxim autoritzat...).
- Si es condueix sense disposar del permís per conduir camions o autobusos.
- Quan un infant viatgi sense el sistema de retenció infantil i sigui obligatori.

2.4. L'autorització de proves esportives dins el nucli urbà, i la realització de proves esportives de l'apartat 5

L'autorització de les proves esportives quan es facin íntegrament i exclusivament dins el nucli urbà és competència de la Policia Local,

excepte quan les proves esportives es facin en travesseres, cas en què s'ha de sol·licitar una autorització als serveis centrals o als serveis territorials de Trànsit i indicar si cal que l'acompanyament dels Mossos d'Esquadra o no. La sol·licitud s'ha de presentar amb un mínim de 30 dies d'antelació a la data de celebració.

2.5. El tancament de les vies urbanes

Les vies urbanes es poden tancar quan el municipi consideri que sigui necessari per raons de fluïdesa o bé per qüestions de seguretat.

3. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local

D'aquesta normativa en què es regula l'organització bàsica de les corporacions locals, en l'article 25, de les competències, en passarem a destacar les que ens afecten en l'àmbit de la Policia Local, trànsit i mobilitat.

Concretament, en l'art. 25.1 diu: «El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal en els termes previstos en aquest article».

En l'art. 25.2. entra més en detall i descriu les seves pròpies competències: «El municipi exercirà en tot cas competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, en les següents matèries:

- f) Policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis.
- g) Trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat. Transport col·lectiu urbà».

Sembla de sentit comú que els municipis assumeixin aquestes competències degut a les particularitats del trànsit urbà i que afecten d'una forma important el desenvolupament del municipi. No obstant això, s'ha de tenir en compte que l'espai públic és un recurs finit i que si es vol fer una ciutat més amable, cada vegada més s'està planificant a favor del vianant i del ciclista, s'ha de tenir molt clar a qui se li treu espai públic i a qui se li dóna, amb la qual cosa no es pot tenir content a tothom i per això s'ha de fer partícip a diferents col·lectius per arribar a un consens, és bàsic no prescindir de la "participació ciutadana". Tot i que la normativa de trànsit i la que es tracta en aquest punt permet poder fer el que es cregui més oportú, en benefici del bé comú i de l'interès general sempre ajustant-se a dret, en els temps que vivim no podem prescindir de la participació dels ciutadans, per això sempre que s'hagi de fer qualsevol modificació de la mobilitat de la ciutat, s'hauria de posar a debat, perquè quan arribi el moment de prendre una decisió sempre estarà més legitimada.

4. Campanyes coordinades de les policies locals amb el Cos de Mossos d'Esquadra

Des de l'any 2001 es fan unes campanyes coordinades amb el Cos de Mossos d'Esquadra i les policies locals en què es remeten les dades que es generen al Servei Català de Trànsit. Algunes d'aquestes campanyes estan coordinades amb la Dirección General de Tráfico i són aquestes:

Mesos	Campanya	Període
Gener	Seguretat passiva	Del 12 al 18
Febrer	Alcoholèmia i drogues	Del 14 al 22
Març	Distraccions més semàfors	Del 9 al 15
Abril	Velocitat	Del 13 al 19
Abril-Maig	Motocicletes	Del 27 al 3
Maig	Transport escolar	Del 18 al 24
Juny	Alcoholèmia i drogues	Del 19 al 28

Mesos	Campanya	Període
Juliol	Motocicletes	Del 13 al 19
Agost	Velocitat (DGT + TISPOL)	Del 17 al 23
Setembre	Seguretat passiva	Del 14 al 20
Octubre	Distraccions (+semàfors)	Del 19 al 25
Novembre	Transport escolar	Del 23 al 29
Desembre	Alcoholèmia i drogues	Del 10 al 20

Després d'utilitzar la persuasió, les campanyes de comunicació i sensibilització i l'educació viària, si no se'n treu cap resultat positiu, només queden les campanyes de vigilància i control d'aquests comportaments, i concretament dels que poden ocasionar més risc per a la seguretat viària.

Aquests serien els controls de velocitat, d'alcoholèmies i de drogues i psicofàrmacs, i si s'escau, denunciar aquestes infraccions.

L'alcoholèmia està regulada tant des de l'àmbit penal com amb una sanció administrativa.

Atès que la Llei 14/97, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit, en l'article 2, apartat 4.e), li encomana la funció de dictar directrius d'aplicació de la normativa de trànsit, de circulació de vehicles i seguretat viària, a les quals s'ha d'ajustar també la Policia Local, sens perjudici de les competències de les autoritats locals.

I segons les directrius genèriques a les policies locals sobre trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària per a l'any 2015 adreçades a les policies locals de les comarques catalanes, que s'han elaborat a partir dels suggeriments del Grup de Treball GT12, de Directrius Tècniques i Reglamentació de Mitjans Tècnics a les Polícies de Trànsit de la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària (punt 6), pel que fa als controls preventius d'alcoholèmia se seguirà aquest procediment:

- Usuari de la via o conductor de vehicle implicat directament com a possible responsable en un accident de circulació. (La directriu

genèrica amb referència als controls d'alcoholèmia en els accidents de circulació diu que en tots els accidents que la policia conegui s'intentarà fer la prova d'alcoholèmia a tots els implicats).

- Qui condueixi qualsevol vehicle amb símptomes evidents que ho fa sota la influència de begudes alcohòliques. (La directriu genèrica amb referència als controls d'alcoholèmia quan hi ha símptomes diu que es farà la prova d'impregnació alcohòlica al conductor, amb independència del fet que hagi comès una infracció o s'hagi vist involucrat en un accident).
- Els conductors que siguin denunciats per una infracció greu o molt greu del Reglament General de Circulació. (La directriu genèrica amb referència als controls d'alcoholèmia quan s'ha produït una infracció greu o molt greu diu que se'ls sotmetrà a la prova d'alcoholèmia o, en darrer terme, es farà una relació objectivable de la simptomatologia del conductor en les diligències que formalitzaran l'atestat).
- Davant d'un control preventiu d'alcoholèmia per a conductors de vehicles es faran sempre en funció d'allò que s'acordi en els ajuntaments respectius. (La directriu referent als controls preventius d'alcoholèmia diu que en qualsevol cas:
 - Les vies objecte de control seran les de primer ordre preferentment a les de segon, i així successivament.
 - Els horaris de controls s'establiran en aquelles hores de màxim risc en funció de les estadístiques d'accidentalitat.
 - L'objectiu dels controls preventius és prevenir, detectar i immobilitzar el màxim nombre de conductors amb resultats positius).

Aquest tipus de controls són una de les eines més eficients per evitar que per la xarxa viària hi circulïn conductors amb un risc potencial de patir un accident.

També és important que les policies locals facin controls selectius de drogues a tots aquells conductors que presentin indicis d'haver consumit drogues.

Segons l'Institut de Medicina Legal de Catalunya, l'any 2013 el 41,9 % dels conductors morts en accident havia consumit algun tipus de substància toxicològica (26,7 % alcohol, 7,6 % drogues i 13,3 % psicofàrmacs).

El Servei Català de Trànsit continua oferint suport per dur a terme controls de drogues a les policies locals de Catalunya que hi estiguin disposades. Aquesta prova consta de la realització d'una mostra salival mitjançant un dispositiu i una posterior anàlisi en quantitat suficient. Conduir sota els efectes d'estupefaents es considera delictes en el Codi Penal.

I finalment, la velocitat, que és un altre element decisiu que apareix entre els possibles causants dels accidents. A banda que el Reglament General de Circulació marca uns límits de velocitat que si se superen poden desembocar en denúncies administratives, també s'incrementa el factor de risc de patir conseqüències lesives greus en cas d'accident.

La lluita contra la velocitat excessiva o inadequada és una de les línies mestres que estableix en Pla de Seguretat Viària per al trienni 2014-2016, juntament amb la cooperació amb els ajuntaments i les autoritats locals en matèria de seguretat viària.

5. Pla Local de Seguretat Viària

Els plans locals de seguretat viària s'emmarquen dins dels objectius de reducció d'accidentalitat en zona urbana fixats pel Pla de Seguretat Viària 2014-2016, desenvolupat pel Servei Català de Trànsit.

L'objectiu és la reducció de la sinistralitat a la xarxa urbana. Per assolir aquest propòsit, els ajuntaments han de tenir tot el suport possi-

ble. La finalitat és arribar a harmonitzar polítiques efectives de seguretat viària al llarg de tot el trajecte d'un desplaçament, independentment de l'àmbit pel qual es transiti, ja sigui urbà o interurbà. El pas següent és l'aplicació d'aquest projecte a les característiques i la problemàtica de cada municipi, elaborant el seu pla local de seguretat viària. En aquest sentit, els ajuntaments interessats trobaran a la seva disposició la total col·laboració tècnica i material del Servei Català de Trànsit.

Les elaboracions dels plans són el primer pas d'un procés d'anàlisi i millora de la seguretat viària al municipi. L'abast del pla és de quatre anys, termini per al qual es plasma un pla d'actuació, no tan sols sobre aspectes estratègics o de polítiques generals, sinó sobretot amb mesures d'ordenació i obres de menor envergadura que puguin ser executades a mitjà-curt termini.

Al cap de dos anys es fa un informe de seguiment per tal de valorar l'aplicació del pla i els seus efectes, i uns primers apunts sobre la nova direcció que pren el municipi, amb la voluntat d'orientar els responsables municipals en l'últim període del pla.

Finalment, quan han transcorregut els quatre anys es fa l'informe d'avaluació, que és un pas successiu en aquest procés, per tal de valorar la situació de la seguretat viària al municipi un cop acabat el termini del pla.

Es comprova l'assoliment dels objectius i mesures del pla i es defineix la nova estratègia de treball del municipi en termes de seguretat viària per als quatre propers anys.

6. Educació per a la mobilitat segura

La formació i l'EMS són fonamentals per reduir els accidents de trànsit i les seves conseqüències. Educar vol dir canviar, informar,

posar les bases per modificar hàbits i actituds, amb la finalitat de variar aquells comportaments que causen inseguretat.

D'altra banda, tenim l'educació viària, que també s'anomena l'aprenentatge de la mobilitat segura al llarg del cicle vital. Tots segurament recordarem quan anàvem a l'escola i venia el policia municipal a fer-nos classes d'educació viària; d'això ja fa molts anys i, per sort, moltes policies locals s'han format i es van reciclant per poder continuar fent aquesta gran tasca a les escoles.

Tanmateix, a mesura que un es va fent gran, aquesta educació viària o mobilitat segura es deixa de rebre, no hi ha cap tipus d'actualització ni res que se li assembli. Una de les línies estratègiques del PESV 2014-2020, és el desplegament i promoció d'un currículum de mobilitat segura que acompanyi les persones en la seva trajectòria com a usuaris de la mobilitat.

Una de les seves línies estratègiques, concretament la número 5, consisteix a facilitar l'aprenentatge de la mobilitat segura al llarg del cicle vital.

És molt important que en el si de les policies locals es formin i puguin fer pedagogia, en definitiva, que dediquin esforços a treballar per l'educació viària; el 85 % dels monitors de les policies locals que treballen l'educació en la mobilitat segura tenen formació de l'Escola de Policia i del Servei Català de Trànsit.

El Servei Català de Trànsit posa a disposició de totes les policies locals un material didàctic i lúdic amb la finalitat de millorar la seguretat en la mobilitat, així com també els cursos d'EMS adreçats als monitors d'educació viària. El Servei Català de Trànsit té la pàgina EDUMS: <http://edums.gencat.cat>, que conté novetats educatives, materials i jornades d'educació.

El concepte d'EMS, té la finalitat que la persona pugui exercir el dret de moure's per l'espai públic respectant la seva salut i la dels altres. Inclou tots aquells recursos dissenyats i accions perquè les persones

puguin desenvolupar les competències necessàries per a una mobilitat sostenible per al medi i segura per a tothom.

El perquè de l'EMS és pel fet que a Catalunya moren moltes persones per accident de trànsit i moltes altres queden ferides greus. Una part són joves i, en alguns casos, nens i nenes. Els accidents no són obra de l'atzar, de manera que ningú hi té cap responsabilitat, sinó que es poden prevenir.

L'objectiu de l'EMS és canviar conductes i actituds i per això s'ha de fer en grup, perquè així es treballa de forma conjunta, es fa unió i s'aprèn de forma activa.

Hi ha quatre factors personals de risc que acaben transformant-se amb comportaments:

1. Errònia o insuficient percepció del risc: se subestima el perill i es corre més risc del que es pot assumir.
2. Influenciabilitat: dificultat de prescindir dels condicionaments familiars, socials o dels amics. És més important ser acceptats que autoprotegir-se.
3. Escassa consciència d'un mateix: manca d'autoconeixement sobre qui som, per què actuem i quins són els nostres límits.
4. Manca d'adaptabilitat: sempre es mantenen uns hàbits, sense tenir en compte els canvis en el context o en les capacitats, sobretot a una edat avançada.

6.1. La situació de l'EMS a Catalunya

Els monitors de l'EMS són policies locals i mossos d'esquadra que contribueixen a l'EMS, i la seva participació és fonamental.

El fet de veure un uniforme a les aules es valora perquè representen la policia, l'autoritat, però també se'n reconeixen el coneixement i l'experiència en temes de trànsit i seguretat viària. Actualment també es valora molt la metodologia que s'aplica a l'aula, amb mètodes innovadors i participatius. La majoria de les policies locals fan activitats d'EMS als seus municipis. Se sol destinar un o dos agents per impartir formació en EMS. La majoria de monitors no s'hi dediquen a jornada completa.

De fet, col·laboren en un gran nombre de centres escolars. Hi ha aproximadament uns 500 monitors, que arriben a uns 270.000 alumnes d'infantil, primària i secundària.

En l'últim estudi que es va fer sobre la situació de l'EMS, gairebé el 90 % dels enquestats deien que es feia EMS en el seu cicle. Gran part dels destinataris són alumnes d'educació primària; d'aquests, 50.000 són del cicle superior. En alguns cicles les hores eren molt limitades, com per exemple en el batxillerat; de fet, en aquest moment de la formació, juntament amb els cicles formatius, el nivell d'implantació de l'EMS baixa considerablement.

La mitjana d'hores de dedicació per curs és de 2,4. Els agents treballen amb el cicle superior prop de 3 hores de mitjana. No obstant això, fora de l'àmbit escolar, també es realitzen activitats d'EMS: els casals d'avis són els col·lectius més habituals.

En el web de l'EMS es pot consultar el material disponible per conèixer experiències interessants i activitats que s'ofereixen. L'adreça és: <http://edums.gencat.cat>

Una activitat de l'EMS és el *Game Over*. Està planificat pel Servei Català de Trànsit i la Fundació Institut Guttman. En aquesta activitat, els joves de Guttman fan xerrades-col·loqui en els centres educatius de secundària que ho sol·liciten. Expliquen la seva experiència i exposen les conseqüències dels accidents de trànsit.

L'altra activitat novedosa adreçada als adolescents és el *Road Show*. És un espectacle d'educació viària que dirigeix directament un missatge als joves. És una representació teatral en que hi participen víctimes d'accidents i els professionals que hi intervenen.

La representació dura aproximadament una hora i la presenta un *discjockey*; es fa en un teatre, davant de centenars d'alumnes de segon de batxillerat. El *discjockey*, mentre va punxant música actual, els avisa que passaran una estona que no podran oblidar. Comencen a sortir els personatges i expliquen la seva història. Primer sol sortir un jove que treu importància al fet de conduir amb el *puntillo...*, i després surten els actors que intervenen sempre en un accident: un policia, un bomber, un metge dels serveis d'assistència urgent i finalment una doctora de rehabilitació. Ells expliquen les seves experiències i el que senten mentre ho fan.

Per últim, parla una persona que va quedar tetraplègica en un accident de trànsit i explica com ho va viure.

Les respostes dels alumnes que estan d'espectadors són variades: des de xiulets a aplaudiments, alguns s'empassen la saliva per no plorar, d'altres ploren...

El *Road Show* va néixer a Irlanda del Nord: un policia de Belfast va ser el pare d'aquesta iniciativa, un Policia Local de Madrid va adquirir-ne els drets i ho va portar aquí. Està concebut com una activitat de seguretat viària per a joves que ja ha donat bon resultat en altres països, com Irlanda del Nord, els Països Baixos i Dinamarca.

Amb aquest espectacle els poses en el seu ambient, els desmuntes i els fas entendre que a ells també els podria passar. No se'ls vol posar la por al cos, simplement que reflexionin sobre les conseqüències.

7. Directrius genèriques a les policies locals sobre trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària

La Llei 14/97, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit, en l'article 2, apartat 4.e), li encomana la funció de dictar directrius d'aplicació de la normativa de trànsit, de circulació de vehicles i seguretat viària, a la qual s'ha d'ajustar també la Policia Local, sens perjudici de les competències de les autoritats locals.

Complementàriament, les directrius específiques d'actuació en el trànsit, circulació i seguretat viària s'elaboraran entre el mateix Servei Català de Trànsit a través dels seus serveis territorials i els alcaldes o caps de la Policia Local dels municipis afectats.

A partir d'aquí, el Servei Català de Trànsit elabora aquestes directrius genèriques adreçades a les policies locals de les comarques catalanes.

De fet, en aquest capítol s'hi ha fet esment en l'apartat 4 (*Campanyes coordinades de les policies locals amb el Cos de Mossos d'Esquadra*).

8. La mobilitat i la ciutat

8.1. Normativa relacionada

La Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat, és la que estableix en el seu article 1 els principis i els objectius als quals ha de respondre una gestió de la mobilitat de les persones i del transport de les mercaderies adreçada a la sostenibilitat i la seguretat.

Així mateix, aquesta llei es fonamenta en deu principis i formula 23 objectius, desenvolupats respectivament en els articles 2 i 3.

També s'estableixen els principis, els objectius i els altres requisits que s'han de desenvolupar tant en les directrius nacionals de mobilitat com els plans directors o els plans de mobilitat urbana.

En tots ells es potencia el foment de l'ús de la bicicleta i dels desplaçaments a peu, a més de garantir el dret dels ciutadans a l'accessibilitat en unes condicions de mobilitat adequades i segures i amb el mínim impacte ambiental possible. Deixa clar que la mobilitat més sostenible té prioritat sobre la menys sostenible. Això eleva la importància dels no motoritzats –entre els quals els vianants–, dins del marc de la planificació, l'atenció i la informació per als vianants.

El Decret 344/2006, de 19 de setembre, de regulació dels estudis d'avaluació de la mobilitat generada, desenvolupa el detall de la Llei de mobilitat i deixa clar que la majoria de les accions urbanístiques i els plans de mobilitat (regionals i urbans) han d'incloure plans per als no motoritzats, els seus projectes, els seus eixos i la seva visualització.

En el Decret 362/2006, de 3 d'octubre, s'aproven les directrius nacionals de mobilitat, que són l'instrument de més rang i constitueixen el marc orientador per a l'aplicació dels objectius de mobilitat.

Objectiu principal i la seva concreció:

- Promoure l'ús dels desplaçaments per mitjans no mecànics augmentant la seguretat i la comoditat dels vianants i ciclistes.
- Fomentar la creació d'una xarxa d'itineraris atractiva i segura per a vianants.
- Fomentar la creació d'itineraris segurs per a escolars.
- Incrementar la seguretat dels vianants amb una il·luminació nocturna adequada i un disseny urbanístic adequat.
- Planificar la senyalització d'orientació específica per a vianants i ciclistes, especialment a l'entorn dels punts de connexió amb la xarxa de transport públic.

En l'articulat de la Llei 9/2003 també s'estableixen altres requisits que afecten el contingut de les directrius nacionals de mobilitat:

- a) S'ha de tenir en compte el transport adaptat a persones amb mobilitat reduïda i, en concret, s'ha de vetllar pel compliment de la Llei 13/2014, del 30 d'octubre, d'accessibilitat (DOGC 6742, de 4 de novembre 2014). Aquesta llei té principalment dos objectius: d'una banda, aconseguir una societat inclusiva i accessible que permeti d'avançar cap a la plena autonomia de les persones, eviti la discriminació i propiciï la igualtat d'oportunitats per a tothom, especialment per a les persones que tenen discapacitats; de l'altra, actualitzar i facilitar un marc normatiu propi més àgil en matèria d'accessibilitat, adequat a les directrius internacionals, europees i estatals, en exercici de les competències de la Generalitat.
- b) Han d'establir la relació entre la mobilitat terrestre i la resta de mitjans, marítims i aeris, i els serveis necessaris perquè funcionin (art. 6.1).
- c) Han d'establir la relació entre l'ús del sòl i l'oferta de transport públic i col·lectiu (art. 6.1).
- d) S'apliquen a tot el territori de Catalunya (art. 6.2).
- e) S'han d'adequar a les directrius establertes pel pla territorial general (art. 6.3).

La mobilitat és conseqüència, essencialment, de la necessitat de desplaçar-se per tal de poder desenvolupar les activitats socials i econòmiques, i engloba tant les persones com el transport de béns.

D'aquesta necessitat d'accedir a diferents espais del territori en deriva el concepte d'accessibilitat, que la Llei 9/2003 defineix com la «capacitat d'arribar en condicions adequades als llocs de residència, treball, formació, assistència sanitària, interès social, prestació de ser-

veis o lleure, des del punt de vista de la qualitat i disponibilitat de les infraestructures, xarxes de mobilitat i serveis de transport» (art. 4.a).

8.2 Plans de Mobilitat Urbana Sostenibles

Defineix els Plans de Mobilitat Urbana (PMU), com l'eina bàsica que fixa les estratègies per assolir una mobilitat sostenible.

Obliga els municipis de més de 50.000 habitants i les capitals comarcals a fer PMU.

8.2.1. Marcs de referència

La normativa a Catalunya en relació amb els PMU: el Decret 362/2006, de 3 d'octubre, pel qual s'aproven les directrius nacionals de mobilitat, determina els objectius de mobilitat sostenible als quals ha de respondre el programa d'actuacions dels PMU.

Defineix 17 indicadors d'avaluació i seguiment que, com a mínim, han d'incorporar els PMU.

Hi ha uns elements clau en l'elaboració dels PMU:

- Primerament es fa una diagnosi de la situació actual i la tendencial per tal de relacionar el fenomen de la mobilitat amb l'urbanisme, el medi ambient, el desenvolupament econòmic i la cohesió social.
- És una estratègia a mitjà i llarg termini per tractar els problemes i complir els objectius globals del municipi en matèria de mobilitat.
- Es fa una avaluació ambiental i socioeconòmica que permeti internalitzar tots els costos associats a la mobilitat i determinar la millor combinació i prioritització de línies d'actuació.

- Es proposa establir les xarxes dels diversos modes de transport que serveixin per guiar l'urbanisme local i que han de ser assumides pel POUM i pel planejament derivat en municipis que hagin aprovat el seu PMU.
- Hi ha sis anys de programa d'execució, amb un calendari i una distribució clara de responsabilitats d'impuls i gestió entre els tècnics i els càrrecs electes.
- Hi ha un conjunt d'indicadors de seguiment i resultats per avaluar l'acompliment en l'execució del pla i l'assoliment dels seus objectius.

Tot i això, després dels més de deu anys des de l'aprovació de la Llei de mobilitat, ha tingut un desenvolupament moderat i els treballs que s'han fet fins a l'actualitat mostren l'existència de traves i dificultats diverses que comprometen l'èxit dels PMU.

No s'ha d'oblidar, però, que són una eina de primer ordre per millorar la qualitat de vida de les nostres ciutats; són una eina imprescindible per poder planificar un territori amb qualitat, i no vist des de l'àmbit de la mobilitat, sinó que s'amplia en altres àmbits, com l'ambiental, l'urbanístic, el social i l'econòmic.

8.3. Senyalització orientativa urbana per a vehicles i vianants

La senyalització orientativa en l'àmbit urbà és un dels elements clau dels diversos sistemes d'informació que hi trobem, amb els quals es complementa i es coordina per donar uns missatges clars i entenedors a uns usuaris que, en la majoria de casos, hauran de percebre, interpretar i prendre una decisió durant la conducció.

Una bona senyalització d'orientació urbana sobre una xarxa de mobilitat és un element essencial per crear una imatge actual, sostenible, positiva i acollidora de la ciutat.

No hem d'oblidar que són els responsables municipals els qui han de gestionar la imatge de la ciutat en l'imaginari de la gent. Si no es treballa la imatge de la població, aquesta es genera tota sola, segons el que interessi als prescriptors, i no té per què ser sempre la que es considera adient.

Si una ciutat està ben senyalitzada, orienta bé els seus usuaris i facilita la mobilitat en general. Tenint en compte que en una ciutat hi ha una gran demanda de destinacions a senyalitzar, s'havia de buscar la integració en què aquesta senyalització d'orientació fos com un mobiliari urbà, amb dissenys i materials de qualitat.

Es va redactar el primer *Manual de senyalització urbana d'orientació* l'any 2005 per unificar els criteris específics de disseny, d'implantació i de materials a la majoria de municipis de Catalunya.

El 2014, dins el marc actual del Pla integral de millora de la senyalització a Catalunya, amb l'objectiu de millorar la senyalització urbana al nostre país, es va actualitzar aquest manual.

Aquest manual nou aporta una novetat significativa, ja que incorpora una guia general de com s'elabora un pla director de senyalització urbana.

Aquesta eina és per ajudar els tècnics municipals a l'hora de planificar la senyalització d'orientació en l'àmbit urbà, ja que pretén ser una guia pràctica que ajudi els responsables de la mobilitat urbana a analitzar i fer la selecció de destinacions a senyalitzar, així com a definir les ubicacions més adequades per implantar els senyals verticals a les travesseres urbanes i als carrers.

Aquest manual l'ha actualitzat el Grup de Treball de Fixació de Criteris de Senyalització Viària (GT32) de la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària.

En aquest grup també s'està treballant per publicar un manual de senyalització per a vianants, ja que la senyalització d'orientació per a vianants és un servei essencial de les poblacions, tant per als seus habitants com per als visitants, que contribueix en gran mesura a la imatge de la pròpia ciutat. A partir de l'anàlisi de dues variables: la mobilitat de residents, visitants i turistes, d'una banda, i la sinistralitat, de l'altra, es fan paleses la importància i la necessitat d'elaborar un manual pràctic en què es mostrin les bases per crear una senyalització vertical d'orientació i informació per als vianants, en el medi urbà, que permeti generar, respectant els principis de sostenibilitat, un entorn agradable que convidi a caminar amb seguretat.

La necessitat de disposar d'unes recomanacions per desenvolupar una senyalització específica per a vianants en l'àmbit urbà es planteja a causa de la gran quantitat de desplaçaments no motoritzats que podem observar en les dades de mobilitat urbana de què disposem.

8.4. Pacificació del trànsit

El teixit urbà, compost per vies principals, vies secundàries i vies veïnals, neix a causa de la jerarquia que obligatòriament s'ha de planificar, basada en criteris de seguretat, eficàcia en la mobilitat i optimització de la sostenibilitat en el transport.

Les vies principals suporten el trànsit de pas i d'accés a una població que ha d'utilitzar la variant en comptes de recórrer la major part de la ciutat per la travessera. Les vies secundàries uneixen aquestes amb les que accedeixen als barris, i les veïnals serien les vies interiors de cada barri.

Circulant més lentament, estalviem espai al carrer, i la circulació guanya fluïdesa sense perdre capacitat. Es redueixen el soroll i la contaminació de l'aire. Amb una conducció calmada s'incrementa la seguretat de tots els usuaris, compresos els automobilistes.

La reducció de la velocitat dels vehicles motoritzats és la millora més important en seguretat, tant per als vianants com per als automobilistes.

La gravetat dels accidents que impliquen vianants està directament lligada a la velocitat del vehicle:

- A 20 km/h hi ha contusions lleugeres.
- A 30 km/h hi ha contusions sense gravetat.
- A 40 km/h apareixen casos d'invalidesa i mortals.
- A 50 km/h, gairebé únicament casos mortals.

La violència del xoc disminueix de manera exponencial amb la reducció de la velocitat. Així, una col·lisió produïda a 50 km/h equival a una caiguda de 10 metres, mentre que a 30 km/h equival a només 3,60 metres.

El camp visual i la concentració de l'automobilista varien en funció de la velocitat: si se circula a 30 km/h, el camp de visió s'eixampla i es pot reaccionar davant d'un vianant que s'abalanci sobre la calçada.

La distància de les frenades disminueix de manera exponencial amb la reducció de la velocitat.

A velocitat limitada, la interpretació de les informacions és millor i disminueix el sentiment d'inseguretat.

D'altra banda, reduir la velocitat en tot un barri o en tota la ciutat pot tenir l'efecte de disminuir la contaminació atmosfèrica i el nivell de soroll. Les proves que s'han fet fins ara indiquen una reducció global de la contaminació d'un 10 a un 30 % mitjançant una disminució de la velocitat de 50 a 30 km/h.

Per reduir la contaminació i el soroll del medi urbà, la moderació de la circulació és un dels mitjans més importants.

En una enquesta als residents urbans de la UE efectuada el 1995, un 51 % va fer esment del trànsit com el problema més preocupant en el terreny del medi ambient. Uns altres dos factors relacionats amb el transport que es van esmentar van ser la qualitat de l'aire (41 %) i el soroll (31 %). L'alt volum de trànsit dissuadeix el ciutadà de caminar pel carrer i de deixar que els seus fills hi juguin, la qual cosa fa que s'afebleixi el sentiment de pertinença a un barri o a una comunitat local.

Cal tenir en compte que els models d'assentament urbà estan esdevenint cada cop més complexos, caracteritzats per una suburbanització de la població i dels llocs de treball.

8.4.1. La Carta Internacional del Caminar

Els responsables del projecte «Ciutats que caminen» han acordat amb Ole Thorson, president de la Federació Internacional de Vianants i representant a Espanya de Walk 21 (organització de la Xarxa de Ciutats que caminen), impulsar de manera conjunta la signatura de la *Carta Internacional del Caminar* per part dels municipis espanyols.

Walk 21 va elaborar un document públic que defineix de manera clara com es poden transformar les ciutats en llocs amables per als vianants. Es vol crear una cultura en què la gent elegeixi el caminar, identificant les necessitats dels vianants i proporcionant un marc comú per ajudar les autoritats a reorientar les polítiques en aquest àmbit.

La *Carta Internacional del Caminar* l'han signada autoritats destacades d'arreu del món, entre les quals destaquen representants de grans ciutats: l'alcalde de Londres fins al 2008, Ken Livingstone, Gregor

Robertson, alcalde de Vancouver, o Wolfgang Schuster, alcalde de la ciutat de Stuttgart.

També l'han signada municipis de menys població, però gens negligibles, com Ottawa (Canadà), Nelson City (Nova Zelanda), i a l'Estat Espanyol l'han signada diverses capitals de província, entre les quals Barcelona i Sevilla.

A Catalunya també ha estat signada i es comença a generalitzar entre les institucions locals; es va ratificar també pel Parlament de Catalunya. Es promou dins el catàleg d'activitats recomanades per la Generalitat de Catalunya perquè en la Setmana Europea de la Mobilitat s'acordi la signatura de la Carta pels plens municipals i es ratifiqui l'adhesió institucional, per millorar les condicions de la mobilitat dels vianants.

Els objectius de la promoció del vianant es plasmen a través de la *Carta Internacional del Caminar*, per a la creació de comunitats saines, eficients i sostenibles en què la gent esculli caminar; els seus objectius són:

1. Incrementar la mobilitat integral.
2. Dissenyar i gestionar espais i llocs per a les persones.
3. Millorar la integració de les xarxes de vianants.
4. Planificació territorial i usos del sòl com a suport a la comunicació a peu.
5. Reduir el perill d'atropellaments.
6. Millorar la sensació de seguretat personal.
7. Augmentar el suport de les institucions.
8. Desenvolupar la cultura del caminar.

8.4.2. Les illes de vianants

Les illes de vianants són unes determinades àrees de la ciutat en les quals, com a norma general, es prioritzarà la circulació de vianants i s'hi prohibirà totalment o parcialment la circulació i l'estacionament de vehicles, tret de les zones especialment senyalitzades.

Les característiques urbanístiques que ha de tenir una illa de vianants són:

- Mesures orientades per fer plataforma única.
- Línies guia per orientar les persones invidents: cap al metro, cap als passos de vianants, graons aïllats, escales i rampes, les parades de transport, grans espais oberts.
- Vies adaptades a les persones de mobilitat reduïda.
- Intensificació de la il·luminació.
- Millores en el disseny del mobiliari urbà dedicat al descans o a l'espera (bancs i punts de descans).
- Millora del disseny de les parades d'autobús incorporant-hi l'accés a nivell.
- Punts d'informació amb distribució gratuïta de mapes de la ciutat.
- Campanyes de sensibilització de la ciutadania.

Per prohibir la circulació no és suficient instal·lar la senyalització adequada per a aquest motiu, sinó que es necessiten alguns elements físics per poder limitar-hi l'accés. Hi ha diverses opcions per assegurar-nos que per l'illa de vianants hi circulen les persones autoritzades: es pot optar per instal·lar un sistema de control amb càmeres; aquest és un sistema molt més flexible, configurable, que es pot

adaptar més a les necessitats de la ciutadania i que s'estructura a partir de dos elements diferenciats:

- Dispositius de captació de vehicles:

Aquests dispositius se situen als accessos de l'illa de vianants, sense la necessitat d'incorporar cap element invasiu, com ara pilones, reduint les avaries i els accidents i abaratint els costos d'instal·lació i manteniment.

Estan dissenyats específicament per al reconeixement continu de matrícules, i per tal de proveir una imatge de qualitat en totes les condicions d'il·luminació; de fet, porten incorporat un dispositiu d'il·luminació infraroja d'alt rendiment que actua de forma sincronitzada amb les deteccions.

Aquests dispositius estan basats en tecnologia web, faciliten l'accés a les dades i agiliten la tramitació i emissió de sancions, així com la gestió de la configuració dels dispositius.

- Sistema de gestió de les dades:

Permet el control i la gestió del trànsit als accessos mitjançant el reconeixement de les matrícules.

Incorpora la gestió de sancions generades, la configuració dels sistemes, la tramitació de les sancions i la generació d'informes i d'estadístiques de trànsit.

Amb l'objectiu de crear l'illa de vianants, aquests dispositius funcionaran de la manera següent: aquestes càmeres només fotografien la matrícula i el vehicle; d'aquesta manera, el sistema reconeix si aquesta matrícula és a la llista blanca, que és la llista de les persones autoritzades. Si és a la llista blanca, no es genera cap denúncia, i si no hi és, en aquest cas es denunciarà el vehicle.

La resta d'usuaris que circulin per aquestes illes de vianants fora de l'horari de lliure accés per a la càrrega i descàrrega de mercaderies, seran denunciats. La finalitat d'aquestes càmeres és convertir uns carrers en illes de vianants, atès que hi ha un gran nombre de vehicles que hi circulen cada dia i que ho fan servir de lloc de pas i de dreuera. D'aquesta manera s'intenta que només circulin per aquests carrers: els residents, els comerciants, els vehicles de servei públic, els taxis, les persones amb mobilitat reduïda i les persones que tinguin un pàrquing dins l'illa, i per descomptat que els vehicles comercials puguin fer la càrrega i descàrrega a les hores ja determinades. No obstant això, s'ha de comptar amb les excepcionalitats abans esmentades, clients d'alguns comerços i/o activitats, situacions previsibles i planificables i d'altres d'urgència.

Per ajudar a pal·liar les conseqüències d'un ús cada dia més gran del vehicle privat es vol promoure un model sostenible, fomentant els espais de prioritat per als vianants i els mitjans de transport menys contaminants.

D'aquesta manera es potencien més els desplaçaments a peu, que ofereixen una sèrie d'avantatges tant per als residents com per als visitants i turistes. Aquests avantatges superen l'àmbit de l'ordenació urbana en sentit estricte, i entren en àmbits molt diversos que repercuteixen en la qualitat de vida de les persones, ja que caminar és saludable i se n'ha de tenir present l'efecte positiu.

D'altra banda, és bo per afavorir el comerç urbà i l'economia local: genera un coneixement de l'activitat econòmica de l'entorn que fa que quan es vol comprar o contractar algun servei, es torni allà on s'ha vist el que es necessita i així es dinamitza el comerç local.

No obstant això, també hi ha un aspecte molt important, que és la seguretat viària, en què la reducció de l'accidentalitat és una línia d'acció prioritària a aconseguir mitjançant el traspàs cap a mitjans amb una menor accidentalitat.

Un altre aspecte que s'ha de tenir present és que es tendeix al desenvolupament d'un model de ciutats més sostenibles, on es redueixin els desplaçaments motoritzats i es fomentin els desplaçaments amb modes no motoritzats i amb el transport públic.

Una altra opció es decantar-se cap al sistema de pilones que se situen als accessos a l'illa de vianants. Cada vegada més, s'estan retirant en els municipis on s'havien instal·lat, perquè tenen moltes avaries i accidents, i això n'encareix el manteniment, per aquest motiu, cada vegada més es van instal·lant càmeres, perquè al final s'abarateixen els costos d'instal·lació i de manteniment.

D'altra banda, sense aquests dispositius i només amb senyalització no es podria convertir en una illa de vianants, ja que la indisciplina viària ha d'estar controlada o bé per un agent de policia (i això és impossible per la manca de recursos humans), o bé per algun tipus de dispositiu fix o mòbil, com ara pilones, o bé per les càmeres, i sens dubte aquest és el millor sistema, ja que no impedeix el pas dels vehicles, i en cas d'haver-hi d'accedir algun vehicle d'emergència és molt important que l'accés sigui lliure, i així mateix per evitar impediments als residents a l'hora d'accedir als seus immobles o per sortir-ne.

L'orientació d'aquestes càmeres serà únicament i exclusivament per fotografiar el vehicle i la seva matrícula.

Si es volen convertir alguns carrers en illes de vianants, es recomana haver fet una ronda de sessions amb els veïns afectats, una volta de participació ciutadana per veure la seva primera reacció; si proposen alternatives a la presentada, escoltar les seves demandes i, en la direcció de l'interès general del projecte, adoptar tot allò que el beneficiï.

Després es recomana fer un treball transversal dins el mateix ajuntament, perquè es necessita en una gran part dels departaments que s'han d'involucrar per tirar endavant el projecte: informàtica, brigada municipal, secretaria, comunicació, urbanisme, oficina d'atenció al ciutadà, Policia Local, protecció de dades, etc.

I a partir d'aquí hi ha un treball important per preparar les llistes blanques de les persones autoritzades.

Els criteris generals de diversos municipis, tenint en compte que la particularitat de cadascun pot fer que hi hagi més o menys sectors de la ciutat que puguin ser persones autoritzades, són aquests:

1. Totes les persones residents empadronades a la zona restringida.
2. Els llogaters d'un domicili, d'un garatge o d'un local comercial a la zona restringida.
3. Els titulars d'un domicili, d'un garatge o d'un local comercial a la zona restringida.
4. Les persones amb mobilitat reduïda que tinguin un certificat de reconeixement de discapacitat.
5. Aquelles persones que ho necessitin amb la presentació d'una sol·licitud d'autorització temporal i excepcional.
6. Els serveis públics i els d'emergència.
7. Taxis.

No obstant això, s'ha de complir amb el Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la Policia de la Generalitat i de les Polícies Locals de Catalunya, que estableix que l'alcalde és l'autoritat competent per ordenar la instal·lació de videocàmeres i de qualsevol altre mitjà de captació i reproducció d'imatges que sigui utilitzat per al control, la regulació, la vigilància i la disciplina del trànsit en les vies públiques competència del municipi. També estableix que s'haurà de notificar a la Comissió de Control dels Dispositius de Videovigilància la resolució en què s'ordenin la instal·lació i l'ús d'aquests dispositius, per tal que aquesta pugui emetre informe sobre l'adequació de la resolució als principis generals de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost.

D'acord amb el mateix Decret, en la resolució en què s'ordenin la instal·lació i l'ús d'aquests dispositius hi constaran: l'òrgan responsable de l'operació de gravació, la identificació de les vies públiques o trams d'aquestes, les mesures que cal adoptar per tal de garantir el respecte de les disposicions legals vigents, així com l'òrgan encarregat de la seva custòdia i de la resolució de les peticions d'accés i cancel·lació. La vigència de la resolució serà indefinida sempre que no variïn les circumstàncies que la van motivar.

8.4.3. Zones residencials o carrers de velocitat 20 amb prioritat per als vianants o de prioritat invertida.

En aquestes zones la prioritat s'inverteix cap als usuaris «més febles», els vianants i els ciclistes: el carrer esdevé com una prolongació de l'habitatge. Això imposa als vehicles una velocitat «al pas», és a dir, a una velocitat compresa entre els 10 i el 20 km/h. No hi ha separació física entre els usuaris: és la cohabitació.

Els vehicles han de notar clarament que ocupen un lloc secundari en el carrer respecte dels vianants:

- S'ha d'oferir una imatge acollidora del carrer, per això és important que es combinin els revestiments de superfície, les zones verdes i el mobiliari urbà, per aconseguir un paisatge de qualitat.
- S'ha de deixar aparcar únicament en els llocs reservats per a aquesta finalitat.
- S'ha d'evitar la separació entre calçada i vorera.
- S'han d'utilitzar elements de geometria vertical i horitzontal per fer anar més a poc a poc els vehicles.

Tots els vehicles hi poden accedir; no hi ha cap tipus de restricció.

El Reglament General de Circulació inclou el senyal denominat «Carrer residencial» concepte totalment equivalent al de «Zona de prioritat invertida».

8.4.4. Zones 30

Aquesta solució, que és menys radical que l'anterior, té com a finalitat principal la reducció de la gravetat dels accidents. En efecte, està demostrat que establint als barris la limitació de velocitat a 30 km/h desapareixen gairebé totalment els accidents mortals entre els vianants o els ciclistes i els cotxes. En aquestes zones es conserva la separació física, més o menys accentuada, entre els diversos usuaris.

8.5. Aforaments

Els aforaments són mètodes de comptatge automàtic que serveixen per obtenir dades de volum de trànsit. N'hi ha de molts tipus: a través de l'ús de detectors pneumàtics, per contacte elèctric, fotoelèctric, radar, magnètic, ultrasònic, infraroigs, etc. Els aforadors detecten el vehicle que passa i transmeten la informació a un registrador, que està ubicat a prop.

Hi ha aforadors que també poden mesurar la quantitat de vianants que passen per un tram en una unitat de temps.

Aquestes mesures serveixen per: fer l'estimació del nombre d'usuaris en una via, el còmput dels índexs d'accidents, establir tendències del volum del trànsit, desenvolupar programes de millora i manteniment, determinar la intensitat mitjana diària, fer l'anàlisi de la capacitat, etc.

8.6. Radar pedagògic

Els radars pedagògics s'estan desenvolupant en la majoria dels països europeus.

És un radar que detecta el flux de trànsit i la velocitat a què circula cada vehicle, i en comptes de convertir-se en una infracció, informa el conductor de la velocitat a què va en un panell de leds. Si la velocitat és l'adequada, surt el número de km/h en verd, i si s'excedeix surt en vermell; a més a més, n'hi ha alguns que poden incorporar una cara somrient en cas que la velocitat sigui adequada i una cara trista en cas que se sobrepassi la velocitat. Hi ha alguns models d'aquest panell de leds en què s'hi poden posar algunes frases per alertar el conductor que està en una zona escolar, una zona comercial...

Es tracta d'educar el conductor, que només fixant-se en el panell de leds sap si està circulant a la velocitat adequada, sense necessitat de controlar el velocímetre, per conscienciar-lo de no superar la velocitat permesa.

Els alcaldes han d'elaborar eines per combatre l'excés de velocitat. Les solucions repressives (radars i càmeres de velocitat) no es poden instal·lar en totes les àrees propenses als accidents per qüestió de costos i per la impopularitat.

El radar pedagògic intervé com una alternativa i/o un complement per afrontar el problema de l'excés de velocitat.

Són fàcils d'instal·lar i solen portar una bateria, motiu pel qual són molt còmode, i pràctics, perquè es poden anar canviant de lloc, amb l'avantatge que allà on es col·loquen s'obté la informació de si és una via on hi ha un percentatge elevat de vehicles que excedeixen la velocitat i es pot proposar a la Policia Local que sigui un lloc per col·locar-hi el radar per denunciar aquests infractors.

8.7. Reductors de velocitat

En l'actualitat ens trobem que no hi ha un marc normatiu de referència i això ha comportat que s'han construït elements reductors de velocitat seguint criteris ben diferents. En aquest sentit tenim dues normes: la circular 02/05 de la Direcció General de Carreteres de la Generalitat de Catalunya, que va homogeneïtzar els criteris sobre les condicions d'implantació d'elements reductors de la velocitat en travesseres urbanes de la xarxa viària de la Generalitat de Catalunya; i cap a l'any 2009 el Ministeri de Fomento va aprovar l'Ordre FOM/3053/2008, la qual conté la instrucció tècnica per a la instal·lació de reductors de velocitat i bandes transversals d'alerta en carreteres de la Xarxa de Carreteres de l'Estat.

No obstant això, s'està elaborant un dossier tècnic sobre elements reductors de velocitat que pugui servir de referència per ser implantat tant a les carreteres de la Generalitat i de les diputacions com als vials de les administracions locals. Mentrestant, tenim un dossier tècnic de seguretat viària, que va publicar el Servei Català de Trànsit l'any 2002, en què es presentaven diferents elements reductors de velocitat i es feien diverses recomanacions a l'hora de la instal·lació, i el 2009 es va editar el *Dossier Tècnic de Seguretat Viària* número 22, del Servei Català de Trànsit, dedicat a «elements reductors de velocitat en l'àmbit urbà». També el mateix any, el 2009, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya va publicar el document *Recomanacions de mobilitat per al disseny urbà de Catalunya*, en què es descriuen aquestes mesures amb fitxes tècniques i comentaris sobre la seva idoneïtat.

Els reductors de velocitat són aquelles modificacions que afecten el perfil vertical de la via, com són els passos de vianants de ressalt, les esqueses d'ase, les bandes prefabricades i els coixins berlinesos.

Tenen avantatges i inconvenients, i depenen de les circumstàncies que envoltin la via on hi hagi la possibilitat de poder incorporar-ne algun, s'han de preveure totes les situacions que es poden produir, tant positives com negatives.

Cal de tenir en compte que són elements que tenen un grau elevat d'intrusió a la via i que generen inconveniència als vehicles que circulen per la calçada, especialment a les bicicletes, els vehicles pesants, el transport públic, els vehicles d'emergència o els vehicles de residus i neteja. També poden generar inconvenients a l'hora d'organitzar qualsevol tipus d'esdeveniments festius o esportius als carrers. Un altre tema important i que cal tenir en compte és el soroll que provoquen en el seu entorn més immediat; només solen originar sorolls: els coixins berlinesos i les bandes prefabricades.

També tenen aspectes positius, com que són eficaços per reduir les velocitats del trànsit; aquest és un dels beneficis principals, la moderació del trànsit, i una de les raons principals perquè cada vegada es difonguin més aquestes mesures.

Redueixen la velocitat dels usuaris, però només ho fan en unes desenes de metres, perquè la seva eficàcia es redueix a això, i per tant si en el trajecte no n'hi ha més que facin reduir la velocitat constantment, és fàcil que es torni a incrementar la velocitat, i aleshores, hi ha un règim circulatori irregular, amb frenades i acceleracions, que no contribueixen a la millora de la seguretat viària.

Tot plegat, en el benentès que quan s'instal·len reductors de velocitat són tan sols una mesura provisional que perdura mentre no s'executa un nou disseny global de la via que permeti transmetre als conductors la velocitat adequada a la qual cal circular en un carrer determinat.

8.8. Sistemes de gestió per a la mobilitat urbana

L'enorme creixement del parc automobilístic en les darreres dècades ha ocasionat una sèrie d'efectes negatius, com ara la disminució de la mobilitat per l'augment de la congestió, l'increment del consum energètic i l'augment de la contaminació de l'aire, que repercuteix en la qualitat de vida dels ciutadans.

Els sistemes basats en la informàtica i les telecomunicacions per a la gestió i el control del trànsit urbà constitueixen el conjunt d'aplicacions i serveis necessaris per millorar la mobilitat.

Actualment, el control i la gestió del trànsit urbà s'inscriuen dins del marc del que s'ha anomenat *Intelligent Transportation Systems* (ITS). El concepte ITS és un terme que descriu un ampli rang de tecnologies basades en la informàtica, les comunicacions i l'enginyeria de trànsit i orientades a solucionar la gestió del trànsit i el transport d'acord amb els criteris descrits anteriorment.

Els objectius d'un sistema de gestió i control del trànsit urbà es concreten en els tres àmbits següents:

- Social: un sistema de transport ciutadà confortable que estigui al servei de la comunitat.
- Medi ambient: un sistema de transport ciutadà que proporcionï uns nivells de contaminació atmosfèrica i acústica acceptables.
- Econòmic: un sistema de transport ciutadà eficient i sostenible.

El concepte de gestió del trànsit urbà inclou els següents àmbits d'aplicació:

- Gestió i control dels sistemes semaforics.
- Gestió del transport públic de la ciutat.
- Gestió de la seguretat en túnels urbans.
- Gestió de les vies de peatge urbà.
- Gestió dels sistemes d'estacionament.
- Gestió de les àrees de trànsit restringit a uns determinats vehicles.

- Gestió de les illes de vianants.
- Serveis d'enginyeria de la regulació i ordenació del trànsit.
- Sistemes d'informació a l'usuari del trànsit i del transport.

Els objectius bàsics de la integració d'aquests subsistemes serien els següents:

- Informació al ciutadà.
- Planificació i gestió de la xarxa viària i sistemes de transport per optimitzar l'intercanvi modal.
- Protecció de les zones més vulnerables.
- Protecció i foment de l'ús del transport públic per afavorir una mobilitat més sostenible.
- Minoració dels retards i regularització de les velocitats en els desplaçaments.
- Millora en la seguretat viària.

8.8.1. Funcions dels centres de control del trànsit

- Proporcionar informació i assistència als ciutadans.
- Recopilació i actualització de tota la informació que pugui ser d'interès per a la gestió del trànsit (incidències, restriccions, proves esportives, festes populars, etc.).
- Difusió de la informació de manera contínua i actualitzada (ràdio, TV, internet, panells d'informació variable, aplicacions, xarxes socials, etc.).

- Ajuda i assistència en col·laboració amb la guàrdia urbana.
- Sistema d'informació geogràfica (mapificació, inventari i anàlisi).
- Elaboració d'informes relatius al funcionament de les instal·lacions semafòriques a petició de particulars o d'entitats oficials.

8.8.2. Reducció de la sinistralitat

- Estudi i anàlisi de les condicions de circulació i de la infraestructura, estudi de punts conflictius, realització d'aforaments, preses de dades i obres de millora en la seguretat viària.
- Gestió d'incidències meteorològiques i de trànsit.
- Col·laboració i participació en plans d'emergència per circumstàncies meteorològiques, mediambientals, plans d'actuació de protecció civil i emergències.
- Tramitació, informe i seguiment d'obres a la calçada, circulació de transports especials, mercaderies perilloses, proves esportives, festes populars.
- Programació i establiment de mesures de regulació del trànsit adreçades a la reducció de situacions de risc.

8.8.3. Gestió i control del trànsit urbà

- Monitorització del trànsit.
- Control de l'estat de la xarxa viària.
- Presa de decisions per a l'execució de les mesures de regulació del trànsit que cal adoptar en cada moment per garantir la mobilitat,

la fluïdesa del trànsit i la seguretat viària (establiment d'itineraris alternatius, prohibició de pas a uns determinats tipus de vehicles, talls parcials o totals de via, límits de velocitat, etc.)

- Gestió del trànsit als accessos de la ciutat i establiment de mesures específiques de gestió del trànsit per atendre diferents esdeveniments que impliquin l'afluència massiva de vehicles.
- Enginyeria del trànsit, programació i disseny de cruïlles, generació de plans semafòrics, càlcul de coordinacions, realització de projectes, simulació del trànsit.
- Elaboració d'estudis, informes i estadístiques.
- Informes de mobilitat.
- Elaboració d'estudis sobre evolució de les velocitats i intensitats de trànsit en matèria d'accidentalitat i seguretat viària

8.8.4. Bases tecnològiques del sistema de control semafòric

Un sistema de control del trànsit centralitzat que actuï sobre la xarxa semafòrica d'una ciutat ha de servir a les necessitats de mobilitat per desenvolupar i satisfer les activitats econòmiques i socials de la comunitat que hi habita.

Els objectius que s'han d'assolir són que la seguretat del trànsit sigui màxima i que el cost per als usuaris sigui mínim, mesurat en termes de temps de recorregut i nombre de parades a les cruïlles dotades de semàfors.

Un dels mitjans dels quals disposa l'enginyeria del trànsit per assolir aquests objectius és la regulació de les cruïlles per mitjà de senyals lluminosos semafòrics coordinats entre si.

Quan un sistema de regulació del trànsit té com a objectiu fer mínim el cost total del procés de transport dins d'una zona urbana, diem que efectua el control optimitzat del trànsit.

És evident que el fet que existeixin instal·lacions semaforiques a les cruïlles dels carrers d'una zona urbana, si bé augmenta la seguretat i la fluïdesa total del trànsit, genera a cadascun dels vehicles que hi circulen una restricció. Aquesta restricció es pot quantificar i valorar per mitjà d'una funció de cost lineal que depèn de dues variables:

- La primera variable és el temps suplementari que la presència dels semàfors afegeix al temps lliure de recorregut, és a dir, el temps que un vehicle trigaria a travessar la zona semaforitzada si no hi hagués semàfors ni altres vehicles entorpint el pas. En la terminologia tècnica de regulació del trànsit, aquest temps suplementari rep el nom de retard (di).
- La segona variable és el nombre de parades i engegades completes que la presència de semàfors en vermell obliga a efectuar al vehicle (pi).

La funció de cost l'obtenim multiplicant el retard pel cost amb què valorem cada unitat de temps de retard i el nombre de parades pel cost amb què valorem el combustible gastat a cada engegada. Al seu torn, el cost de cada unitat de temps de retard es pot considerar que és igual al cost del combustible gastat quan el vehicle està aturat amb el motor al ralenti, més el cost amb què valorem el temps per als passatgers del vehicle. Aquest cost és en funció de dos factors fonamentals. Un d'aquests és la distribució de les intensitats de trànsit que conflueixen en cadascuna de les interseccions de la zona regulada i l'altre és la programació dels temps dels semàfors, que rep el nom de pla de trànsit.

Un sistema que efectua el control optimitzat del trànsit minimitza la funció de cost mitjançant la utilització d'un model matemàtic que permet calcular el pla de trànsit òptim.

L'ús massiu del vehicle privat per als desplaçaments a les nostres ciutats es considera la causa principal de les emissions d'anhídrid carbònic relacionades amb el transport, i és per aquest motiu que la mitigació de les emissions originades pel trànsit urbà pot contribuir en gran mesura a la disminució de les xifres de contaminació.

Un sistema que efectua el control optimitzat del trànsit disminueix en un percentatge apreciable les emissions dels gasos d'efecte hivernacle i contaminants.

Per poder implantar un pla de trànsit optimitzat s'ha d'utilitzar un sistema centralitzat de control del trànsit urbà o *Urban Traffic Control*. Es tracta d'un sistema de control en bucle tancat que realitza el mesurament de les característiques del trànsit en temps real, calcula un pla de trànsit òptim en funció d'aquestes característiques i l'implanta en els reguladors locals.

8.9. El simulador de trànsit

Com a conseqüència de la conscienciació cada vegada més gran per part de les administracions locals per tal d'integrar les polítiques de creixement urbà i econòmic amb les de mobilitat, es procura disminuir la congestió i la contaminació a les zones urbanes, pacificant el trànsit i disminuint en la mesura del possible els recorreguts en vehicle privat per accedir i sortir del centre de la ciutat, reduint les congestions que típicament afecten les ciutats dia rere dia. Els problemes de congestió, seguretat i eficiència són la causa de pèrdues econòmiques, de danys al medi ambient i de nombrosos accidents de trànsit.

La realització de simulacions per a una posterior anàlisi dels resultats permet extreure'n importants conclusions, que ajuden a disposar d'un major coneixement de la situació del trànsit en una ciutat o en vies interurbanes, oferint possibles solucions als problemes identificats. Bàsicament, el fet de simular serveix per provar un pla o un

disseny, avaluar-ne el funcionament, o saber com seria preferible re-alitzar-lo sota condicions i càrregues de trànsit diverses.

Les anàlisis de sensibilitat es poden realitzar per tal de considerar com una instal·lació actuària sota fluxos de trànsit més grans, o com un sistema de control actuat es pot adaptar a diversos fluxos. Igualment, una simulació permet determinar quina podria ser la manera més adequada de realitzar una instal·lació, ja que, en presentar els resultats de forma visual, a més de fer-ho de forma numèrica, resulta més fàcil apreciar les zones on pot haver-hi més conflictes.

En una simulació sempre es tindrà una entrada de dades (*inputs*), que caracteritzen les entitats i el seu comportament. Un cop modelades les interaccions, s'està en condicions d'analitzar els resultats obtinguts (*outputs*) i avaluar el que passa. En el cas de la simulació del trànsit, els *inputs* serien la geometria i les característiques de les vies, els tipus de vehicles que hi circulen, els percentils de velocitat, les línies de transport públic urbà... Els *outputs* són els valors obtinguts pel que fa a la densitat, el flux, la velocitat... del trànsit rodat, tant del transport privat com del públic.

8.9.1. Aplicacions del simulador de trànsit

Aquest tipus de programari facilita la realització de previsions del trànsit en unes determinades condicions i serveix per conèixer com podria afectar la realització de modificacions en l'organització general del trànsit, com podria ser:

- Anàlisi de noves infraestructures: a partir de diferents alternatives possibles, ajuda a determinar quina pot ser l'opció més adient.
- Variacions en la infraestructura: anàlisi dels canvis possibles en una infraestructura existent per determinar els més favorables.
- Control del trànsit: avaluar i millorar els plans de control dels semàfors mitjançant la microsimulació.

- Transport públic: permet planificar horaris, rutes, llocs de parada, etc. en línies d'autobús.
- Estudis de viabilitat: molt recomanables abans de la realització d'inversions costoses relacionades amb el transport.
- Gestió del trànsit: disseny de diferents estratègies amb diversos sistemes per a cadascun dels possibles estats del trànsit.
- Gestió del trànsit a temps real: mitjançant l'ús de les dades proporcionades pels detectors a temps real, el simulador genera la demanda i la predicció del trànsit més immediata, permetent identificar millor l'estratègia possible per mantenir un trànsit fluid.
- Sistemes de guiatge de vehicles: al laboratori virtual que té el programa es construeix l'escenari ideal per desenvolupar els serveis de direcció dels vehicles.
- Estudis mediambientals: a través de les emissions dels vehicles que participen en la simulació, es pot fer una valoració de l'impacte ambiental que es produeix o que es pot produir en un futur.

8.9.2. Model de simulador microscòpic

Dins dels diversos models de simulació existents en l'actualitat, alguns dels que alguns municipis fan servir estan basats en un model microscòpic, que se centra en la definició del flux mitjançant la descripció individual dels vehicles que interactuen els uns amb els altres en les diverses situacions que es puguin presentar. Aquest model és més complex, pel fet d'involucrar moltes més variables, ja que la complexitat de l'algoritme esdevé molt important i la simulació més lenta i costosa, tot i que molt més detallada, tot representant millor la realitat.

Per a la representació de la realitat mitjançant un simulador microscòpic cal descriure l'entorn amb gran exactitud. Per això resulta imprescindible observar la realitat i modelar els components que la constitueixen i la caracteritzen. Existeixen dos tipus d'elements presents en funció de la seva naturalesa: d'una banda, hi ha els components estàtics, que són els que determinen amb precisió l'escenari que es desitja simular i que es mantenen inalterables en el transcurs de la simulació (entre aquests hi figurarien: la xarxa viària, les interseccions i els senyals de trànsit); de l'altra, es troben els components dinàmics, que determinen les interaccions entre els diversos elements i reflecteixen el comportament dels vehicles a la xarxa (entre aquests hi figurarien: models d'acceleració, models de canvis de carril, models de generació de vehicles, models d'incidències i plans de control dels semàfors i la seva temporització).

8.10. Cercles de Comparació Intermunicipal (CCI)

La Diputació de Barcelona impulsa, organitza i dinamitza els CCI, i ofereix als participants una metodologia i un entorn de treball.

Des de l'any 2006 que aquests CCI van començar a treballar amb la Policia Local. Cada any, fins a l'actualitat, s'han anat duent a terme i cada vegada hi ha més ajuntaments que hi participen.

Els CCI serveixen per mesurar, comparar i avaluar resultats, mitjançant uns indicadors comuns consensuats, es forma un grup de treball per intercanviar experiències i impulsar la millora dels serveis.

Es fan uns tallers una vegada l'any amb una metodologia pròpia de treball i amb la participació dels caps de les policies locals, i es compara amb els ajuntaments que hi participen.

S'arriba a un acord sobre uns indicadors comuns amb els quals es poden comparar les diferents policies locals, i es forma un grup de treball concret que de forma transparent s'intercanviï els resultats dels indicadors entre els seus participants.

En matèria de policia de trànsit s'avaluen tres àmbits: la indisciplina viària, els accidents de trànsit i la regulació del trànsit.

8.10.1. Indisciplina viària

Si fem una prospectiva des del 2006 fins a dia d'avui les denúncies de trànsit per cada 1.000 habitants han baixat moltíssim, a causa, en gran mesura, d'una disminució del trànsit durant els últims anys de crisi de l'economia, i d'una major conscienciació de la ciutadania.

Denúncies de trànsit per 1.000 habitants:

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
550	480	415	397	353	338	298	296

També s'analitza d'una forma més específica el percentatge de denúncies greus i molt greus sobre el total de denúncies, des del 2006 fins a dia d'avui; aquest percentatge ha augmentat considerablement, ja que va experimentar un increment important durant el període 2009-2010, a causa d'un canvi en la reglamentació que va implicar una ampliació en algunes conductes sancionadores; Tanmateix, en els dos últims anys s'observa una estabilització dels índexs, al voltant del 23-29%.

Percentatge de denúncies greus i molt greus sobre el total de les denúncies de trànsit:

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,3	1,4	1,5	16	22,8	23,9	27,7	28,9

Quan es redueix el nombre total de denúncies de trànsit, un primer efecte és l'increment del percentatge de denúncies molt greus sobre el total de denúncies de trànsit.

Els municipis més densament poblats acostumen a tenir més problemes de mobilitat i estacionament, i per tant, més denúncies de trànsit.

Un altre indicador important que cal tenir en compte és el percentatge de vehicles denunciats en controls preventius de velocitat, així com el percentatge d'alcoholèmies positives respecte del total de denúncies efectuades, índexs que en els últims anys han fet un descens poc important en el seu conjunt.

Anys	2009	2010	2011	2012	2013
% den. alcohol	2,3	2,1	2,1	1,9	1,8
% den. velocitat	25	23	18	20,1	19,7
% den. total	27,3	25,1	20,1	22	21,5

8.10.2. Accidents de trànsit

Es comparen dos indicadors: un és el nombre d'accidents de trànsit que hi ha per cada 1.000 habitants i l'altre és el percentatge d'aquests accidents amb víctimes.

Els accidents de trànsit tenen tendència a anar cap a la baixa i a estabilitzar-se igual que el percentatge d'accidents amb víctimes.

Accidents de trànsit per 1.000 habitants:

2008	2009	2010	2011	2012	2013
7,9	7,9	7,4	7	6,5	6,5

Percentatge d'accidents amb víctimes:

2008	2009	2010	2011	2012	2013
3,1	2,7	2,4	2,2	2,4	2,4

8.10.3. Regulació del trànsit

Hi ha dos indicadors que es van comparant al llarg dels anys, un és la protecció escolar i l'altre és l'activitat de la grua per cada 1.000 habitants.

El servei de protecció escolar es manté constant, amb unes lleugeres pujades i baixades, però en canvi l'activitat de la grua va clarament a la baixa.

Servei de protecció escolar per cada 1.000 habitants

2009	2010	2011	2012	2013
93	89	90	87	92

Servei de grua per cada 1.000 habitants

2009	2010	2011	2012	2013
50	41	38	35	34

S'observa una major contenció de la despesa en l'ús d'aquest servei, pel context econòmic actual.

A tall de resum, direm que en les últimes dades que es van recollir als CCI de la província de Barcelona l'any 2013, hi ha 296 denúncies de trànsit de mitjana per 1.000 habitants, de les quals un 28,9 % són denúncies greus i molt greus. Les denúncies per alcoholèmia i velocitat, que són factors accidentògens de primer grau, són un 21,5 % del total de les denúncies efectuades. Hi ha una tendència a la baixa de les denúncies de trànsit per cada 1.000 habitants dels participants en el Cercle.

En general, si s'analitzen les dades a nivell evolutiu, s'observa una disminució de les denúncies de trànsit per cada 1.000 habitants. Els municipis d'una dimensió poblacional més petita han disminuït un 30 % les denúncies de trànsit en els últims tres anys i els municipis

de més de 30.000 habitants només les han reduït un 12 % en els últims anys.

8.11. *Benchmarking* de la mobilitat local a Europa

Les realitats europees en matèria de mobilitat són diferents, per exemple, la planificació i la gestió de la mobilitat a escala local són molt variades, perquè depenen de molts factors, com ara: l'estructura política administrativa del país, l'estructura i organització territorial, la cultura política, i les condicions socials i econòmiques. Tots aquests factors fan que cada territori hagi aplicat unes solucions adaptades a cada realitat.

8.11.1. Planificació i gestió de la mobilitat a Europa

Depèn en gran part de si existeix una política estatal en matèria de mobilitat, i de si alhora es defineix una estratègia política i es contribueix a la seva implementació mitjançant el suport financer, i per això apareixen les diferències en competències i responsabilitats de cada país.

La gestió de la mobilitat és una política transversal en què la planificació i l'ordenació del territori, conjuntament amb la política mediambiental, han de coordinar-se en tots els nivells de govern. Es poden fer tres grups de països, depenent del grau de desenvolupament de la política estatal de mobilitat:

- Holanda, Bèlgica, el Regne Unit i Suïssa tenen unes polítiques de planificació i gestió de la mobilitat que són clarament visibles en els estaments polítics d'àmbit estatal; són les autoritats estatals les que desenvolupen les polítiques de gestió de la mobilitat que després s'apliquen a escala local.

- Itàlia, Suècia, França, Alemanya, Àustria i Espanya són països que fa uns anys que han començat a introduir polítiques de planificació i gestió de la mobilitat a escala estatal.
- I finalment, Grècia i Portugal no tenen una política estatal en matèria de planificació i gestió de la mobilitat.

8.11.2. Marc normatiu i fiscal en matèria de planificació i gestió de la mobilitat a Europa

Si ens comparem amb els diversos marcs legislatius europeus, hem de dir que a Catalunya liderem el principal referent legislatiu sobre mobilitat, amb la Llei 9/2003, de la mobilitat, aprovada pel Parlament de Catalunya.

En molts països europeus ha estat la normativa mediambiental la que ha promogut mesures per a la gestió de la mobilitat fonamentada en una millor qualitat ambiental.

Algunes de les mancances que tenen les planificacions de mobilitat en l'àmbit local són que la seva força jurídica és insuficient, que no hi ha finançament i que no hi ha un bon desenvolupament en urbanisme, habitatge i mobilitat que condicioni les actuacions futures.

Hi ha un altre àmbit en què alguns països europeus estan treballant, que és un tractament fiscal positiu per a la mobilitat laboral quan s'utilitzen mitjans alternatius que no sigui el vehicle privat. Espanya encara no incentiva fiscalment aquests treballadors; en canvi, a Àustria, Alemanya i Holanda es dedueixen fiscalment les despeses per anar a treballar.

8.11.3. Instruments per a la planificació local

Les polítiques locals de mobilitat, per tenir continuïtat en el temps i per assegurar-ne un bon desenvolupament, haurien d'estar dotades pressupostàriament de fons estatals específics.

Sovint els fons estatals destinats a finançar polítiques locals de mobilitat provenen exclusivament dels pressupostos del Ministeri de Transport i, per tant, s'han de compartir amb les inversions en infraestructures. Altres ministeris s'haurien d'implicar en aquest sentit, tal com fan a Alemanya i a Àustria, on alguns projectes pilot han estat finançats per un fons en matèria de recerca i investigació del Ministeri de Medi Ambient.

Per això, la majoria d'esforços de les administracions locals per planificar en mobilitat, redactant plans específics en aquesta matèria, s'han vist paralyzats o no s'han pogut dur a terme per l'absència de fons de finançament que n'assegurin la implementació en el territori.



Competències de les Polícies Locals en la investigació i instrucció dels delictes de violència de gènere

Sra. Francisca Verdejo Torralba

*Magistrada - Jutgessa del Jutjat de Violència sobre la Dona núm. 2
de Barcelona*

1. Introducció

L'article 104 de la Constitució va delegar en el legislador ordinari el desenvolupament d'una Llei orgànica per a la regulació de les funcions, principis bàsics d'actuació i estatuts de les Forces i Cossos de Seguretat (FCS). Respon a aquest mandat constitucional la Llei orgànica 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat (LOFC-SE). Dins dels objectius de la norma, anunciats ja des del seu Preàmbul, hi havia el disseny de «les línies mestres del règim jurídic de les FCS en el seu conjunt, tant les que depenen del Govern de la Nació com les Polícies Autònomes i Locals, establint els principis bàsics d'actuació comuns a tots els anteriors i fixant-ne els criteris estatutaris fonamentals».

Comença l'article «Jutges i Polícies. Algunes raons d'una relació disfuncional», de José Luis Ramírez Ortiz (magistrat de l'Audiència Provincial de Barcelona), publicat a la *Revista del Poder Judicial*, núm. 88 (Madrid, 2009), dient: «Són múltiples els treballs que han analitzat les complexes relacions entre les FCS de l'Estat i el Poder Judicial, entre jutges i polícies, en el multifacètic àmbit de la prevenció i investigació dels delictes. Malgrat l'extensa bibliografia existent, cal advertir que la major part del que s'ha escrit parteix d'un enfocament predominantment normatiu, ja sigui parant esment a les relacions entre el dret històric i el dret vigent, o bé centrant-se en el dret que actualment està en vigor. Sense deixar de reconèixer la importància d'aquest tipus d'anàlisi, conjugaré aquesta perspectiva

amb una altra de diferent: la dels usos, les pràctiques i les normes no escrites que solen presidir aquestes relacions. Com ens diu Zagrevsky, les normes descriuen només el marc d'actuació, i ens diuen poc sobre el que hi ha a dins: acords, pràctiques, relacions interpersonals, maneres de ser, de fer i de pensar, que es configuren com l'essencial. El més rellevant, per tant, no són les regles escrites, sinó la percepció que es tingui del significat de les institucions que regulen.

En definitiva, si volem diagnosticar els problemes i interrogants que deriven de la relació entre jutges i policies i donar-los una solució, la normativa ens proporcionarà una resposta parcial, incompleta i insatisfactòria. Hem d'enfocar la nostra atenció cap a les pràctiques i cap al discurs implícit que s'amaga al seu darrere».

Aquesta és la premissa que guia aquest treball. La societat, els ciutadans, esperen una resposta a les seves demandes, dels membres de les FCS. No és exigible a les persones que coneguin i, conseqüentment, discriminin la competència de cadascun dels cossos que actuen dins d'un mateix territori. El ciutadà espera una solució al seu problema, d'aquí la transcendental afirmació que les normes només descriuen el marc d'actuació i que per tant aquestes només proporcionaran una resposta parcial, incompleta i insatisfactòria, que, en el nostre cas concret, ha de prendre com a guia les disposicions generals de la LOFCSE.

L'estructura de la LOFCSE respon a aquest objectiu de manera que, en el seu Títol I, es desenvolupen les disposicions generals i estatutàries, així com els principis bàsics d'actuació comuns a les FCS de l'Estat dependents del Govern, de les comunitats autònomes i de les corporacions locals. Les funcions essencials, no úniques, a la llum dels preceptes citats segueix l'esquema següent:

- a) Les corporacions locals participen en el manteniment de la seguretat pública en els termes de la LOFCSE i de la Llei reguladora de les bases del règim local.

b) Els cossos dependents de les corporacions locals formen part de les FCS de l'Estat.

c) Principis d'actuació:

c) 1. Col·laborar amb l'Administració de Justícia i auxiliar-la en els termes establerts en la llei.

c) 2. En les seves relacions amb la comunitat:

c) 2.1. Impedir, en l'exercici de la seva actuació professional, qualsevol pràctica abusiva, arbitrària o discriminatòria que comporti violència física o moral.

c) 2.2. En l'exercici de les seves funcions, actuar sense demora per evitar un dany greu, immediat o irreparable, sota els principis de congruència, oportunitat i proporcionalitat en la utilització dels mitjans que té al seu abast.

c) 3. Tractament dels detinguts:

c) 3.1. Identificar-se com a membre de les FCS en realitzar una detenció.

c) 3.2. Vetllar per la vida i integritat física de les persones que detinguin.

c) 3.3. Fer compliment i observar amb la diligència necessària els tràmits, terminis i requisits exigits per l'ordenament jurídic, quan es procedeixi a la detenció d'una persona.

De tot l'anterior se'n pot concloure que la LOFCSE legitima i dona cobertura legal a la intervenció de les policies locals en la prevenció i persecució de tota mena de delictes, en pla d'igualtat amb la resta

dels membres de les FCS de l'Estat, estant limitada la seva actuació al territori del municipi en el qual exerceixen les seves funcions. Aquestes funcions es desenvolupen en el Títol V de la LOFCSE (arts. 51 i 54), i dins d'aquestes adquireixen una especial importància les següents:

- Instruir els atestats per accidents de circulació dins del cas urbà (art. 53.1 c) LOFCSE).
- Efectuar diligències de prevenció i totes les actuacions que tendeixin a evitar la comissió d'actes delictius en el marc de col·laboració establert en les Junes de Seguretat (art. 53.1 g) LOFCSE).

Per imperatiu de l'art. 53.2 LOFCSE, la realització d'aquestes funcions es comunicarà a les FCS de l'Estat competents. Partint d'aquest exordi la primera qüestió a la qual s'ha de respondre és el contingut de les diligències de prevenció, amb una especial referència als delictes de violència de gènere, i sota la vigència dels principis de coordinació i cooperació amb els membres de les FCS.

2. Diligències de prevenció

S'avançava en la introducció que l'article 53.1.c) LOFCSE atribueix a les polícies locals la funció de confeccionar atestats per accident de circulació dins del cas urbà, establint així una limitació territorial per a l'exercici d'aquesta competència geogràficament inferior a l'extensió del municipi en el qual despleguen les seves funcions. La qüestió que es planteja és si aquesta restricció espacial afecta la instrucció de les diligències de prevenció. La resposta és negativa i es dedueix tant de la interpretació literal de la norma com de la integració hermenèutica d'altres disposicions jurídiques, concretament de la Llei de bases del règim local (LBRL) i de la Llei de trànsit. En justificació d'aquesta afirmació s'ha d'acudir als criteris interpretatius positius en l'ordenament jurídic.

A l'exegesi de les normes es refereix l'article 3.1 del Codi Civil en el qual preval, per damunt de qualsevol criteri interpretatiu, el literal, al qual posa en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius, i la realitat social del temps en què han de ser aplicades, atenent fonamentalment a l'esperit i la finalitat de les lleis. La redacció de l'article 53.1.g) LOFCSE no deixa lloc per a aquests dubtes. El legislador va ometre conscientment l'expressió «casc urbà» en el context de la competència, en virtut de la qual les policies locals han de realitzar diligències de prevenció. La interpretació literal seria així suficient, però es reforça amb altres criteris hermenèutics que es desenvoluparan mínimament. El primer criteri s'obté del quadre definitori incorporat a l'Annex I del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprova la Llei de trànsit. El punt 77 defineix la via urbana com «tota via pública dins de població, excepte les travessies»; per tant, el casc urbà estarà determinat pel conjunt de vies urbanes d'un mateix municipi. En segon lloc, l'art. 11 LBRL (Llei 7/1985, de 2 d'abril) defineix el municipi com «l'entitat bàsica de l'organització territorial de l'Estat, els elements determinants del qual són el territori, la població i l'organització» (art. 11 LBRL), referint-se al terme municipal com el territori on l'Ajuntament exerceix les seves funcions (art. 12 LBRL). La integració exegetica d'aquests articles permet concloure que les diligències de prevenció i les actuacions que tendeixin a la prevenció de delictes atribuïdes a les diverses policies locals es durà a terme dins del terme municipal, expressió que inclou vies urbanes, interurbanes i travessies, en definitiva, la totalitat del territori de l'entitat local, sent l'atestat l'instrument que ha de recollir el contingut de l'actuació.

Un cop delimitat el territori d'actuació, el pas següent és dotar de contingut l'expressió «diligències de prevenció». S'hi refereix l'article 13 de la Llei d'Enjudiciament Criminal (LECrim), que les considera com a primeres diligències i entén que són: consignar les proves del delicte que puguin desaparèixer; recollir i posar en custòdia tot el que condueixi a la comprovació de la infracció penal; identificació del delinqüent; detenció dels presumptes responsables del delicte, en la forma i els casos establerts en la legislació processal; la pro-

tecció dels ofesos o perjudicats pel delictes. Les polícies locals estan obligades a realitzar-les des del moment en què tenen coneixement de la comissió de fets que poguessin ser considerats com a delictes, en general, i en particular, els de violència de gènere, en els quals la víctima és especialment vulnerable¹ la qual cosa determina alguna especificitat en la intervenció concreta.

Les línies bàsiques d'actuació de les polícies locals en els delictes relacionats amb la violència domèstica i de gènere, les enumera el *Protocol d'actuació de les Forces i Cossos de Seguretat i de coordinació amb els òrgans judicials per a la protecció de les víctimes de violència domèstica i de gènere*, aprovat per la Comissió Tècnica de la Comissió de Coordinació de la Policia Judicial de 28 de juny de 2005, i adaptat a les modificacions de la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere (LOM-PIVG). És incomprendible l'absència, en l'elaboració del Protocol, de representació de les entitats locals; no obstant això, s'ha de prendre com a guia d'actuació dels diversos cossos de polícies locals. El

¹ La promulgació de la Llei orgànica 1/2004 ha permès establir, de manera més clara, la delimitació dels conceptes de violència domèstica i de violència de gènere, conceptes confosos en alguna ocasió pels operadors jurídics.

Així, la violència domèstica o intrafamiliar és la que es produeix entre ascendents, descendents o germans, propis o del cònjuge o convivent, o sobre menors o incapaços que es trobin subjectes a la pàtria potestat, tutela, curatela, acolliment o guarda de fet del cònjuge o convivent o que convisin amb ell, o sobre una altra persona emparada per qualsevol relació per la qual es trobin integrats en el nucli de convivència familiar, sempre que no es tracti de fets comesos contra la dona per la seva parella o exparella masculina (tant si es tracta de matrimoni com d'una altra relació d'afectivitat anàloga). El seu referent jurídic es troba en l'article 173.2 del Codi Penal.

La violència de gènere, per la seva banda, és la violència o les diferents violències inferides per homes contra dones pel simple fet de ser dones i constitueix manifestació d'unes relacions de poder històricament desiguals. És una de les manifestacions paradigmàtiques de la discriminació ancestral de les dones i suposa una clara vulneració dels seus drets humans. La més rellevant, quantitativament, té lloc en l'àmbit de convivència o relació familiar, molt especialment en l'àmbit de la parella o exparella. Aquesta té en comú amb la violència domèstica, exclusivament, l'àmbit o el lloc en què es desenvolupen les seves manifestacions més nombroses. No manté relació amb situacions de vulnerabilitat vinculades amb un dèficit de capacitat jurídica o amb circumstàncies de debilitat biològica (que explica la violència contra menors o contra ascendents). Es correspon exclusivament amb una vulnerabilitat social construïda respecte d'una *part de la població* certament nombrosa (una mica més del 50%), les dones, que es troben, normalment, en plenitud de facultats físiques i psíquiques. El subjecte actiu sempre serà home, i el passiu, dona.

text diferencia entre la fase d'investigació policial i la de recollida de la denúncia i elaboració de l'atestat.

2.1. Actuació en la fase d'investigació policial

Són les diligències de prevenció pròpiament dites, a les quals el *Protocol* es refereix com a realitzar accions d'investigació per determinar l'existència i la intensitat de la situació de risc per a les víctimes.

L'ordre en què s'enuncien aquestes actuacions no és intranscendent. La concreció de la situació de risc és fonamental, perquè en dependrà que, en seu judicial, s'adopti o no l'ordre de protecció. Dins d'aquestes actuacions, el *Protocol* fixa les següents:

- a) Informar la víctima del seu dret a l'assistència jurídica. Forma part de l'anomenat «tracte adequat a les víctimes», terminologia emprada per la Decisió Marc del Consell de la Unió Europea, de 15 de març de 2001 (2001/220/JAI), segons el qual «els Estats membres reservaran a les víctimes un paper efectiu i adequat en el seu sistema judicial penal», Decisió Marc que ha estat substituïda per la Directiva del Parlament Europeu i del Consell de 25 d'octubre de 2012, en la qual s'ordena als Estats membres que avancin en la protecció de les víctimes² en el marc dels processos penals, procés que s'inicia des del moment mateix de la intervenció policial. La normativa comunitària ha estat desenvolupada en el nostre ordenament jurídic intern per la Llei 4/2015, de 27 d'abril, de l'estatut de la víctima del delictes, que ha entrat en vigor el 27 d'octubre de 2015 (Disposició final sisena).

² Segons l'article 2 de la Directiva esmentada, víctima és tota persona física que hagi patit un dany o perjudici, especialment lesions físiques o mentals, danys emocionals o un perjudici econòmic, directament causat per la infracció penal, estenent el concepte als familiars d'una persona la mort de la qual hagi estat directament causada per un delictes i que hagi patit un dany o perjudici com a conseqüència de la mort d'aquesta persona. La Llei orgànica 4/2015, de 27 d'abril, per la qual s'aprova l'estatut de la víctima del delictes, respon a aquesta previsió de la normativa comunitària.

Per als delictes de violència de gènere s'havia produït una anticipació legislativa que configurava, fins al moment, el més «semblant» a un estatut jurídic de la víctima del delictes. Els drets de les víctimes de violència de gènere es desenvolupen en el Títol II de la LOMPIVG. En el capítol I es garanteix el dret d'accés a la informació i a l'assistència social integral, per mitjà de serveis d'atenció permanent, urgent i amb especialització de prestacions i multidisciplinarietat professional. Obre el capítol l'article 17, amb la rúbrica «Garantia dels drets de les víctimes», que estableix en el seu número 1 que «totes les dones víctimes de la violència de gènere, amb independència del seu origen, religió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social, tenen garantits els drets reconeguts en aquesta llei»; i en el seu número 2 continua dient: «La informació, l'assistència social integral i l'assistència jurídica a les víctimes de la violència de gènere, en els termes regulats en aquest capítol, contribueixen a fer reals i efectius els seus drets constitucionals a la integritat física i moral, a la llibertat i seguretat i a la igualtat i no-discriminació per raons de sexe».³

³ Al voltant del dret a la informació de les víctimes de violència de gènere gira bona part de l'actuació policial. És fonamental que les dones que pateixen aquest tipus de delictes coneguin els recursos a la seva disposició, així com l'acompanyament que poden tenir durant tots els procediments derivats d'aquesta situació de violència que han viscut. Aquest és el sentit que batega en l'article 18 de la Llei Integral, que, dividit en tres apartats, estableix:

«1. Les dones víctimes de violència de gènere tenen dret a rebre plena informació i assessorament adequat a la seva situació personal, a través dels serveis, organismes o oficines que puguin disposar les Administracions Públiques. Aquesta informació comprendrà les mesures contemplades en aquesta llei relatives a la seva protecció i seguretat, i els drets i ajudes previstos en aquesta, així com la referent al lloc de prestació dels serveis d'atenció, emergència, suport i recuperació integral.

2. Es garantirà, a través dels mitjans necessaris, que les dones amb discapacitat víctimes de violència de gènere tinguin accés integral a la informació sobre els seus drets i sobre els recursos existents. Aquesta informació haurà d'oferir-se en format accessible i comprensible a les persones amb discapacitat, com ara la llengua de signes o altres modalitats o opcions de comunicació, inclosos els sistemes alternatius i augmentatius.

3. Així mateix, s'articularen els mitjans necessaris perquè les dones víctimes de violència de gènere que per les seves circumstàncies personals i socials puguin tenir una major dificultat per a l'accés integral a la informació, tinguin garantit l'exercici efectiu d'aquest dret».

La peculiaritat del dret d'assistència jurídica gratuïta és el nomenament «anticipat» d'advocat i procurador per realitzar l'«acompanyament» de la víctima. La designació es pot produir, sempre que sigui sol·licitat per la interessada, des del moment mateix en què la víctima presenta denúncia davant de qualsevol de les Forces i Cossos de Seguretat, postposant-se a un moment posterior la tramitació de l'expedient davant la Comissió d'Assistència Jurídica Provincial. Aquest dret comprèn l'assessorament i orientació prèvia al procés, l'assistència de l'advocat a les declaracions, ja siguin en seu policial o judicial, la defensa i representació gratuïta, la inserció gratuïta d'anuncis o edictes en el curs del procés, l'exempció del pagament de taxes judicials, l'assistència pericial gratuïta i l'obtenció gratuïta de còpies, testimoniatges, instruments i actes notariaus.

- b) Declaració immediata i exhaustiva de la víctima i dels testimonis, si n'hi hagués. Aquestes declaracions són les realitzades en el mateix lloc de la intervenció dels agents, i tenen una gran importància en estar desproveïdes de tota reflexió i influència, per la qual cosa el seu contingut s'apropa a la realitat més que qualsevol altra.
- c) Aplegar informació de veïns i persones de l'entorn familiar, laboral, escolar, Serveis Socials, Oficines d'Assistència a la Víctima o Centres d'Atenció Sanitària que poguessin conèixer fets d'episodis anteriors similars al que en aquell moment s'està investigant.
- d) Verificar l'existència d'intervencions anteriors policials així com de denúncies prèvies en relació tant amb la víctima com amb el presumpte agressor.
- e) Comprovar l'existència de mesures de protecció de la víctima que poguessin haver-se establert amb anterioritat, ja sigui de naturalesa preventiva o com a sanció penal. El trencament de l'una o de l'altra té el mateix efecte penal (art. 468 del Codi Penal).

- f) Valorar la situació de risc de la víctima i informar de la possibilitat de sol·licitar una ordre de protecció.

Un cop aplegades les dades anteriors i valorat el risc, s'ha de sospesar la possibilitat d'adoptar mesures específiques de protecció adreçades a garantir la integritat física i els drets i interessos de la víctima i dels seus familiars. Entre les prevencions que es poden adoptar hi ha la detenció del presumpte agressor –sempre que hi hagi indicis que la seva conducta és susceptible de constituir infracció penal– i la seva posterior posada a disposició judicial, la confiscació d'armes i instruments perillosos que poguessin trobar-se al domicili familiar o en possessió del detingut, així com qualsevol altra que tendeixi a donar protecció a la víctima.

Totes aquestes actuacions preventives (o de prevenció, en els termes de l'art. 13 LECrim) són transcendents, i de la seva adequada pràctica en depèn l'esdevenir del procediment penal, sent la llavor de l'atestat policial en el qual s'han de descriure i explicar totes les actuacions que es realitzin, especificant-hi amb la major exactitud els fets esbrinats, incloent-hi les declaracions realitzades i els informes emesos (mèdics, pericials, etc.), així com anotant-hi les circumstàncies que s'haguessin observat i poguessin ser indicatiu del delictes que, just en el moment de la seva intervenció, es comença a investigar (art. 292 LECrim).

2.2. Recollida de la denúncia i elaboració de l'atestat

Totes les FCS de l'Estat estan obligades a confeccionar l'atestat en el qual han de recollir les diligències que s'especifiquen en els paràgrafs anteriors. En els casos dels delictes de violència de gènere, l'atestat té un contingut mínim que especifica l'Annex I del *Protocol d'actuació de les Forces i Cossos de Seguretat i de coordinació amb els òrgans judicials per a la protecció de les víctimes*

de violència domèstica i de gènere.⁴ Seguir l'esquema proposat pel *Protocol* és garantia d'èxit del procediment penal. La consulta d'aquest *Protocol* i d'altres d'interès en l'actuació policial es pot realitzar a través de la pàgina del Consell General del Poder Judicial, àrea de l'Observatori contra la Violència Domèstica i de Gènere, a través del enllaç <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/poder-judicial/consejo-general-del-poder-judicial>, que es presenta en la finestra següent:



La seva lectura és complement necessari d'aquest article.

⁴ Seguint literalment el text del *Protocol* en aquest moment de l'actuació policial:

«En l'atestat es faran constar totes les dades que existeixin com a antecedents i facin referència a maltractaments qualssevol per part del presumpte agressor, obtinguts com a resultat dels esbrinaments practicats segons l'exposat en l'epígraf I.A d'aquest *Protocol*.

Les diligències d'inspecció ocular i declaració de la víctima es documentaran, sempre que sigui possible, mitjançant fotografies o altres mitjans tècnics (vídeo, etc.) que permetin a l'Autoritat Judicial una major immediatesa en l'apreciació dels fets i circumstàncies concurrents.

La Unitat de les Forces i Cossos de Seguretat instructora de l'atestat derivat d'infracció penal en matèria de violència domèstica o de la sol·licitud de l'Ordre de Protecció, adoptarà les mesures necessàries, d'acord amb l'Autoritat Judicial, per tal d'assegurar la presència de la víctima o del seu representant legal, del sol·licitant, del denunciat o presumpte agressor i dels possibles testimonis, davant l'Autoritat Judicial competent (Jutjat de Violència sobre la Dona, Jutjat d'Instrucció de Guàrdia) que hagi de tractar l'assumpte.

A aquests efectes, durant la tramitació de l'atestat s'aplegarà la major quantitat de dades que puguin portar a la identificació, localització i control del presumpte agressor (filiació, telèfons, domicilis, treballs, llocs freqüentats, vehicles, fotografies, cintes de vídeo, etc.) de tal manera que la seva declaració s'inclogui entre les diligències practicades i es garanteixi la seva posterior citació davant l'òrgan judicial.

La Unitat Policial disposarà tot el que sigui necessari per evitar la concurrència en el mateix espai físic de l'agressor i la víctima, els seus fills i altres membres de la família».

3. Ordre de protecció

3.1. Origen: principis informadors

L'ordre de protecció té el seu origen en:

- La proposició de Llei consensuada entre tots els grups parlamentaris, presentada al Congrés dels Diputats el 28 de maig de 2003. Aquesta proposició de Llei va ser el resultat del treball conjunt d'institucions públiques, concretament del Consell General del Poder Judicial, l'Institut de la Dona, la Fiscalia General de l'Estat i les comunitats autònomes. La finalitat era crear un mecanisme de protecció de la víctima.
- La constitució, en la Comissió de Política Social i Ocupació del Congrés dels Diputats, en data 22 d'octubre de 2002, d'una subcomissió que tenia com a finalitat formular mesures legislatives que donessin una resposta integral davant la violència de gènere.

Aquesta resposta integral i la transversalitat que incorpora bateguen reiteradament en totes les normes sorgides a partir d'aquesta reforma, sigui quin sigui l'àmbit territorial en el qual ens moguem.

L'ordre de protecció va tenir entrada en l'ordenament jurídic a través de la Llei 27/2003, de 31 de juliol, de protecció de les víctimes de violència domèstica. Es configura aquest instrument processal sobre la base de sis principis:⁵

1. Principi de protecció de la víctima i de la família. L'objecte prioritari, fonamental i últim en l'ordre de protecció és aconseguir que la víctima i la seva família recuperin la sensació de seguretat davant les possibles represàlies futures de l'agressor.

⁵ M. Luz Charco Gómez (magistrada – jutgessa), «La orden de protección para las víctimas de la violencia doméstica: Ley 27/2003, de 31 de julio». *Manuales de Formación Continua* (núm. 25). Madrid, 2005.

2. Principi d'aplicació general (criteri de necessitat). En la mesura que el jutge està obligat i pot utilitzar l'ordre de protecció, quan la vegi necessària per tal d'assegurar la protecció de la víctima, al marge de la qualificació que mereixin els fets o el supòsit de violència domèstica.
3. Principi d'urgència. L'ordre de protecció s'ha d'obtenir i executar amb la major celeritat possible, sense detriment de les garanties processals, i atenent sempre al principi de proporcionalitat.
4. Principi d'accessibilitat. Articulació d'un procediment senzill, accessible a totes les víctimes de violència domèstica.
5. Principi d'integralitat. La concessió de l'ordre de protecció ha d'implicar l'obtenció d'un estatut integral de protecció per a la víctima, en el sentit que aquella suposi i concentri mesures d'origen penal, civil i de protecció social.
6. Principi d'utilitat processal. L'ordre de protecció ha de facilitar la immediata actuació de la policia judicial i el subsegüent procés d'instrucció criminal (particularment pel que fa a la recollida, tractament i conservació de proves).

3.2. Concepte

L'art. 544 ter.⁵ recull el concepte d'ordre de protecció: «L'ordre de protecció confereix a la víctima dels fets esmentats en l'apartat 1 un estatut integral de protecció que comprendrà les mesures preventives d'ordre civil i penal contemplades en aquest article i aquelles altres mesures d'assistència i protecció social establertes en l'ordenament jurídic».

Per a alguns, l'ordre de protecció és vista com un dret de la víctima i la seva família a recuperar la sensació de seguretat davant possibles

amenaces o represàlies posteriors de l'agressor.⁶ Aquesta posició és conceptualment errònia. Des de la perspectiva de la teoria jurídica, hi ha dos elementals sentits del dret. El primer es refereix al dret com a norma o com a conjunt de normes o regles de comportament, coactives i envoltades d'unes determinades formalitats en la seva creació i en la seva manifestació. Tradicionalment la teoria jurídica ha denominat «dret objectiu» aquesta classe o sentit del dret. El segon sentit es refereix al dret com a facultat o pretensió d'un subjecte (dret subjectiu) de fer o no fer, d'exigir que un altre faci o no faci. Per tant, no hi ha dubte que l'ordre de protecció es configura com un dret objectiu, mai com un dret subjectiu a obtenir-la, sent així que es concedirà únicament i exclusivament quan concorrin tots els pressupòsits objectius continguts en la norma.

3.3. Naturalesa jurídica

La naturalesa jurídica de l'ordre de protecció és idèntica a la de qual-sevol mesura preventiva. Ara bé, la promulgació de la LOMPIVG ha permès que l'ordre de protecció es converteixi en el suport de tot el sistema de protecció configurat en la norma i referit als drets laborals i les prestacions de la Seguretat Social (arts. 21 i seg. LOMPIVG).

Són dos els articles en què es fonamenta aquesta afirmació:

El primer, l'art. 23 LOMPIVG, amb la rúbrica «Acreditació de les situacions de violència de gènere exercida sobre les treballadores», segons el qual «les situacions de violència que donen lloc al reconeixement dels drets regulats en aquest capítol s'acreditaran amb l'ordre de protecció a favor de la víctima. Excepcionalment, serà títol d'acreditació d'aquesta situació l'informe del Ministeri Fiscal que indiqui l'existència d'indícis que la demandant és víctima de violència de gènere, fins que es dicti l'ordre de protecció».

⁶ Inmaculada Montalbán Huertas, *Perspectivas de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*. CEDOJ, 2003. Premi «Rafael Martínez Emperador».

El segon, l'art. 26 LOMPIVG, amb el títol «Acreditació de les situacions de violència de gènere exercida sobre les funcionàries», diu «L'acreditació de les circumstàncies que donen lloc al reconeixement dels drets de mobilitat geogràfica de centre de treball, excedència i reducció o reordenació del temps de treball es realitzarà en els termes establerts en l'article 23».

De lege ferenda s'hauria de completar la redacció dels preceptes anteriors. No és comprensible la limitació que estableixen i, conseqüentment, que la situació de risc no pugui acreditar-se d'una altra manera diferent. En particular, és inexplicable la no-inclusió de la sentència ferma de condemna, en què l'existència de delictes és ja incontestable.

L'acreditació d'una situació de violència en la normativa autonòmica és molt més flexible i d'acord amb la realitat. Així, la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista, d'aplicació en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de Catalunya, declara en el seu Preàmbul: «El títol III regula tots els drets de les dones a la prevenció, l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació integral, que passen a ser el nucli central dels drets de les dones en situacions de violència masclista. El capítol 1 determina el dret a la protecció efectiva, al qual vincula els cossos de policia autonòmica i local, que han de vigilar i controlar el compliment exacte de les mesures acordades pels òrgans judicials. En l'àmbit sanitari, el capítol 2 reconeix el dret a l'atenció i l'assistència sanitàries especialitzades mitjançant la xarxa d'utilització pública, així com l'aplicació d'un protocol d'atenció i assistència en els diversos nivells i serveis, que ha de contenir un protocol específic per a les dones que han patit una agressió sexual. El capítol 3 recull els drets d'atenció i reparació en diversos àmbits, d'habitatge, d'ocupació i formació ocupacional, d'assistència jurídica i de prestacions econòmiques. Cal ressaltar els mecanismes previstos per possibilitar l'accés als drets de reparació establerts en aquest capítol. Diversos estudis han demostrat que moltes dones que pateixen aquesta violència no poden exercir plenament els seus drets sense passar per l'acreditació penal de la violència. Per

aquesta raó, el text amplia el ventall de possibilitats d'identificació de la violència masclista». El títol III desenvolupa en els articles 30 i següents els instruments en els quals la situació de risc existeix i permet l'accés als drets reconeguts en la llei. Concretament, en l'article 33 («Identificació de les situacions de violència masclista») s'estableix:

«1.A efectes de l'accés als drets de reparació establerts en aquest capítol, constitueixen mitjans de prova qualificats per a la identificació de les situacions de violència masclista:

a) La sentència de qualsevol ordre jurisdiccional, encara que no hagi guanyat fermesa, que declari que la dona ha patit alguna de les formes d'aquesta violència.

b) L'ordre de protecció vigent.

c) L'informe de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

2. En absència d'algun dels mitjans establerts per l'apartat 1, són mitjans específics d'identificació de les situacions de violència masclista, sempre que expressin l'existència d'indícis que una dona l'ha patit o està en risc versemblant de patir-la:

a) Qualsevol mesura preventiva judicial de protecció, seguretat o assegurament vigent.

b) L'atestat elaborat per les FCS que han presenciat directament alguna manifestació de violència masclista.

c) L'informe del Ministeri Fiscal.

d) L'informe mèdic o psicològic, elaborat per una persona professional col·legiada, en el qual consti que la dona ha estat atesa en algun centre sanitari a causa de maltractament o agressió masclista.

- e) L'informe dels serveis públics amb capacitat d'identificació de les situacions de violència masclista. Es reconeix aquesta capacitat als serveis socials d'atenció primària, als serveis d'acolliment i recuperació, als serveis d'intervenció especialitzada i a les unitats especialitzades dins les forces i cossos de seguretat.
 - f) L'informe de l'Institut Català de la Dona.
 - g) Qualsevol altre mitjà establert per disposició legal.
3. Les disposicions que regulen el reconeixement dels drets i l'accés a les prestacions a les quals es refereix la llei present estableixen en cada supòsit, si s'escau, les formes d'identificació de la violència masclista».

Ara bé, les normes autonòmiques no tenen incidència en el procediment penal, ni des del punt de vista adjectiu (regulació pròpiament dita del procés) ni des del punt de vista substantiu (Dret objectiu aplicable).

3.4. Àmbit d'aplicació de l'ordre de protecció

D'acord amb el núm. 1 de l'art. 544 ter LECrim: «El jutge d'instrucció dictarà una ordre de protecció per a les víctimes de violència domèstica en els casos en què, existint indicis fundats de la comissió d'un delictes o falta contra la vida, integritat física o moral, llibertat sexual, llibertat o seguretat d'alguna de les persones esmentades en l'article 173.2 del Codi Penal, en resulti una situació objectiva de risc per a la víctima que requereixi la presa d'alguna de les mesures de protecció regulades en aquest article».

Es distingeix així entre un àmbit objectiu i un altre de subjectiu.

3.4.1. Àmbit objectiu

Utilitza el legislador una tècnica coneguda de remissió a les rúbriques dels Títols del Llibre II del Codi Penal, tot i que amb algun matís. Cal observar que es refereix als delictes o faltes contra la vida, dins del grup del qual s'inclouen els atacs contra la vida humana dependent i independent, és a dir, l'homicidi i les seves formes, i la diferent tipologia del delicte de lesions (art. 147 i seg. del Codi Penal).

De la seva lectura sorgeix la qüestió següent: Ha d'addicionar-se a l'àmbit objectiu de l'ordre de protecció la tipologia delictiva pròpia de la violència de gènere la competència de la qual és atribuïda als Jutjats de Violència sobre la Dona en virtut de l'article 87 ter. 1 a) i b) de la Llei orgànica del Poder Judicial (LOPJ)? És a dir, s'estén l'àmbit objectiu als delictes contra la llibertat, delictes contra la integritat moral, contra la llibertat i indemnitat sexuals o qualsevol altre delicte comès amb violència o intimidació.

Són dues les possibles respostes:

- Primera: Considerar que dins de l'àmbit objectiu de l'ordre de protecció s'han d'incloure també les tipologies contingudes en el precepte orgànic que constitueix un catàleg més ampli d'infraccions penals a les atribuïdes als Jutjats de Violència sobre la Dona tant per instruir un conjunt delimitat de procediments com per adoptar ordres de protecció sobre un grup també concret de víctimes.⁷

⁷ María de la Concepción Sotorra Campodarve, magistrada de l'Audiència Provincial de Barcelona, Secció 20, «Protección en el ámbito penal». *Violencia de Género: Perspectiva Multidisciplinar y Práctica Forense*. Editorial Thompson – Aranzadi. Navarra, 2007.

Considera l'autora: «En definitiva, serà aquest conjunt d'infraccions legalment relacionades per aquesta via, i no cap altre, el que podrà servir de suport a l'adopció de l'ordre de protecció. Sense perjudici d'això, entenem que queden exclosos d'aquesta possibilitat els delictes relacionats en l'apartat b) del comentat article 87.1 LOPJ, referits als delictes contra els drets i deures familiars, pel fet que, per molt que puguin existir indicis sobre la seva comissió, aquesta resulta per si sola clarament inoperant per poder sustentar-hi l'eventual existència d'una situació objectiva de risc per a la víctima, tal com exigeix l'article 544 ter de la LECrim perquè l'ordre de protecció pugui ser adoptada».

Aquesta posició presenta un clar inconvenient. L'ordre de protecció està concebuda com un estatut integral de protecció de les víctimes de violència domèstica i no és exclusiva de la violència de gènere. El fet de mantenir aquesta posició tindria un clar efecte discriminatori per a les víctimes de violència domèstica que no podrien accedir a l'ordre de protecció quan fossin subjectes passius de qualsevol delictes comès amb violència o intimidació. Això no suposaria la desprotecció per a la resta dels delictes continguts en l'article orgànic, almenys després de la promulgació de la LOMPIVG, que, a través dels articles 64 i següents, permet adoptar mesures preventives amb els mateixos efectes que les que poden ser decretades en l'ordre de protecció.

- Segona: L'àmbit objectiu es limita a les infraccions penals contingudes en l'art. 544 ter.1 LECrim. És una posició més d'acord amb la interpretació literal.

3.4.2. Àmbit subjectiu

Les persones que poden ser protegides per mitjà de l'ordre de protecció són el cercle de subjectes als quals fa referència l'article 173.2 del Codi Penal, és a dir:

- Cònjuge, excònjuge o persona amb la qual s'hagi mantingut una relació d'afectivitat encara que sigui sense convivència.
- Descendents, ascendents o germans per naturalesa, adopció o afinitat, propis o del cònjuge amb el qual conviu.
- Menors o incapaces que visquin amb el subjecte actiu del delictes o es trobin subjectes a la potestat, tutela, curatela, acolliment o guarda de fet del cònjuge o convivent.
- Persona emparada en qualsevol altra relació que es trobi integrada en el nucli de la seva convivència familiar.

- Persones que per la seva especial vulnerabilitat es troben sotmeses a custòdia o guarda en centres públics o privats.

3.5. Procediment

3.5.1. Inici

El procediment es pot iniciar d'ofici o a instància de part. Estan legitimats per promoure la petició el Ministeri Fiscal o qualsevol dels subjectes inclosos en l'àmbit subjectiu de l'art. 173.2 del Codi Penal. El precepte avança en la legitimació, i en el paràgraf segon del núm. 2 de l'art. 544 ter LECrim s'estableix que «Sense perjudici del deure general de denúncia previst en l'article 262 d'aquesta llei, les entitats o organismes assistencials, públics o privats, que tinguin coneixement d'algun dels fets esmentats en l'apartat anterior hauran de posar-los immediatament en coneixement del jutge de guàrdia o del Ministeri Fiscal amb la finalitat que es pugui incoar o instar el procediment penal per a l'adopció de l'ordre de protecció».

La petició de l'ordre de protecció no està subjecta a formalitat, tot i que s'obliga els serveis socials i les institucions a facilitar la sol·licitud d'ordre de protecció i a posar a la seva disposició amb aquesta finalitat informació i formularis. És desitjable que en les diligències policials s'incorpori la sol·licitud d'ordre de protecció, que dona ja una primera aproximació al jutge competent de la situació personal i patrimonial de la sol·licitant.⁸

3.5.2. Audiència: pressupòsits de convocatòria i competència

Pressupòsits de convocatòria

No es posa en dubte la necessitat de celebrar una audiència per resoldre sobre la petició de l'ordre de protecció. La convocatòria de l'au-

⁸ En l'Annex I s'inclou el model actual de sol·licitud d'ordre de protecció.

diència no és automàtica després de la recepció de l'ordre de protecció, sinó que està subjecta a la concurrència d'uns requisits formals i uns altres de fons. Tots s'extreuen de l'art. 544 ter.

- a) Requisits formals:⁹ l'assistència de la víctima o el seu representant legal, el sol·licitant i l'agressor, assistit si s'escau de lletrat, així com el Ministeri Fiscal (art. 544 ter.4 LECrim). Si algun d'ells no hi fos present, l'audiència s'ha de denegar per manca d'aquests pressupòsits.
- b) Requisits de fons: l'article exigeix al Jutge una primera valoració sobre la concurrència dels requisits del núm. 1 de l'art. 544 ter. Així es dedueix del primer incís del núm. 4. Si un o uns quants no hi concorren, la convocatòria de l'audiència s'ha de denegar. Aquest és el resultat d'una interpretació sistemàtica dels dos apartats, així com dels canons de la lògica, ja que l'audiència només s'ha de celebrar quan s'han practicat unes mínimes diligències, entre les quals no es pot eludir la declaració de la perjudicada, la declaració de l'imputat i, si n'hi hagués, la declaració de testimonis, de manera que aquest acte processal només estaria encaminat a fixar la posició de cadascuna de les parts de la relació jurídica processal pel que fa a les mesures que es pretén que siguin adoptades.

Un cop convocada l'audiència en el termini de 72 hores, es documenta en acta que haurà de seguir la providència o interlocutòria on s'ha acordat aquella celebració, resolució que obrirà la peça separada on ha de ser tramitada aquesta ordre de protecció.

L'art. 544 ter 4 segon paràgraf preveu la possibilitat de fer de manera simultània aquesta audiència amb la prevista en l'art. 505 i amb la del 798, i fins i tot amb el judici de faltes. I, encara que no es diu

⁹ A aquest pressupòsit, en la *Guia de criteris d'actuació judicial davant la violència de gènere* se'l denomina pressupòsit d'admissibilitat o d'obertura de l'incident penal, entre els quals al seu torn es pot diferenciar entre pressupòsits formals i de fons.

expressament en l'article, no hi ha cap impediment processal perquè també es pugui celebrar amb l'audiència del paràgraf final de l'art. 544 bis, tots ells de la LECrim.

Competència

L'entrada en vigor de la LOMPIVG no ha alterat cap aspecte de l'ordre de protecció, als quals abans m'he referit, ja sigui en el pla substantiu o en el processal. L'article 62 de la norma orgànica es limita a dir que quan es rebí la sol·licitud el jutge de Violència sobre la Dona o el de guàrdia actuarà d'acord amb les previsions de l'article 544 ter de la LECrim.

A la competència per resoldre al·ludeix el núm. 3, segons el qual «en cas de suscitar-se dubtes sobre la competència territorial del jutge, haurà d'iniciar i resoldre el procediment per a l'adopció de l'ordre de protecció el jutge davant del qual s'hagi sol·licitat aquesta ordre, sense perjudici de remetre amb posterioritat les actuacions al jutge que resulti competent», estant així en harmonia amb l'article 238 LOPJ, que no considera la manca de competència territorial com un supòsit de nul·litat, i ordenant al jutge davant del qual s'ha sol·licitat l'ordre de protecció resoldre sobre aquesta petició.

La LOMPIVG va fer sorgir algunes qüestions competencials. L'article 59 LOMPIVG altera el criteri clàssic de competència territorial (*forum delicti comisi*) pel del domicili de la perjudicada,¹⁰ i aquesta

¹⁰ Art. 15 bis LECrim: «En cas que es tracti d'alguns dels delictes o faltes la instrucció o el coneixement dels quals correspongui al jutge de Violència sobre la Dona, la competència territorial estarà determinada pel lloc de domicili de la víctima, sense perjudici de l'adopció de l'ordre de protecció, o de mesures urgents de l'article 13 de la present llei, que pogués adoptar el jutge del lloc de comissió dels fets».

La modificació del criteri «clàssic» de competència territorial ha suscitat innombrables qüestions de competència negativa. El Tribunal Suprem, en l'acord no jurisdiccional de 31 de gener de 2006, va establir que «el domicili al qual es refereix l'art. 15 bis LECrim és el que tenia la víctima en succeir els fets». Aplicant aquest criteri, el Tribunal Suprem ha resolt diverses qüestions de competència en les quals ha combinat la posició sostinguda en aquest acord amb l'ús d'altres canons interpretatius que complementen la posició sostinguda. Com a exemples:

alteració té conseqüències en la determinació del jutge competent per resoldre sobre la petició d'ordre de protecció quan la perjudicada no té el seu domicili en el partit judicial on se sol·licita. Per a alguns, amb independència del domicili de la perjudicada, correspon al jutge de Violència sobre la Dona, resoldre aquesta petició. Per a d'altres, serà el jutge de guàrdia del partit judicial en el qual se sol·licita. Aquesta última és la posició majoritària acceptada, i els arguments que la sostenen són de dues classes, hermenèutics i de caràcter jurídic.

Arguments hermenèutics

La LECrim fixa com a fur general de competència l'òrgan judicial que es trobi en el lloc de la comissió dels fets. Si manca aquesta determinació, enumera una sèrie de furs successius i excloents fins que es determini el primer. L'article 15 bis incís final utilitza aquesta mateixa terminologia i és impensable que el legislador l'hagi utilitzat pensant en dues interpretacions diferents.

Arguments de caràcter jurídic

Són extraïbles tant de la LECrim com del Reglament 1/2005, de 15 de setembre, dels aspectes accessoris de les actuacions judicials.

El reglament d'aspectes accessoris. D'una interpretació conjunta i sistemàtica dels números 1 i 4 de l'article 42, s'infereix que per a

1r. Interlocutòria de 16 d'abril de 2009. El Tribunal Suprem estableix com a data clau el 29 de juny de 2005. En aquest cas la perjudicada pel delictes tenia «diversos domicilis», indicant-se que cal atènyer-se a aquell en el qual la perjudicada tingués major arrelament en el moment de produir-se els fets i que, mancants arrelaments en qualsevol d'ells, cal atènyer-se al lloc de comissió dels fets com a regla subsidiària.

2n. Interlocutòria de 3 de juny de 2008. El Tribunal Suprem acudeix al principi d'ubiquïtat. Tots podrien ser competents, i es desplaça al del lloc en què haguessin succeït els fets més greus.

Altres interlocutòries d'interès per establir la competència són: 19 de desembre de 2007, 16 de gener de 2008, 15 de febrer de 2008, 13 de maig de 2008, 13 de juny de 2008, 15 de gener de 2009 i 3 d'abril de 2009.

«les primeres diligències d'instrucció criminal que resultin procedents, entre les quals hi ha les mesures preventives de protecció de la víctima, l'adopció de les resolucions oportunes sobre la situació personal dels qui siguin conduïts com a detinguts a presència judicial, la tramitació de diligències urgents i d'altres actuacions que el Títol III del Llibre IV de la LECrim atribueix al jutge de guàrdia. Així mateix, la pràctica de qualssevol altres actuacions de caràcter urgent o inajornable d'entre les que la llei atribueix als jutjats d'instrucció i als jutjats de Violència sobre la Dona». En el número 4 atribueix també al servei de guàrdia la regularització de la situació personal dels qui siguin detinguts per la seva presumpta participació en delictes la instrucció dels quals sigui competència dels jutjats de Violència sobre la Dona, i la resolució de les ordres de protecció fora de les hores d'audiència. Evidentment, es refereix a dos supòsits diferents. El primer d'ells advoca per la tesi sostinguda per aquesta magistrada, considerant el pressupòsit que la perjudicada té el domicili fora del partit judicial; el segon, el del número 4, quan la víctima el té dins d'aquest partit però la resolució de la situació personal del detingut i de l'ordre de protecció es presenta fora de les hores d'audiència. No pot tenir cap altre sentit aquesta diferenciació tan evident que efectua el Reglament.

Per tant, quan les primeres diligències i l'ordre de protecció sol·licitada per la perjudicada s'instin fora del partit judicial en el qual la víctima té el domicili, i es tramiti tant en les hores d'audiència com fora d'aquestes, coneixerà l'assumpte el jutjat d'instrucció de guàrdia, òrgan judicial davant del qual les policies locals han de presentar l'atestat.

Així es va recollir en la conclusió cinquena del Seminari-Trobada dels Fiscals Delegats de Violència sobre la Dona i la Fiscal de Sala Delegada (celebrat a Madrid el 17 i 18 de novembre de 2005, al Centre d'Estudis Jurídics), sent d'especial interès reproduir-la literalment, en recollir íntegrament la posició d'aquesta magistrada:

«En base a l'article 87 ter LOPJ, 14.5, 13, 544 ter, 759 de la LECrim, article 40 del Reglament 5/95, article 62 de la LO 1/2004; i de conformitat amb la Circular 4/2005 (relativa als criteris d'aplicació de la Llei orgànica de Protecció Integral contra la Violència de Gènere):

1. Si l'ordre de protecció se sol·licita en hores d'audiència i en el partit judicial del domicili de la dona víctima, en ser competent objectivament i territorialment el jutjat de Violència sobre la Dona, i en estar en hores d'audiència, ho ha de conèixer el jutjat de Violència sobre la Dona.
2. Si s'interposa l'ordre de protecció fora de les hores d'audiència i en el partit judicial del domicili de la víctima, el competent per a la resolució de l'ordre és el jutjat d'instrucció de guàrdia.
3. Si s'interposa l'ordre de protecció fora del partit judicial del domicili de la víctima, sigui quina sigui l'hora (dins o fora de les hores d'audiència), ho coneixerà el jutjat de guàrdia, atès que el jutjat de Violència sobre la Dona manca de competència territorial i no està en funcions de guàrdia.

Els mateixos criteris s'han de seguir amb relació a la legalització de detinguts».

Res no podria resumir millor la posició que sostinc que els sistematitzats en els punts anteriors; mantenir-ne una altra de diferent portaria a criteris dispers radicalment contradictoris amb la literalitat de la llei.

Des de posicions contràries a l'anterior se sosté que ha de ser el jutjat de Violència sobre la Dona, en ser un òrgan judicial especialitzat, especialització de la qual no gaudeix el jutjat d'instrucció de guàrdia, la qual cosa no s'ajusta a la realitat perquè, en definitiva, serà el jutjat especialitzat del domicili de la perjudicada el

qui tramiti tot el procediment penal, no privant-la de l'actuació especialitzada.¹¹

És important el mandat del tercer paràgraf de l'art. 544 ter.4 LE-Crim, que estableix que per part del jutge competent s'adoptin les mesures oportunes per evitar la confrontació entre l'agressor i la víctima, els seus fills i els altres membres de la família, disposant que l'audiència se celebri separatament.

¹¹ Aquesta posició és seguida també per la *Guia de criteris d'actuació judicial davant la violència de gènere* (pàg. 62 i 63), el contingut de la qual és interessant de reproduir:

«Amb caràcter general, correspon la seva adopció al jutjat de Violència sobre la Dona objectivament i territorialment competent, segons les normes procedimentals.

No obstant això, l'article 15 bis de la LECrim –addicionat per l'article 59 de la LO 1/2004– preveu que pugui adoptar l'ordre de protecció o les mesures urgents de l'article 13 el jutjat del lloc de comissió dels fets.

A més, l'òrgan judicial davant el qual s'hagi sol·licitat l'ordre de protecció haurà d'iniciar i resoldre el procediment per a l'adopció de l'ordre de protecció, encara que se suscitin dubtes sobre la seva competència territorial, sense perjudici de remetre amb posterioritat les actuacions a aquell que resulti competent, per disposar-ho així l'article 544 ter 3 de la LECrim.

Finalment, al jutjat de guàrdia li correspon la seva adopció en dos supòsits diferenciats:

Fora de les hores d'audiència del jutjat de Violència sobre la Dona, d'acord amb l'article 62 de la LO 1/2004 i en concordança amb l'article 42.4 del Reglament 1/2005, de 15 de setembre, del Ple del CGPJ, dels aspectes accessoris de les actuacions judicials.

Dins de les hores d'audiència del jutjat de Violència sobre la Dona, quan aquest jutjat no sigui competent territorialment per tenir la denunciada el seu domicili fora del partit judicial.

En base a l'article 42.1, primer paràgraf in fine, del Reglament 1/2005 del CGPJ, recentment esmentat, aquest és un dels 73 criteris adoptats en el I Seminari de Magistrats de Seccions Penals Especialitzades en Violència de Gènere de les Audiències Provincials, celebrat a Madrid els dies 30 de novembre i 1 i 2 de desembre de 2005, coincidint amb les conclusions dels fiscals delegats en Violència sobre la Dona, reunits els dies 17 i 18 de novembre de 2005, així com la Circular de la Fiscalia General de l'Estat 4/2005, de 18 de juliol, en concordança amb l'article 15 bis de la LECrim.

Si la sol·licitud és d'una ordre de protecció, que es configura com un estatut integral de protecció de la víctima, raons organitzatives i de coordinació exigeixen que no puguin córrer dues o diverses ordres de protecció que despleguin els seus efectes sobre una mateixa persona. Constitueix, per tant, incongruència omissiva que, un cop sol·licitada aquesta, i interessant l'adopció de mesures penals i civils, el jutjat de guàrdia o del lloc dels fets resolgui exclusivament les mesures penals, derivant les parts al jutjat de Violència sobre la Dona per a l'adopció de les mesures civils, ja que estaria vedada la possibilitat de dictar una nova ordre de protecció. Per això, en cas que la resolució no es pronunciés sobre mesures civils prèviament interessades, s'hauria de plantejar a aquest efecte una qüestió de competència davant l'Audiència Provincial, sense perjudici de resoldre, a l'empara de l'article 158 del Codi Civil, les mesures necessàries per protegir els menors».

I a tot l'anterior, s'hi afegeix l'Acord del Ple del Consell General del Poder Judicial de 25 de setembre de 2005, en què es va acordar adreçar-se a tots els presidents dels Tribunals Superiors de Justícia a fi que es recordés als jutjats d'instrucció de guàrdia les competències en matèria de violència sobre la dona.

3.6. Classes de mesures preventives

D'acord amb l'art. 544 ter.5 paràgraf primer LECrim: «L'ordre de protecció confereix a la víctima dels fets esmentats en l'apartat 1 un estatut integral de protecció que comprendrà les mesures preventives d'ordre civil i penal contemplades en aquest article i aquelles altres mesures d'assistència i protecció social establertes en l'ordenament jurídic».

3.6.1. Mesures penals

A les mesures penals s'hi refereix el núm. 6 del precepte esmentat dient: «Les mesures de caràcter penal podran consistir en qualssevol de les previstes en la legislació processal criminal. Els seus requisits, contingut i vigència seran els establerts amb caràcter general en aquesta llei. S'adoptaran pel jutge d'instrucció atenent a la necessitat de protecció integral i immediata de la víctima».

La LECrim manca d'una regulació sistemàtica i completa de les mesures preventives. El principal problema que plantegen les mesures preventives és aconseguir el punt d'equilibri entre dos interessos confluents en el procés penal i que són aparentment contraposats: el respecte als drets de l'imputat (a la llibertat, reconegut en l'art. 17.1 de la Constitució Espanyola) i l'eficàcia en la repressió dels delictes, com a mitjà per restablir l'ordre i la pau social. Per això, la restricció de la llibertat ha de ser excepcional, no pot ser automàtica, sinó condicionada sempre a les circumstàncies del cas, proporcional a la finalitat que es pretén, i sense que pugui constituir en cap cas un compliment anticipat de la pena, ja que això pugnaria amb la naturalesa preventiva de la mesura.

En el Llibre II de la Llei Processal Penal, amb la rúbrica «Del Sumari» i sense utilitzar la terminologia de mesures provisionals, es regulen la citació, la detenció i la presó provisional i llibertat provisional. A més d'aquestes, en l'art. 544 bis LECrim s'estableix la possibilitat

d'imposar preventivament a l'imputat la prohibició de residir i/o entrar a un determinat lloc, barri, municipi, província o una altra entitat local o comunitat autònoma, i subjecta l'adopció d'aquestes mesures a la situació econòmica de l'imputat, la seva salut, situació familiar i activitat laboral; es podrà també imposar la prohibició de comunicar-se amb la víctima.

3.6.2. Mesures civils

La possibilitat d'adoptar mesures civils es contempla en el núm. 7 de l'art. 544 ter LECrim. De la seva lectura es dedueix:

1r. Han de ser sol·licitades per la víctima, el seu representant legal o el Ministeri Fiscal. Malgrat no que no es confereix legitimació a l'imputat, l'omissió no impedeix que aquest i el seu lletrat siguin escoltats.

2n. S'adoptaran sempre que:

- a) Hi hagi fills menors d'edat o incapaços.
- b) No s'haguessin acordat prèviament per un òrgan de l'ordre jurisdiccional civil.
- c) No són incompatibles amb les mesures de l'art. 158 del Codi Civil.

Seguint la *Guia de criteris d'actuació judicial davant la violència de gènere*, les mesures de l'art. 158 són de naturalesa civil i penal i compatibles amb la resta de les mesures preventives, podent-se adoptar d'ofici o bé a instàncies del propi fill, de qualsevol parent o del Ministeri Fiscal i dins de qualsevol procés civil o penal.

No es descarta la pràctica de prova en l'audiència, sobretot en relació amb la capacitat econòmica de víctima i imputat, que per-

met determinar la quantia de la pensió d'aliments. Ofereixen una font d'informació sobre aquest tema els registres del Punt Neutre Judicial. Es resol per interlocutòria motivada, on se'n pondera la proporcionalitat i la necessitat. El precepte no conté un catàleg taxatiu, i enumera algunes de les mesures oportunes per a la protecció dels menors:

1. Les mesures convenients per assegurar la prestació d'aliments i proveir les futures necessitats del fill, en cas d'incompliment d'aquest deure pels seus pares.
2. Les disposicions apropiades a fi d'evitar als fills pertorbacions perjudicials en els casos de canvi de titular de la potestat de guarda.
3. Les mesures necessàries per evitar la sostracció dels fills menors per algun dels progenitors o per terceres persones i, en particular, les següents:
 - a) Prohibició de sortida del territori nacional, tret d'autorització judicial prèvia.
 - b) Prohibició d'expedició del passaport al menor o retirada d'aquest, si ja s'hagués expedit.
 - c) Submissió a autorització judicial prèvia de qualsevol canvi de domicili del menor.
4. En general, les altres disposicions que es considerin oportunes, a fi d'apartar al menor d'un perill o d'evitar-li perjudicis.

3.7. Termini de durada

En l'article 544 ter només es fa referència a la durada de les mesures civils, fixant-la en 30 dies, i sent prorrogable a uns altres 30 més si

la demanda s'interposés davant del jutjat competent, en aquest cas el jutjat de Violència sobre la Dona, que hagués conegut o estigués coneixent el procediment penal.

No es diu res sobre la durada de les mesures penals. És una pràctica habitual que en les actuacions en els quals s'acorda l'ordre de protecció es fixi com a termini final de la vigència el dictat de sentència ferma o resolució anàloga que posi fi al procediment, considerant que d'aquesta manera es protegeix la perjudicada per tot el període de tramitació del procés penal.¹² Aquesta solució no és ajustada als

¹² En aquest apartat estableix la *Guia de criteris d'actuacions judicials davant la violència de gènere* el següent:

«Requisit necessari, ex article 61.2 *in fine*, de la LO 1/2004, és determinar el termini de durada, si procedís l'adopció de mesures cautelars i d'assegurament.

La proporcionalitat d'aquesta mesura restrictiva de drets aconsella establir, si s'escau, un termini prudencial de revisió a la vista del manteniment o evolució de la situació de risc (per fases del procediment: en dictar la interlocutòria de transformació de procediment abreujat, novament en pronunciar-se sobre l'obertura del judici oral, o bé per períodes de temps: mensual o trimestral, per exemple). I això sense perjudici de poder acordar la mesura fins a sentència ferma, si es considera necessari per a una millor protecció de la víctima.

En els termes de l'article 69 de la norma, podran mantenir-se vigents durant la tramitació dels recursos contra la sentència (per delictes o per falta), però haurà de constar expressament en la sentència aquest manteniment. El temps transcorregut (si s'estableix una mesura preventiva de no-aproximació i/o comunicació) serà d'abonament a la pena accessòria de no-aproximació i comunicació.

Aquesta circumstància ha de ser valorada en els casos en què s'acordi la presó provisional de l'imputat. Així, respecte de la prohibició d'aproximació, el seu manteniment –del qual caldrà donar trasllat al centre penitenciari– impedirà visites en aquest període entre les parts, fins i tot a petició de la víctima, però serà posteriorment d'abonament en la liquidació de condemna, en cas de sentència condemnatòria. El manteniment de la prohibició de comunicació –del qual també caldrà informar el centre penitenciari– impedirà, també durant la vigència de la mesura cautelar privativa de llibertat, les trucades telefòniques, la tramesa de SMS, de cartes o qualsevol altra modalitat de comunicació (apartat 9 de l'article 544 ter de la LECrim).

En qualsevol cas, l'ordre d'empresonament haurà de pronunciar-se sobre l'establiment o manteniment d'altres mesures menys restrictives de la llibertat personal.

El límit de durada màxima de les prohibicions de l'article 48 del Codi Penal –acordades com a mesures cautelars– al qual es remet l'article 57, serà el de la pena fixada en aquest: 5 anys en el delictes menys greu, 10 anys en delictes greu i 6 mesos en supòsits de faltes.

Les mesures civils acordades en l'ordre de protecció tenen una vigència temporal de 30 dies hàbils i, si en aquest termini és incoat a instància de la víctima o del seu representant legal un procés de família, les mesures romandran en vigor durant els 30 dies següents a la interposició de la demanda, si bé dins d'aquest termini hauran de ser ratificades, modificades o deixades sense efecte per resolució judicial. Expressament, a més, l'article 772.2 de la LECrim preveu la possibilitat de convocar les parts a una compareixença, si procedís completar o modificar les mesures prèviament acordades, la qual cosa suposa la introduc-

principis, drets i llibertats constitucionals. Pensant en la limitació temporal a la qual està subjecta la presó provisional, no té cap sentit imposar *sine die* una limitació de drets fonamentals més enllà fins i tot de la mateixa competència dels instructors, que s'acaba amb el dictat de la interlocutòria d'obertura del judici oral (procediment abreujat) o amb la interlocutòria de conclusió de sumari (procediment sumari per delictes greus). Tal com recull la *Guia de criteris d'actuacions judicials*, és una pràctica adequada recollir un pronunciament en cada moment que marca el límit de les diverses fases processals i, per tant, també per l'òrgan encarregat de l'enjudiciament un cop aquest incoa el procediment.

La sol·licitud d'ordre de protecció es realitza en el document de 13 de març de 2013, resultat del consens entre els agents implicats en l'eradicació de la violència de gènere. S'incorpora com a Annex I i ha d'estar en totes les dependències de les polícies locals dels diferents territoris. Els agents han d'informar les perjudicades d'aquest instrument, i oferir-los la seva petició emplenant-lo degudament un cop sigui sol·licitat per la perjudicada.

És important la consulta de l'enllaç <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/temas/violencia-domestica-y-de-genero/la-orden-de-proteccion>, on es troba sistematitzat el procediment de l'ordre de protecció. Les finestres a les quals ens porta aquest enllaç es corresponen amb les imatges de la pàgina següent.

ció d'un termini addicional per recaptar la informació complementària que pugui resultar necessària.

En cap cas no està legitimat l'imputat per sol·licitar mesures civils en l'incident d'ordre de protecció, sense perjudici de les mesures que d'ofici el jutge pot acordar en relació amb els menors, prèvia audiència de les parts.

El cessament de la mesura comporta, un cop fixada la resolució, la seva anotació en el Registre Central».



4. Els jutjats de violència sobre la dona

El Títol V de la LOMPIVG porta la rúbrica de «Tutela Judicial» i pretén garantir a través del seu articulat un tractament integral i transversal a la situació jurídica, familiar i social de les víctimes de la violència de gènere. Es creen els jutjats de Violència sobre la Dona, i segons el Preàmbul de l'esmentada norma, «... d'acord amb la tradició jurídica espanyola, s'ha optat per una fórmula d'especialització

dins de l'ordre penal, dels jutges d'instrucció [...], exclouent la possibilitat de creació d'un ordre jurisdiccional nou o l'assumpció de competències penals per part dels jutges civils». Per tant, els jutjats de Violència sobre la Dona són jutjats d'instrucció que assumeixen competències civils i penals.

4.1. Competència en l'ordre penal

La determinació de la competència en l'ordre penal dels jutjats de Violència sobre la Dona s'estableix combinant dues circumstàncies:

Primera: La classe de delictes o falta que constitueix l'objecte del procés (criteri *ratione materiae*). Aquests delictes són els relatius a homicidi, avortament, lesions, lesions al fetus, contra la llibertat, contra la integritat moral, contra la llibertat i indemnitat sexual o qualsevol altre comès amb violència o intimidació.

El coneixement s'estén a la instrucció dels delictes contra els drets i deures familiars, si bé aquesta competència queda condicionada al fet que es produeixi en unitat d'acte, amb una infracció sobre la dona i sobre el menor titular de la prestació econòmica que resulta impagada.

Segona: Les persones que apareixen com a subjecte actiu i passiu d'aquesta infracció penal (criteri *ratione personae*). Perquè els jutjats de Violència sobre la Dona coneguïn sobre els tipus penals referits cal que entre el subjecte actiu i el passiu del delictes existeixi una relació d'afectivitat de matrimoni o anàloga a la del matrimoni. Han estat moltes les resolucions de l'anomenada jurisprudència menor les que han estat establint els pressupòsits que han de concórrer perquè existeixi una relació sentimental anàloga a la del matrimoni.

La interpretació de la relació anàloga a la del matrimoni ha estat objecte de diverses resolucions de les seccions de les Audiències Provin-

cials, en qüestionar-se si totes les relacions de parella han de quedar incloses dins d'aquella expressió legal, tenint en compte a més que no és un concepte jurídic sinó que és susceptible de valoració social i, per tant, susceptible de diferents valoracions socials, culturals, generacionals i personals. Realitzant un esforç de síntesi de les diverses posicions, es poden extreure com a elements comuns per afirmar l'existència d'una relació estable de parella:

- Relació sexual, és a dir, que es produeixi entre un home i una dona.
- Estabilitat en la relació. La sentència de l'Audiència Provincial de la Corunya de 29 de setembre de 2004 nega l'analogia en una relació de festeig de menys d'un any entre persones joves (18 i 16 anys) que continuaven vivint amb les respectives famílies. Una posició més àmplia adopta l'Audiència Provincial de Navarra, que considera que per afirmar l'existència n'hi ha prou amb una relació d'afectivitat de caràcter amorós i sexual que no quedi limitada a una relació esporàdica i conjuntural i que suposi l'existència d'un vincle afectiu de caràcter íntim entre els components de la parella.

La Fiscalia General de l'Estat, en la Circular 4/2004m, sembla atenuar-se a un criteri més restrictiu, ja que apunta a un projecte de vida en comú assenyalant que «haurà d'existir una certa estabilitat o vocació de permanència en la relació sentimental, quedant excloses les relacions de simple amistat o les trobades conjunturals o esporàdiques».

Respecte de la competència territorial, la Llei integral s'aparta radicalment del criteri seguit en la tradició jurídica espanyola (*forum delicti commissi*) i adopta com a criteri el del domicili de la víctima. Segons aquest precepte «en el cas que es tracti d'alguns dels delictes o faltes la instrucció o el coneixement dels quals correspongui al jutge de Violència sobre la Dona, la competència territorial vindrà determinada pel lloc del domicili de la víctima, sense perjudici de l'adop-

ció de l'ordre de protecció, o de mesures urgents de l'article 13 de la present llei, que pogués adoptar el jutge del lloc de comissió de fets». La novetat d'aquest fur competencial, la manca de definició de què cal entendre per domicili i en quin moment s'ha de considerar, han estat font de conflictes negatius de competència, havent-hi donat llum la interlocutòria del Tribunal Suprem d'1 de febrer de 2006, que va donar lloc a l'acord no jurisdiccional de 31 de gener d'aquell mateix any, segons el qual la competència territorial per conèixer ve determinada pel domicili de la perjudicada en el moment de succeir els fets amb rellevància penal.

La competència penal s'ha vist recentment «alterada» per la promulgació de diverses lleis orgàniques que han afectat la regulació dels tipus penals, les definicions de la Llei integral i les competències penals dels jutjats de Violència sobre la Dona. D'aquesta «cascada» de modificacions legislatives se n'han de destacar:

- La Llei orgànica 1/2015, de 30 de març, va derogar el Llibre III del Codi Penal, elevant a la categoria de delictes algunes contravençions penals i eliminant-ne d'altres del Dret punitiu. La seva entrada en vigor es va produir l'1 de juliol de 2015.
- La Llei orgànica 8/2015, de 22 de juliol, de modificació del sistema de protecció de la infància i de l'adolescència, que modifica l'art. 1.2 de la LOMPIVG, que ha quedat redactat així: «Per aquesta llei s'estableixen mesures de protecció integral la finalitat de les quals és prevenir, sancionar i eradicar aquesta violència i prestar assistència a les dones, als seus fills menors i als menors subjectes a la seva tutela, o guarda i custòdia, víctimes d'aquesta violència».

Una altra novetat important inclosa per aquesta reforma és la necessitat de pronunciar-se sobre la pertinència d'adoptar mesures relacionades amb la suspensió de la pàtria potestat, la guarda o la custòdia dels menors, així com la suspensió del règim de visites, estada, relació i comunicació amb els menors.

La Llei orgànica 8/2015, de 22 de juliol, va entrar en vigor el dia 11 d'agost de 2015.

- La Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la LOPJ, amb entrada en vigor l'1 d'octubre de 2015, la qual té una important incidència tant en les competències dels jutjats de Violència sobre la Dona, com en la possibilitat d'«alterar» la planta judicial a través d'un reial decret que permetria agrupar en un territori la competència de diversos partits judicials existents en aquesta matèria. Ho explica l'Exposició de motius de la norma dient: «La lluita contra la violència de gènere continua demanant mesures en tots els àmbits, amb la finalitat d'eradicar aquesta xacra social. No pot sostreure-s'hi la LOPJ, que incorpora una bateria de mesures destinades a incrementar la ferma i contínua lluita des de l'àmbit legislatiu contra la violència de gènere. En aquest sentit, s'amplien les competències del jutge de Violència sobre la Dona, en primer lloc als delictes contra la intimitat, el dret a la pròpia imatge i l'honor de la dona. És a dir, coneixerà sobre la instrucció dels processos per exigir responsabilitat penal per delictes en els quals també s'està manifestant la violència de gènere; en concret, els delictes de revelació de secrets i els delictes d'injúries. En segon lloc, també coneixerà sobre el delictes de trencament previst i penat en l'article 468 del Codi Penal quan la persona ofesa sigui o hagi estat la seva esposa o una dona que estigui o hagi estat lligada a l'autor per una anàloga relació d'afectivitat encara que sigui sense convivència, així com els descendents, propis o de l'esposa o convivent, o sobre els menors o persones amb la capacitat modificada judicialment que convisquin amb ell o que es trobin subjectes a la potestat, tutela, curatela, acolliment o guarda de fet de l'esposa o convivent. En atribuir la competència per al coneixement de la instrucció d'aquest delictes al jutge de Violència sobre la Dona s'obtindrà una major eficàcia a l'hora de protegir la víctima, perquè aquest tindrà moltes més dades que qualsevol altre jutge per valorar la situació de risc. Les característiques específiques d'aquesta forma de violència sobre les dones fan també necessària la formació especialitzada de tots els opera-

dors jurídics per desenvolupar amb eficàcia les funcions respectives que tenen encomanades, la qual cosa es veu reflectida en les proves selectives per a l'ingrés i la promoció en la carrera judicial, ja que han de contemplar l'estudi del principi d'igualtat entre dones i homes, incloent-hi les mesures contra la violència de gènere, i la seva aplicació amb caràcter transversal en l'àmbit de la funció jurisdiccional. Així mateix, s'assegura una assistència tècnica i professional per part dels equips adscrits a l'Administració de Justícia, especialment, en l'àmbit dels Instituts de Medicina Legal i Ciències Forenses, que podran estar integrats per psicòlegs i treballadors socials per tal de garantir, entre altres funcions, l'assistència especialitzada a les víctimes de violència de gènere. Finalment, es garanteix que l'Estadística Judicial tingui també en compte la variable del sexe».

La reforma amplia les competències dels jutjats de Violència sobre la Dona, modificant els apartats a) i d) i afegint-hi l'apartat g). La seva redacció respon al text següent:

- a) De la instrucció dels processos per exigir responsabilitat penal pels delictes recollits en els títols del Codi Penal relatius a homicidi, avortament, lesions, lesions al fetus, delictes contra la llibertat, delictes contra la integritat moral, contra la llibertat i indemnitat sexuals, contra la intimitat i el dret a la pròpia imatge, contra l'honor o qualsevol altre delicte comès amb violència o intimidació, sempre que s'haguessin comès contra qui sigui o hagi estat la seva esposa, o una dona que estigui o hagi estat lligada a l'autor per anàloga relació d'afectivitat, encara que sigui sense convivència, així com dels comesos sobre els descendents, propis o de l'esposa o convivent, o sobre els menors o persones amb la capacitat modificada judicialment que convisquin amb ell o que es trobin subjectes a la potestat, tutela, curatela, acolliment o guarda de fet de l'esposa o convivent, quan també s'hagi produït un acte de violència de gènere».

La novetat d'aquest precepte és la inclusió dels delictes contra la intimitat i el dret a la pròpia imatge, així com els delictes contra l'honor.

- d) Del coneixement i decisió dels delictes lleus que els atribueixi la llei quan la víctima sigui alguna de les persones assenyalades com a tals en la lletra a) d'aquest apartat».
- g) De la instrucció dels processos per exigir responsabilitat penal pel delicte de trencament previst i penat en l'article 468 del Codi Penal quan la persona ofesa pel delicte la condemna, mesura preventiva o mesura de seguretat del qual s'hagi trencat sigui o hagi estat la seva esposa, o una dona que estigui o hagi estat lligada a l'autor per una anàloga relació d'afectivitat encara que sigui sense convivència, així com els descendents, propis o de l'esposa o convivent, o sobre els menors o persones amb la capacitat modificada judicialment visquin amb ell o que es trobin subjectes a la potestat, tutela, curatela, acolliment o guarda de fet de l'esposa o convivent».

Es confereix així una competència «reivindicada històricament» que permetrà conèixer millor la conflictivitat de la família i avaluar més encertadament les situacions de risc.

4.2. Competència civil

Està fora de tot dubte que la competència civil atribuïda als jutjats de Violència sobre la Dona està condicionada a l'existència d'un procediment penal previ. Així es desprèn clarament de la redacció de l'article 87 ter.3 LOPJ, quan subjecta l'atribució competencial a la concurrència simultània de quatre pressupòsits:

- a) Que es tracti d'un procés civil que tingui per objecte alguna de les matèries indicades en el número 2 del present article.

- b) Que alguna de les parts del procés civil sigui víctima dels actes de violència de gènere, en els termes als que fa referència l'apartat 1 a) del present article.
- c) Que alguna de les parts del procés civil sigui imputat com a autor, inductor o cooperador necessari en la realització d'actes de violència de gènere.
- d) L'últim requisit que ha de concórrer de forma simultània perquè els jutjats de Violència sobre la Dona siguin competents en l'ordre civil el trobem en l'article 87 ter.d), segons el qual: «Que s'hagin iniciat davant el jutge de Violència sobre la Dona actuacions penals per delictes o falta a conseqüència d'un acte de violència de gènere, o s'hagi adoptat una ordre de protecció a una víctima de violència de gènere».

En la ponència presentada a Còrdova per Antonio Javier Pérez Martín, magistrat-jutge del Jutjat de Primera Instància núm. 7 de Còrdova, titulada «Competències en matèria civil dels Jutjats de Violència sobre la dona i la seva relació amb el Jutjat de Família» (Còrdova, 18 i 19 d'octubre de 2007), oferta dins del Pla Territorial de Formació de Jutges i Magistrats d'Andalusia per al 2007 del Consell General del Poder Judicial, es manté una posició contrària a la que pretenc defensar aquí. En parlar dels requisits formals d'atribució de competències als jutjats de Violència sobre la Dona en l'ordre civil, se sosté que: «El tercer requisit perquè es donin els pressupòsits necessaris que facin néixer la competència civil del jutjat de Violència és que davant d'aquest jutjat s'hagin iniciat actuacions penals per delictes o falta a conseqüència d'un acte de violència sobre la dona». Poc es pot comentar d'aquesta afirmació en haver-se reproduït gairebé literalment el text de l'article 87 ter.3 d) LOPJ, ometent-ne només la referència a la possibilitat que s'hagi adoptat una ordre de protecció.

Continua la ponència dient: «En alguna ocasió s'ha qüestionat la competència dels jutjats de Violència quan el procés penal incoat

ho sigui per una falta, sobre la base que en l'apartat b) de l'article 87 ter.3 LOPJ s'esmenta "Que alguna de les parts del procés civil sigui víctima dels actes de violència de gènere, en els termes als quals fa referència l'apartat 1 a) del present article" –reproduint en aquest moment a peu de pàgina el text del precepte–, apartat que tan sols fa referència als delictes. No obstant això, d'una lectura conjunta de tot l'article 87 ter, i fins i tot aïlladament de l'apartat 3.b), se'n dedueix una altra cosa diferent. L'article 87 ter.3 delimita la competència civil mitjançant dues coordenades bàsiques, per raó de la matèria i per raó de la persona (a més d'una de temporal). A les persones es refereixen els apartats b) i c), el primer des de la perspectiva del subjecte passiu (que alguna de les parts del procés civil sigui víctima dels actes de violència de gènere), i el segon, des de la del subjecte actiu (que alguna de les parts del procés civil sigui imputat com a autor, inductor o cooperador necessari en la realització d'actes de violència de gènere), mentre que els altres dos apartats, a) i d), es refereixen al contingut substantiu dels processos, l'un al civil (que es tracti d'un procés civil que tingui com a objecte alguna de les matèries indicades en el número 2 de l'article 87 ter), i l'altre al penal (l'existència davant del jutge de Violència sobre la Dona d'actuacions penals per delicte o falta a conseqüència d'un acte de violència sobre la dona, o que s'hagi adoptat una ordre de protecció d'una víctima de violència de gènere).

Per tant, el límit substantiu en la faceta penal al·ludeix clarament a delicte i a falta, atès que la remissió a l'apartat 1 a) que ordena l'article 87 ter 3 b), ho és únicament als efectes de concretar els subjectes, no pas els fets, que vénen establerts en l'apartat d). A més, si no fos així, no tindria cap sentit l'al·lusió expressa de l'apartat d) a les faltes.

Aquesta conclusió és coherent amb tota la regulació de la nova normativa que té la protecció de les víctimes de violència de gènere, sigui quina sigui la gravetat de la conducta agressora, amb contínues al·lusions a delictes i faltes, que s'equiparen, no trobant-se cap justificació per emparar menys les víctimes de gènere per una falta que no pas per un delicte, no havent d'oblidar que en aquesta

mena de violència es progressa en escala, començant per actes de lleu retret».

I en suport d'aquesta posició cita la interlocutòria de l'Audiència Provincial de Múrcia de 14 de febrer de 2006, que resolía una qüestió de competència negativa entre el jutjat de Violència sobre la Dona d'aquest partit judicial i el jutjat de Família, concloent el Tribunal que «no té cap transcendència respecte de la competència dels jutjats de Violència sobre la Dona per conèixer el procediment matrimonial, que els fets jutjats penalment fossin constitutius d'una falta i no pas d'un delicte».

5. Annex

FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

MODELO DE SOLICITUD DE ORDEN DE PROTECCIÓN	
FECHA:	
HORA:	

ORGANISMO RECEPTOR DE LA SOLICITUD
Nombre del organismo:
Dirección:
Teléfono:
Fax:
Correo electrónico:
Localidad:
Persona que recibe la solicitud (nombre o número de carnet profesional:

ASISTENCIA JURÍDICA
¿Tiene Vd. abogado/a que le asista? ☐ Sí ☐ No
En caso negativo, ¿desea contactar con el servicio de asistencia jurídica del Colegio de Abogados para recibir asesoramiento jurídico? ☐ Sí ☐ No

VÍCTIMA	
Apellidos:	Nombre:
Lugar /Fecha Nacimiento:	Nacionalidad:
Sexo:	
Nombre del padre:	Nombre de la madre:
Domicilio ¹ :	
¿Desea que permanezca en secreto?	

¹ En caso de que la víctima manifieste su deseo de abandonar el domicilio familiar, no se deberá hacer constar el nuevo domicilio al que se traslade, debiendo indicarse el domicilio actual en el que resida. Asimismo, el domicilio no debe ser necesariamente el propio, sino que puede ser cualquier otro que garantice que la persona pueda ser citada ante la Policía o ante el Juzgado.



FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

SOLICITANTE QUE NO SEA VÍCTIMA

Apellidos:		Nombre:	
Lugar /Fecha Nacimiento:		Nacionalidad:	
Sexo:			
Nombre del padre:		Nombre de la madre:	
Domicilio:			
Teléfonos contacto:			
D.N.I. nº		N.I.E. nº ó Pasaporte nº	
Relación que le une con la víctima:			

PERSONA DENUNCIADA

Apellidos:		Nombre:	
Lugar /Fecha Nacimiento:		Nacionalidad:	
Sexo:			
Nombre del padre:		Nombre de la madre:	
Domicilio:			
Teléfonos contacto:			
D.N.I. nº		N.I.E. nº ó Pasaporte nº	

RELACIÓN VÍCTIMA- PERSONA DENUNCIADA

¿Ha denunciado con anterioridad a la misma persona? Si ☐ No ☐
En caso afirmativo, indique el número de denuncias:
¿Sabe si dicha persona tiene algún procedimiento judicial abierto por delito o falta? Si ☐ No ☐
¿Qué relación de parentesco u otra tiene con el denunciado?



FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

SITUACION FAMILIAR		
PERSONAS QUE CONVIVEN EN EL DOMICILIO		
Nombre y apellidos	Fecha Nacimiento	Relación de parentesco

DESCRIPCIÓN DE HECHOS DENUNCIADOS QUE FUNDAMENTAN LA ORDEN DE PROTECCIÓN ³

(Relación detallada y circunstanciada de los hechos)

¿Qué último hecho le ha impulsado a formular la presente solicitud?

³ En caso de que la solicitud de orden de protección se presente ante la Policía, este apartado podrá ser sustituido por la toma de declaración de la persona denunciante en el seno del atestado.
 Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica



FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

¿Qué actos violentos han ocurrido con anterioridad, hayan sido o no denunciados?

¿En qué localidad han ocurrido los hechos?

ATENCIÓN MÉDICA

Caso de haber sido lesionada, ¿ha sido asistida en algún Centro Médico? ☐ Sí ☐ No

¿Aporta la víctima parte facultativo? ☐ Sí ☐ No

En caso afirmativo, únase una copia del parte como anejo de esta solicitud

ASISTENCIA JURÍDICA

¿Tiene usted un Abogado que le asista? ☐ Sí ☐ No

En caso negativo, ¿Desea contactar con el servicio de asistencia jurídica del Colegio de abogados para recibir asesoramiento jurídico?

☐ Sí ☐ No



Consejo General del Poder Judicial

FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

OTROS DATOS DE INTERÉS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

- En caso de convivencia en el mismo domicilio de la persona denunciada ¿quiere continuar viviendo en el mencionado domicilio con sus hijos, si los hubiere? **Sí** ☐ **No** ☐
- ¿Quiere que la persona denunciada lo abandone para garantizar su seguridad? **Sí** ☐ **No** ☐
- ¿Necesita obtener algún tipo de ayuda económica o social? **Sí** ☐ **No** ☐
- ¿Trabaja la víctima? **Sí** ☐ **No** ☐
En caso afirmativo, indique la cantidad mensual aproximada si la conoce:
- ¿Trabaja la persona denunciada? **Sí** ☐ **No** ☐
En caso afirmativo, indique la cantidad mensual aproximada si la conoce:
- ¿Existen otros ingresos económicos en la familia? **Sí** ☐ **No** ☐
En caso afirmativo, indique la cantidad mensual aproximada si la conoce:

JUZGADO AL QUE SE REMITE LA SOLICITUD:

A RELLENAR POR EL ORGANISMO EN EL QUE SE PRESENTA LA SOLICITUD

(Firma solicitante)



FORMULARIO SOLICITUD ORDEN DE PROTECCIÓN

INSTRUCCIONES BÁSICAS

1. No resulta imprescindible contestar todas las preguntas, aunque sí que es importante hacerlo
2. Una vez cumplimentada esta solicitud, debe entregarse una copia a la persona solicitante, y el original debe ser remitido al Juzgado de guardia de la localidad, quedando otra copia en el organismo que recibe la solicitud
3. Si la víctima aporta parte médico, denuncias anteriores u otros documentos de interés, serán unidos como anejos de la solicitud



La funció de policia de proximitat a Catalunya. Especial referència a la seva aplicació a la ciutat de Barcelona

Sr. Joaquim Arandes i Moix

Intendent de la Guàrdia Urbana de Barcelona

1. Introducció

Passar del model de policia convencional a un altre model de policia és un dels esforços més laboriosos que pot fer una policia.

Tal com va exposar el professor Manel Martín en el seu màster d'Estudis Policials de 1995,¹ «el model de policia de proximitat es diferencia del convencional en el fet que, mentre que en el model d'un policia convencional/professional l'únic capacitat per identificar i abordar el problema és el mateix policia, en el de proximitat el problema el defineix la societat on el policia presta els seus serveis».

Podem dir, doncs, que la policia de proximitat esdevé com un nou plantejament de la relació de les policies locals amb els ciutadans, apropant-los i propiciant una major participació en l'establiment de prioritats de l'activitat policíaca, i millorant els canals de cooperació entre comunitat i l'administració, per tal d'aconseguir la millora global de la qualitat de vida del seu entorn.

Està orientada a la prevenció, la detecció i la resolució dels problemes. Amb una bona coordinació entre tots els serveis implicats, es tracta d'aconseguir un increment de la coresponsabilitat social entre els serveis municipals i la comunitat.

¹ Manel Martín Fernández, *Sociologia de la policia Màster en Estudis Policials* Universitat de Barcelona, 1993-1995.

La involucració de les policies locals i dels altres serveis municipals ha estat la clau per al bon funcionament de la policia de proximitat durant tots aquest anys.

A tall d'exemple d'aquest model d'actuació policial, ens referirem al de la ciutat de Barcelona, on la policia de proximitat està funcionant a la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB) des de l'octubre de 1994, però amb diferents transformacions.

En origen, la filosofia del funcionament de la policia comunitària s'articulava des del principi de la cobertura operativa de tots els barris de la ciutat, cercant la proximitat dels agents amb el teixit veïnal, escolar, comercial i associatiu del barri, i per aconseguir-ho es van dissenyar uns microterritoris a cada barri on els agents podien perfectament patrullar, vigilar i contactar amb la ciutadania en general, establint-se així uns vincles de responsabilització en la resolució de problemes molt arrelats entre totes dues parts.

Això succeïa durant el període de l'anomenada «experiència pilot», essent el primer barri de la ciutat escollit el del Clot-Camp de l'Arpa. Després, tres o quatre mesos més tard (als inicis de 1995), als barris pilot escollits d'altres districtes s'hi va anant instaurant a poc a poc aquesta nova modalitat de servei policíac.

Mentre van funcionar aquests primers equips de policia comunitària, l'experiència es va poder catalogar com d'èxit, ja que els agents i els comandaments van ser escollits per la seva predisposició i capacitat per treballar temes comunitaris i això es va notar durant el primer any, amb uns resultats que feien preveure un bon auguri per a aquest servei. S'ha de dir que només s'havia instaurat en un barri de cada districte de la ciutat, i com que la seva tasca de treball comunitari anava tan bé, calia continuar amb el desplegament creant nous equips que anirien gradualment ocupant el territori, situació que es va denominar en aquest període com «la taca d'oli».

Aquesta segona part del desplegament ja va deixar veure moltes mancances: els comandaments i els agents ja no eren tan escollits i les unitats realitzaven la cobertura operativa dels microterritoris amb el personal que tenien destinat a altres serveis, com ara reacció, punts de trànsit, oficina, etc., originant per tant uns buits que no es podrien després omplir, atès que s'havia de treballar només amb el personal disponible a les unitats, especialment perquè no hi havia perspectiva d'increment de les plantilles.

Els següents desplegaments dels equips als barris i als microterritoris en els mesos successius (mitjans de 1996) es van fer en funció dels agents, que, com he dit abans, es treien d'altres serveis operatius, sense tenir en compte l'espai on patrullar, el qual era un aspecte bàsic en el tracte de la proximitat al ciutadà. Els microterritoris eren tan grans que el patrullatge a peu es va transformar en patrullatge amb vehicles, generalment de dues rodes, allunyant-se de la filosofia marc de la policia de proximitat, que, com s'ha postulat, consistia a potenciar l'apropament de la GUB cap al ciutadà.

Totes aquestes circumstàncies van anant desvirtuant el servei de la policia comunitària a les unitats i es va perdre l'interès que havia suscitat al principi del desplegament; va ser llavors quan, passats gairebé tres anys, es va decidir de cercar un altre tipus de servei de policia comunitària, que oferís una dedicació plena al barri, formant-se llavors en cada unitat els Equips de Suport, Gestor i Assessor de la Policia Comunitària, formats per un equip especialitzat, sota el comandament d'un caporal i amb un agent-referència per barri, que així mateix era l'interlocutor entre la GUB del districte i els diversos interlocutors del barri (veïns, comerciants, centres escolars, associacions, institucions, etc.).

Aquests equips funcionen, amb algunes transformacions, des de 1998, i podem assegurar que la seva tasca ha estat molt valorada pel seu nivell de gestió de la proximitat.

Finalment, cal dir que des de l'alcaldia, en funció de la nova distribució de barris (73), publicada segons acord de la comissió de Presidència, Hisenda i Coordinació Territorial amb data 13 de desembre de 2006, «designa responsable la GUB, perquè s'adeqüi a la distribució nova de barris, incrementant les funcions de la policia de proximitat, en especial amb les Associacions de Veïns i Comerciants, millorant el patrullatge preventiu i la capacitat de resposta a les demandes ciutadanes».

2. Descripció d'experiències internacionals i nacionals

2.1. Països estudiats

A tall d'exemple, prenem com a referència el model policíac anglosaxó i d'altres policies nacionals i d'arreu del món, per ser aquestes les que ens proporcionen un major cabal informatiu actualitzat. Tanmateix, aquest corrent professional també té arrelament en altres països del marc occidental democràtic, com en els països nòrdics, com ara Suècia i Noruega, i en una societat antiga i tradicional com és la japonesa, font d'inspiració de les noves formes de la policia de proximitat.

N'explicarem les característiques més representatives, tenint en compte que alguns dels elements més significatius els podrem trobar en diferents models de proximitat de les nostres policies locals.

2.1.1. Regne Unit

Va ser pioner en la implantació dels sistemes de policia de proximitat, amb la creació d'aquest model a Escòcia l'any 1950 i a Anglaterra l'any 1960. Aquest model constitueix, si més no en la seva teorització, el que millor recull els ideals d'un servei de policia democràtic, entès com l'activació de tots els recursos possibles per recolzar el bé comú.

Propugna el mètode proactiu, diferent del reactiu i en certa manera preventiu, intentant que l'actuació de la policia doni lloc al reforçament de la disciplina social i a l'augment de la confiança mútua amb les comunitats, sense que això suposi un menyscapte de la disciplina legal, ni condicioni la neutralitat professional.

La implantació d'aquest model va comptar amb la col·laboració d'una gran quantitat d'institucions públiques i privades, a nivell de grups de consulta, com ara: transports municipals, premsa, educació, comunitats religioses, etc.

2.1.2. Estats Units

Prenem la policia de Portland i la de Nova York com els dos principals models implementats a l'Amèrica del Nord en el segle XX.

El procés de planificació estratègica prèvia a la implantació del model de policia de proximitat a la ciutat de Portland, l'any 1989, va constituir un mètode de projecció exemplar, que en certa manera es va manifestar com una necessitat gairebé ineludible, tenint en compte que ni les estructures socials ni les policiaques es trobaven en una situació tan favorable com les del Regne Unit. La declaració professional del projecte deia el següent: «La missió del Cos de Policia de Portland és treballar conjuntament amb el ciutadà per preservar la seva vida, els seus drets i protegir la seva propietat, així com per promoure les responsabilitats individuals i els compromisos comunitaris».

A Nova York, l'any 1991, la policia postulava que l'objectiu del Cos era que cada barri (àrea residencial) comptés amb professionals de la policia, que funcionessin sota la filosofia de la policia de proximitat, donant-se a conèixer i relacionant-se amb els residents, els comerciants i els sectors de joves de la ciutat. Per aquest motiu, s'intenta descentralitzar a nivell de districte tota l'activitat policíaca possible i adreçar als agents de policia de proximitat totes les demandes que no

són d'emergència. El projecte de Nova York emfatitza els aspecte més directament relacionats amb el sector policíac, com ara la selecció, la formació, el control, etc.

Recentment, a Camden, ciutat considerada la més violenta dels EUA, a l'estat de Nova Jersey, ha millorat la seguretat després d'haver desmantellat la Policia Local i posar-se en mans d'un cos regional. La clau han estat les patrulles de proximitat i la tecnologia. Aquesta localitat de 77.000 habitants a l'est de Nova Jersey ha estat el model d'un experiment policial durant 20 mesos (concretament entre el 2013 i el 2014) que ha generat lloances per part de la ciutadania. No hi ha gaire gent a la ciutat que negui que les coses han millorat en matèria de seguretat, especialment des que es va decidir fer l'inèdit pas d'acabar amb el cos de Policia Local el maig del 2013, i establir-ne un del comtat. Aquests nous agents, uns 400, s'ocupen especialment de la seguretat del municipi, on s'han instal·lat també un nombre important de càmeres.

J. Scott Thomson, cap de la nova policia, deia el maig del 2013, quan va ser contractat pel consistori de Candem: «Volem ser guardians, no pas guerrers». Opina que l'èxit d'aquest model es basa a treure tots els agents al carrer (treure'ls de les tasques administratives) i canviar l'enfocament de la forma de patrullar; Scott ho concreta així: «No es tracta de militaritzar els barris, sinó de recorre'ls, presentar-se porta a porta, guanyar cors i ments millorant en la comunicació». El canvi està funcionant, segons les estadístiques: de 67 assassinats l'any 2012 (taxa més alta que la d'Hondures), s'ha passat l'any 2013, després d'aquesta experiència, a 32 assassinats, xifra que representa un 50 % menys que l'any anterior.

2.1.3. Japó

El model de policia de proximitat al Japó fou instaurat a Tòquio amb la Restauració Meiji, a finals del segle XIX, i de manera molt ràpida es va estendre per tot el territori del país; després, a mitjans

del segle XX, el sistema de policia de la nació va patir importants modificacions a causa de la Segona Guerra Mundial.

La societat japonesa des de sempre ha gaudit d'uns baixos nivells delictius i és conegut el respecte i la col·laboració de què gaudeix la policia per part del ciutadà. Els agents que exerceixen de policia de proximitat manifesten un gran sentiment de solidaritat, sentint-se molt orgullosos de servir la població.

La comissaria típica de barri, coneguda com a «*koban*»,² i els de les zones rurals coneguts com «*xuzaisho*»,³ constitueixen la base de la policia japonesa, repercutint en una millor eficàcia del seu model policial. La primera i més important condició que fa possible el funcionament del sistema de vigilància dels «*koban*» al Japó és que està profundament arrelat a las comunitats locals, ja històricament molt organitzades la qual cosa facilita a la policia la interacció amb els residents; la segona raó és que els agents de policia japonesos gaudeixen de la confiança de la població, cosa que és un requisit previ del sistema de vigilància dels «*koban*».

L'any 2004 hi havia aproximadament 6.500 «*koban*» i 7.600 «*xuzaisho*» en tot el Japó.

2.1.4. Uruguai

Sorgeix com a idea el juliol de 1996, després d'un primer treball d'investigació sobre el fenomen delictiu en aquest país, entre 1985 i 1995, i de l'anàlisi de les respostes donades per policies estrangeres d'alt prestigi, les quals havien passat per profundes crisis insti-

² El sistema de «*koban*» japonès es un mecanisme de vigilància comunitària destinat a evitar i prevenir el delictes. L'aspecte i l'arquitectura del «*koban*» són molt particulars, i molt diferents els uns dels altres, però tots tenen un fanalet vermell a l'entrada.

³ Els «*xuzaisho*», en zones rurals, cobreixen àrees més amples i poden ser casetes de policia residencials on viu el policia amb la seva família.

tucionals, de les quals van emergir amb noves estructures organitzatives.

La filosofia de la policia de proximitat que van adoptar, es basava en la formació de policies especialment capacitats en la tasca de relacions públiques, humanes i comunitàries, amb un rostre visible i de referència per a la població a la qual hauria de protegir i que no intervindrien en activitats de repressió, si no era en circumstàncies de delictes flagrants, inherents a la seva condició de policia. Treballaven per i amb la comunitat compartint responsabilitats; un cop aconseguien la confiança dels ciutadans, milloraven els índexs de criminalitat a causa de la detecció de les situacions predelictives, aportant valors de resolució no violenta que feien baixar la sensació d'inseguretat i d'impunitat.

2.1.5. Primera experiència a Espanya a l'Hospitalet de Llobregat

A l'Hospitalet de Llobregat, des de l'any 1991, s'ha desenvolupat un model de policia de proximitat basat en l'ús de la mediació en el dia a dia dels agents i que ha consistit bàsicament en la creació d'equips de barri dins d'un model policial d'inspiració comunitària. Aquest programa responia a una filosofia de treball establerta des de feia uns anys dins la Guàrdia Urbana, amb l'objectiu de detectar i solucionar les demandes i els problemes dels ciutadans. En aquesta tasca utilitzaven la mediació com a eina per facilitar que les parts arribessin a acords.

En altres paraules, es tractava que aquests equips de barri detectessin i solucionessin els problemes derivats de conflictes veïnals, familiars, de sorolls, de convivència, etc. Aquesta iniciativa concebia els agents de la Guàrdia Urbana, com els principals protagonistes de les mediacions o actuacions adreçades a oferir solucions graduades en funció dels conflictes detectats. Per tant, en aquest programa es prioritzava la iniciativa personal dels agents davant la casuística particular que apareixia, i la creació de programes de mediació en aquells àmbits

que requereixen la intervenció del cos policial, els quals contemplaven el conflicte tant des d'un punt de vista preventiu com de resolució; d'aquesta manera es considerava i es demostrava que cada problema tenia una solució possible, però per assolir aquesta solució calia conjuminar la cultura de la gent i la voluntat dels agents en la utilització de la mediació com una eina vàlida per solucionar els problemes. En aquest sentit, la mediació tenia un caràcter preventiu del conflicte.

La prevenció del delictes i dels conflictes i el manteniment de l'ordre públic han de ser considerats com el component més significatiu de l'activitat policial.

En conseqüència, una òptima preparació en fórmules de gestió alternativa dels conflictes permetia diluir les disputes, mentre que una actuació repressiva clàssica podia ocasionar un augment de tensió entre les parts que dificultava encara més l'adopció d'un acord i la resolució posterior del problema.

En general, el model de policia de proximitat ha produït uns resultats molt positius a l'Hospitalet de Llobregat.

2.1.6. La policia de proximitat a Madrid

El cos de la Policia Municipal de Madrid durant els seus més de 175 anys d'existència ha patit constants modificacions organitzatives, sempre amb l'objectiu d'adaptar-se als canvis i requeriments de la societat madrilenya. Parlem d'un model de policia tradicional molt proper a una organització de caire militar i supeditada als cossos policials estatals. Però amb l'arribada de la democràcia i el canvi que es produeix en la societat espanyola, s'inicia una revisió dels criteris organitzatius i funcionals a la Policia Municipal de Madrid, que amb l'aplicació de la Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat de l'any 1986, pren protagonisme emancipant-se i ocupant un lloc important en la comunitat local.

És en aquesta etapa quan es produeix una gran transformació interna a la Policia Municipal de Madrid, animada per la integració en els barris de la ciutat. Es tractava d'implementar el que es va conèixer (igual que a Barcelona) com «*el policía de barrio*», model de gestió i d'activitat policial en l'òrbita del que hauria de ser la policia de proximitat.

Aquest primer intent va decaure a finals dels anys 80 i es va tornar al model tradicional, fins que, després d'una etapa de concentració de l'activitat policial, es passa a una descentralització dels serveis, traslladant l'activitat i la resposta policial més a prop dels ciutadans, i passant el districte municipal a ser el marc territorial de referència on s'integren les Unitats Integrals de Districte, unitats que definirien l'actual policia de proximitat, la qual donaria una resposta molt propera a les demandes dels veïns dels barris de la ciutat.

L'any 2003 sorgeixen els Agents Tutors, i l'any 2004 les Oficines d'Atenció al Ciutadà, essent l'objectiu bàsic d'aquests dos serveis atendre, des del coneixement directe dels problemes i les demandes socials, els conflictes de convivència amb criteris proactius, en què els policies participen amb la comunitat educativa i amb els veïns, i s'impliquen amb ells i el seu entorn, especialment perquè els agents tutors s'involucren en l'activitat dels centres escolars i les oficines d'atenció al ciutadans en l'activitat social del barri, participant també en les xarxes de col·laboració, com són les institucions públiques del districte, les associacions que vertebraven el moviment associatiu del barri i els centres escolars.

L'any 2011, el Cos de la Policia Municipal de Madrid fa un nou salt endavant a la cerca d'una estructura més propera al model de policia de proximitat, creant la Secció de Convivència i Prevenció, com un canal de comunicació i vehicle que connecti els serveis policials amb altres serveis municipals i que permeti que se n'interconnectin d'altres de caire superior a nivell territorial, actuant com a catalitzadors de noves sinergies que permetin una obertura de l'organització cap a l'exterior, promovent processos de col·laboració i treballs en xarxa.

La proximitat amb els veïns ha estat tradicionalment el senyal d'identitat de la Policia Municipal de Madrid. Estar en contacte amb els problemes veïnals defineix el compromís i la raó de ser del seu servei policial; la convivència es converteix en l'eix central i principal de la tasca diària als barris i carrers de la ciutat de Madrid.

Es manté un compromís de defensa i sosteniment d'una ciutat assossegada i tranquil·la, on tots els veïns puguin trobar el seu lloc i on les relacions personals preguin carta de naturalesa, ocupant el lloc que els correspon en una societat oberta i integradora com és la societat de Madrid.

2.2. Definicions de la Policia de Proximitat

La policia de proximitat és una filosofia que admet la interdependència, així com la coresponsabilitat, entre la policia i el ciutadà, per aconseguir una ciutat més segura i agradable.⁴

Per a l'autor d'aquest capítol del llibre *Policia Local 2*, la policia de proximitat esdevé com un nou plantejament de la relació de les policies locals amb els ciutadans, apropant-los i propiciant una major participació en l'establiment de prioritats de l'activitat policial, millorant els canals de cooperació entre la comunitat i l'administració, per aconseguir la millora global de la qualitat de vida del seu entorn. Està orientada a la prevenció, la detecció i la resolució dels problemes. Amb una bona coordinació entre tots els serveis implicats, es tracta d'aconseguir l'increment de la coresponsabilitat social entre els serveis municipals i la comunitat.⁵

Aquesta associació identifica de forma conjunta temes comunitaris de seguretat, determina recursos i aplica estratègies dissenyades per

⁴ Guàrdia Urbana de Barcelona, *El model de policia comunitària de la GUB*. Document intern. Barcelona, gener 1995.

⁵ Definició de l'intendent Joaquim Arandes i Moix, a: Guàrdia Urbana de Barcelona, *El model de policia comunitària de la GUB*. Document intern. Barcelona, gener 1995.

crear i mantenir barris sans i vitals. La seva funció no ha de ser únicament de reacció (apagafocs), sino proactiva i de participació, a l'hora de proporcionar activitat preventiva per a la societat, esforçant-se per activar els recursos possibles.

A continuació incorporem tres de les definicions més carismàtiques d'arreu del món referents a aquest model policial:

A la Gran Bretanya es propugna per a la policia de proximitat el mètode proactiu, que es diferencia del mètode reactiu i també en certa manera del preventiu: «L'actuació de la policia de proximitat dóna lloc al reforçament de la disciplina social i a l'augment de la confiança mútua amb les comunitats, sense que això suposi un menyscapte de la disciplina legal, ni condicioni la neutralitat professional» (John Alderson).⁶

A Nova York es defineix la policia de proximitat com «una nova forma de pensar del servei policíac en mostrar-se amb una orientació professional en la qual els agents apareixen com a individus intel·ligents i creatius, que poden portar la seva comesa més enllà de respondre a una trucada d'emergència. Hauran de treballar amb els qui «viuen i/o treballen al barri, identificar els problemes i, conjuntament, donar-hi resposta» (*Police Foundation New York*, vol. VII, 1991).

A Michigan, la filosofia de la policia de proximitat «requereix que els cossos policials desenvolupin una nova relació amb els ciutadans respectuosos de la llei, que els permeti una major participació en l'establiment de prioritats per part de la Policia Local, així com involucrar-los en qualsevol esforç destinat a la millora de la qualitat general de vida dels seus veïns. Aquesta perspectiva desplaçarà l'objectiu principal de les tasques policiaques, que és atendre especialment les trucades aleatòries, cap als problemes comunitaris» (Doctor R. Tro-

⁶ John Alderson, «Protecting the public with integrity», a: *Principled policing*. 1998.

janowicz, director del Centre Nacional de Policia Comunitària de la Universitat de Michigan, 1994)⁷.

2.3. Característiques bàsiques del concepte de policia de proximitat

2.3.1. Associació entre totes les institucions implicades

Es fomenta un nou tipus d'associació, basada en el respecte mutu, el civisme i el suport. Els problemes delictius de la comunitat poden abordar-se amb èxit si les institucions policials operen de forma conjunta en relació amb les comunitats a les quals presten el seu servei.

2.3.2. Esforç multidisciplinari

S'identifiquen les necessitats comunitàries i es formulen possibles accions mitjançant un abordatge multidisciplinari. La seguretat no se centra exclusivament en l'àmbit policíac, sinó que es treballa des de diferents aspectes, a partir dels quals es pot incidir per millorar-la i, complementàriament, millorar també la qualitat de vida dels ciutadans.

2.3.3. Responsabilitat compartida

La filosofia de la policia de proximitat es fonamenta en el fet que la policia ha de donar un servei complet i no de caràcter exclusiu, ha d'interrelacionar-se amb altres serveis, tant de forma proactiva com reactiva, a partir de la involucració directa entre la policia, els serveis i la comunitat. És tracta d'una col·laboració mútua per identificar

⁷ Trojanowicz, R., Bucqueroux, «*Community Policing: How to get started*». Anderson Publishing Co. Cincinnati (Estats Units), 1994.

problemes, establir prioritats i després, tots junts, solucionar-los. Cal, doncs, un compromís global de les tres parts, a fi de definir polítiques i procediments d'actuació.

2.3.4. Enfocament de l'activitat cap a la resolució de problemes

La policia de proximitat redefineix la missió del policia en centrar-se en la resolució de problemes de manera que l'èxit o el fracàs depèn dels seus resultats qualitatius en comptes dels resultats simplement quantitativs. Aquest model actua de forma més proactiva, abordant les causes dels problemes i buscant fórmules conjuntes de solució.

2.3.5. Orientació de tota l'organització policíaca al servei de la policia de proximitat

Les estratègies es dissenyen prenent com a base els problemes que planteja la comunitat. Tant els agents de policia com tota l'estructura tindran com a missió realitzar accions per treballar amb els seus veïns i comerciants, per tal de resoldre els problemes de la comunitat. S'integra tota l'organització, de manera que l'actuació primària es basi en els agents de policia de proximitat, que són els que coneixen en profunditat els seus territoris d'actuació, essent recolzats per la resta de serveis.

2.3.6. Creació de fòrums comunitaris

La comunitat veïnal i comercial ha de participar amb la policia per identificar els seus problemes i cercar les propostes de resolució. Cal promocionar fòrums comunitaris (els actuals consells de barri) en els quals es puguin analitzar les diverses maneres de reduir el delictes, tant per mitjans socials com per mitjans policials, compartint els diferents punts de vista i les possibles iniciatives.

2.3.7. Maximitzar els recursos policials disponibles

Cal cercar fórmules per augmentar l'eficiència i l'eficàcia de la policia. L'objectiu és que, a través d'una policia més propera i adreçada a la resolució de problemes, mitjançant l'anàlisi de les causes i amb una activitat proactiva, s'aconsegueixi una major qualitat de servei que contribueixi a crear una millora de la qualitat de vida dels ciutadans.

2.3.8. Increment de la responsabilitat policial

Els agents de policia de proximitat es beneficien del «sentiment de propietat» del territori en el qual actuen com a responsables, desenvolupant una resposta relacionada amb el servei i les necessitats del seu territori. La pràctica descentralitzada de la presa de decisions fomenta l'autonomia dels agents en la seva actuació, permetent la participació en la resolució de problemes amb criteris comunitaris.

2.3.9. Cobertura de tots el barris

La policia de proximitat ha d'arribar a la totalitat del territori. La policia és descentralitza tot cercant el «sentiment de propietat» dels agents a la seva àrea d'actuació. S'han d'utilitzar els coneixement que els agents tenen sobre el seu lloc de treball i, especialment, el seu territori (barri), per treballar amb la comunitat.

2.3.10. Èmfasi en la prevenció

El model de la policia de proximitat, com ja hem referenciat, és bàsicament proactiu. Forma part d'un servei policial complet, que equilibra les respostes reactives a les incidències delictives i a les emergències i que té un enfocament preventiu, per tal d'actuar sobre els problemes abans aquests s'integrin en el teixit social o que augmentin.

2.4. Els deu principis de la Policia de Proximitat

- És una filosofia (manera de pensar) i una estratègia organitzativa (manera de dur a terme aquesta filosofia).
- És un compromís de compartir poder amb la comunitat.
- És un servei policial descentralitzat i personalitzat.
- Soluciona problemes proactius de manera immediata i també a mitjà i llarg termini.
- Aporta ètica, legalitat, responsabilitat i confiança.
- Serveix principalment per expandir en el territori el paper de la policia.
- Ajuda els sectors més necessitats de la comunitat.
- Proporciona suport i creativitat als grups de base (equips).
- És un canvi intern policíac (de convencional a especialitzada).
- Té aspiracions de construcció de futur i de confiança en aquest model policial.

3. Diferències entre el policia de proximitat i el denominat «guàrdia de barri» (convencional) dels anys 70 i 80

Amb la implementació de la policia de proximitat poden sorgir mites en relació amb: «el que hauria de ser, per a qui ha de treballar o com ho ha de fer», per això existeixen solucions que han de posar damunt la taula tots els implicats, com ara polítics, tècnics, etc.

Conclusió: El guàrdia de barri dels anys 70 i 80 formava part d'una policia convencional descentralitzada. No era un projecte integral i li mancava una xarxa de serveis descentralitzats, que li permetés treballar d'una forma proactiva i també coordinada amb la resta de serveis. No comptava amb cap tipus de suport, ni logístic, ni tècnic. L'agent de policia de proximitat és un gestor de les demandes, i el guàrdia de barri era merament un receptor i transmissor de incidències.

Concepte	Guàrdia de barri	Agent policial de proximitat
Anys d'implementació	Comença en els anys 70 i als 80; es recupera per l'impuls democràtic d'aquell moment.	S'implementa després de fer-ne la valoració sistemàtica l'any 1994 al districte de Sant Martí.
Tecnologia	Escassíssima.	Molt millorada i adequada.
Sistema de treball	Individualisme. Fer el «parte» novetats i donar-se compte. El guàrdia de barri és l'últim esglaó de la tasca policíaca.	Treball en equip. Solucionar problemes. L'equip de policia de proximitat és l'origen de la tasca policíaca.
Formació i selecció	Molt escassa, gairebé inexistent.	Abundant i de qualitat. Especialitzada en matèria de proximitat.
Motivació	Pràcticament cap: «faig aquest servei perquè me l'ordenen, i punt».	Alta i amb el sentiment de poder participar en un treball útil.
Participació ciutadana	Escassíssima.	Fora i en constant evolució.
Moviment associatiu	En aquells moments, reivindicatiu i poc participatiu.	Ara és força participatiu i menys reivindicatiu.
Mite com a «elit policíaca»	Eren les unitats centralitzades, com motoristes, patrulles d'accidents, etc.	Hi ha la tendència que ho sigui la policia de proximitat.
Control d'actituds anormals manifestades pels agents	Difícils de controlar a causa del treball individual.	En ser un treball d'equip, es veuen millor aquestes actituds.
Seguiment i resolució dels problemes	En general cap, es retia compte al comandament i res més.	És l'essència de la policia de proximitat.

Concepte	Guàrdia de barri	Agent policial de proximitat
Procés d'implementació	No requeria selecció ni cap formació complementària.	S'ha d'implementar pas a pas, tenint en compte la integració en la comunitat.
Eficàcia i eficiència	Poca; molt de paper, però no es solucionaven els problemes.	Alta, segons el que s'està demostrant en el dia a dia i en la valoració dels clients (comunitat).
Recursos necessaris	Molt alts. Era un agent per cada territori (demarcació).	Més baixos. En treballar en equip es poden adaptar els territoris a les necessitats de cobertura
Integració en el teixit social	Molt escassa. Estava físicament al barri i hi desenvolupava el seu servei sense cap més rellevància.	Alta. No cal que l'agent sigui sempre al barri; els clients (comunitat) saben on trobar-lo.

4. Definició del model «Barcelona»

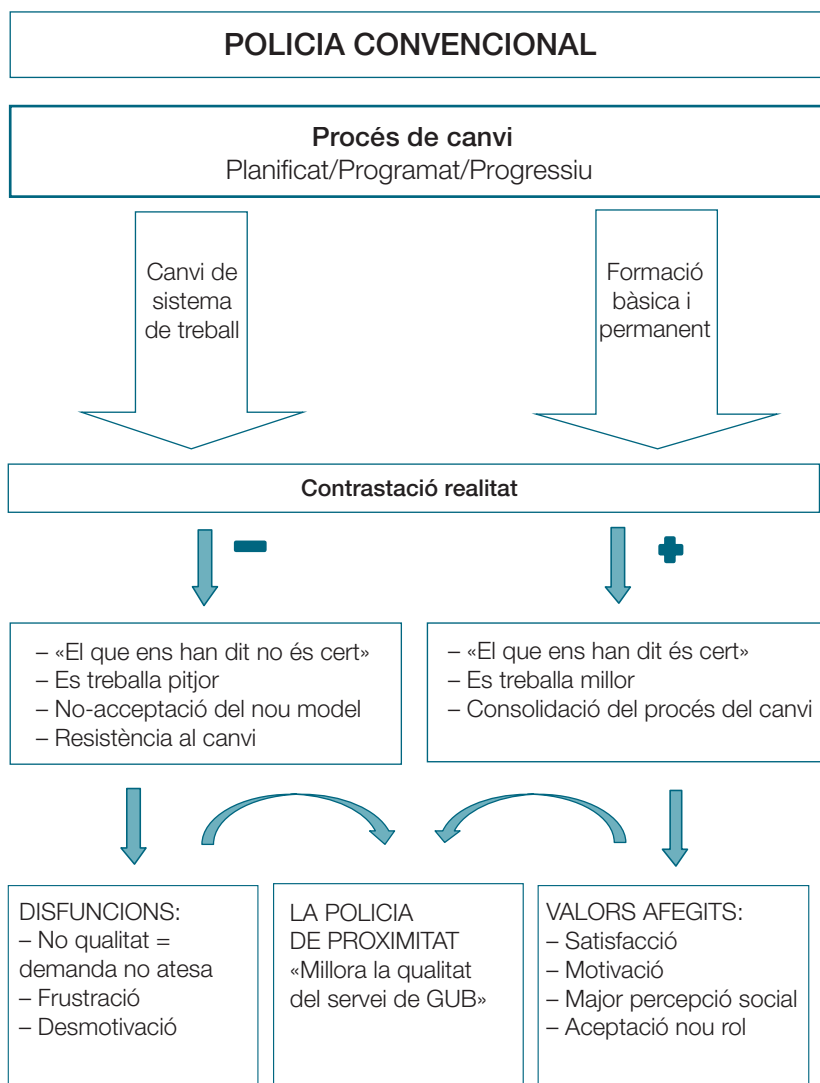
4.1. Definició

La policia de proximitat és un nou plantejament de la relació de la Guàrdia Urbana amb els ciutadans, ja que els apropa a nosaltres i propicia una major participació en l'establiment de les prioritats de l'activitat policíaca.

Augmenta els canals de cooperació entre la ciutat i l'administració, tant a nivell individual com col·lectiu, implicant-se mútuament per aconseguir la millora global de la qualitat de vida en el seu entorn.

Està orientada a la prevenció, la detecció i la resolució dels problemes, mitjançant una major coordinació entre tots els serveis. Es tracta, doncs, de l'increment de la coresponsabilitat social i pública entre el servei de policia i la ciutat.

És una policia integral i és el primer nivell d'actuació, informació i gestió de la GUB.



4.2. Objectius

A través de la policia de proximitat, cada barri té uns agents de GUB destinats al territori, amb la missió de:

- Auxiliar els veïns i ciutadans que treballen al barri i prevenir els delictes i les faltes.

- Evitar qualsevol tipus de degradació del barri.
- Millorar la qualitat de vida en general (civisme i convivència).

4.3. Característiques d'aquest model

4.3.1. Implicació comunitària

És la base de la filosofia de la policia de proximitat. Hi ha un creixent reconeixement que els problemes delictius que afecten el veïnat no es poden afrontar amb èxit si les institucions policiaques operen de manera aïllada respecte de les comunitats que pretenen servir. Per a alguns dels proponents, això no comporta cap tipus d'abdicació de responsabilitats, però sí que motiva que les associacions de veïns, els grups de comerciants, les entitats religioses i altres organitzacions ciutadanes tinguin un grau superior d'implicació en l'establiment de prioritats en la batalla contra el delicte.

4.3.2. Orientació a la resolució de problemes

Consisteix a restaurar l'equilibri del sistema policíac, abandonant la idea que aquest sigui essencialment reactiu, amb la finalitat de maximitzar la seva capacitat per respondre al major nombre possible de demandes/trucades de servei. Cal fer-ho sempre des de la perspectiva d'un millor equilibri, ja que es busca ampliar la capacitat de resolució de problemes dels patrullers, de manera que les situacions delictives cròniques puguin ser abordades amb més èxit.

4.3.3. Estratègies de desplegament basades en la comunitat

És un dels principals objectius i es basa fonamentalment en l'apropament dels professionals de la policia a la comunitat, augmentant

així la seva accessibilitat al grup i fomentant els sentiments de pertinença mútua respecte de la comunitat.

4.3.4. Increment de la responsabilitat policíaca

El ciutadà, dins el model de policia de proximitat, constitueix una part del procés en la presa de decisions, com ara en la determinació de prioritats i de recursos, la selecció d'estratègies, la implantació de programes per implicar el barri i aconseguir una ciutat més segura, etc.

Tant els agents de policia com els seus comandaments tenen la responsabilitat de treballar conjuntament amb la comunitat en la resolució dels seus problemes, seguint les directrius de les autoritats municipals, els quals són els que marquen les grans línies estratègiques d'actuació i faciliten els recursos necessaris per dur-ho a terme.

4.4. Estructura

A la GUB, la policia de proximitat, es va estructurar dins d'un model de policia mixt, és a dir, mantenint l'estructura policial del moment i implementant gradualment el model en totes les unitats territorials, començant pel Districte de Sant Martí, concretament al barri del Clot-Camp de l'Arpa, per arribar progressivament (taca d'oli) a la resta de districtes de la ciutat.

L'estructura de la GUB permet el seu funcionament de forma satisfactòria; d'aquí la conveniència de mantenir-la perquè serveixi de suport a la policia de proximitat, de manera que:

- La policia de proximitat sigui totalment operativa.
- A cada barri o conjunt de barris hi actuï un equip, actualment el Sector Policial Operatiu (SPO).

- Cada caporal de SPO depengui del sergent de torn, i aquests restin coordinats pel sotsinspector operatiu.

El patrullatge s'aconsella a peu, sense descartar la utilització de vehicles (bicicleta, motos i cotxes), per a un millor patrullatge pel barri i un contacte amb els ciutadans i el teixit associatiu.

4.4.1. Els SPO i els microterritoris

SPO: És l'adaptació que fa la GUB en el seu Pla de Proximitat. Els 73 barris de la distribució administrativa de la ciutat queden ordenats en 40 grans barris, que a nivell de GUB són els 40 SPO.

Microterritori: Són petits territoris o zones definides que estan inclosos en l'SPO, concretament en aquells punts de la ciutat que per les seves característiques demanden una especial presència d'efectius de la GUB.

4.4.2. Els cinc eixos del Servei de Proximitat de la GUB

1. Més presència als barris amb patrullatge preventiu: punts Alfa (punts amb accidentalitat) i Beta (punts sensibles i d'alarma social), patrulles a peu, etc.
2. Reforçar la prevenció amb un major grau de visibilitat dels equips que treballen el territori.
3. Enfortir les relacions de la GUB amb la comunitat i el teixit associatiu de la nostra ciutat.
4. Incrementar el grau de detecció i diagnosi dels fenòmens emergents i millorar la capacitat de resposta davant d'aquests.
5. Millorar els nivells de convivència i civisme i incrementar la qualitat de vida dels ciutadans.

4.5. Com estem ara a nivell de policia de proximitat i on volem anar?

Cada Unitat Territorial (UT) té el seu Equip de Policia Comunitària (abans era l'ESGAPP, Equip de Suport Gestor i Assessor de la Policia de Proximitat), més o menys estructurat, funcionant força bé de manera coordinada amb els diferents Serveis del Districte i amb la Policia de Proximitat de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME).

També està organitzada la cobertura operativa de les concentracions dels barris de cada districte denominades SPO, amb un cotxe patrulla i dos motos com a norma per a cada SPO, i també es garanteix la cobertura dels eixos comercials amb una patrulla binomi a peu (la qual és la que cal potenciar), que treballa la proximitat als barris.

No obstant això, en l'actualitat les patrulles de policia de proximitat ocupen molt de seu temps a complimentar serveis encomanats per la Sala Central Conjunta: regulant el trànsit, fent punts d'accidentalitat, punts alfa, punts beta, controls d'alcoholèmia, vigilància de la venda ambulants..., o desenvolupant estrictament tasques de seguretat ciutadana, i el treball específic de proximitat tal com està concebut no s'arriba a materialitzar per raons òbvies. És llavors quan de vegades no hi ha el rigor suficient en els seguiments dels serveis de proximitat encomanats i el contacte amb els ciutadans es torna aleshores esporàdic. Tot això es deu al caràcter dinamicoreactiu del servei que tenen les patrulles, bàsicament coordinades per la Sala Central Conjunta (en endavant, SCC).

Vist com estem, hem d'anar a cercar un increment de la nostra presència als barris, i per fer-ho hem d'utilitzar tots els recursos humans i materials dels quals disposa a les unitats territorials, pensant en l'increment d'agents de promocions de nou ingrés, o en una part d'aquests, que podrien desenvolupar aquest servei exclusiu de policia de proximitat.

4.6. Catàlegs de responsabilitats en el treball de proximitat de GUB i de coordinació amb PG-ME

4.6.1. Compromisos

- a) Un cop definits els diferents nivells de coordinació, s'ha d'aconseguir una metodologia adequada de funcionament i d'actuació, perquè l'operativitat de la policia de proximitat resulti del tot beneficiosa.
- b) Els equips de policia de proximitat de cada UT tindran com a missió fonamental establir els canals adients per organitzar un tipus de comunicació i d'interacció entre la policia de proximitat i el teixit associatiu, cercant la coresponsabilització entre totes dues parts i l'Administració.
- c) No podem entendre una policia de proximitat sectoritzada, ja que aquesta situació comportaria un allunyament del concepte de resposta única al ciutadà que han de donar la GUB i la PG-ME.
- d) La tasca que desenvolupen aquests equips és bàsica perquè la policia de proximitat operativa pugui planificar les seves línies d'actuació en relació amb: rutes preventives, vigilàncies programades i planificació, si cal, d'operacions conjuntes més expeditives amb la PG-ME.
- e) Treballaran les quatre àrees d'actuació, és a dir: la policia de circulació, la policia administrativa, la policia de seguretat ciutadana i la policia assistencial i preventiva.

4.6.2. Catàleg de responsabilitats pròpies de l'àrea de circulació a realitzar pels equips

- Detecció d'anomalies que afectin la circulació, ja siguin de vianants o de vehicles. Les traslladaran a l'Equip de Suport Tècnic Opera-

tiu (EATO) de circulació perquè elabori la corresponent millora o suggeriment i faci els tràmits pertinents, informant periòdicament els caporals dels equips de com està l'estat de la qüestió en matèria d'execució de les peticions fetes a l'Àmbit de Seguretat i Mobilitat de l'Ajuntament de Barcelona.

- Localització de vehicles abandonats i residus sòlids a la via pública, iniciant l'expedient per a la seva retirada. També s'haurà d'informar el teixit associatiu de l'existència d'un sistema de tramitació especial de cessió de vehicles a l'Ajuntament, disponible a cada UT de GUB i a cada Àrea Bàsica de Policia de PG-ME (ABP), per facilitar al ciutadà aquest tràmit i que el vehicle no quedi abandonat al carrer.
- Programació de la protecció escolar dels centres educatius dels diversos barris, sobretot a les hores d'entrada i de sortida. Aquesta tasca la faran els agents de policia de proximitat operatius, contactant amb els responsables dels centres per rebre les demandes o queixes que facin respecte de la circulació i altres aspectes relacionats també amb prevenció i seguretat, que siguin motiu de seguiment posterior, traslladant-ho al caporal de l'equip per a la seva planificació de servei.
- Juntament amb l'EATO de circulació, establir els punts més conflictius de circulació dels barris, ja sigui per volum circulatori o per un elevat índex d'accidentalitat, programant-ne la cobertura amb els agents de policia de proximitat operatius, amb la finalitat de realitzar una prevenció activa.

4.6.3. Catàleg de responsabilitats pròpies de l'àrea administrativa que han de realitzar els equips

- Controlar la legalitat dels locals de concurrència pública, així com la seva incidència en el veïnat. És una tasca que s'ha de fer conjuntament amb l'EATO de policia administrativa, ja que aquest dis-

posa del directori de seguiment i control dels locals inspeccionats per la GUB i la informació directa dels Serveis Tècnics del Districte. S'ha de mantenir informat de les gestions fetes el veïnat, ja que és qui pateix les molèsties per sorolls, aldarulls, actes incívics, etc.

- Controlar el desenvolupament de les obres tant a la via pública com en llocs privats. La seva actuació en aquestes temàtiques serà seguint el mateix procediment que en el cas anterior.
- Controlar les condicions higienicosanitàries dels establiments alimentaris. En aquest seguiment, a més de comptar amb l'ajuda del l'EATO, és important que en les actuacions que es facin hi participin els inspectors del Districte i de Serveis Urbans i Medi Ambient de l'Ajuntament.
- També cal posar un especial interès en la vigilància de les zones verdes, en especial el mobiliari urbà i la neteja de l'espai. Totes les queixes i demandes les tramitaran a través del caporal, que farà les gestions pertinents amb els Serveis Tècnics del Districte i l'Institut de Parcs i Jardins per solucionar els problemes plantejats, encarregant als equips operatius la seva vigilància, dins dels recorreguts que tinguin assignats com a prioritaris.
- Controlar les activitats que poden perjudicar la qualitat de vida del veïns del barri, com ara: sorolls de locals, industrials, d'edificis dedicats a oficines, particulars, etc., i en general totes les anomalies relacionades amb el medi ambient. Les gestions són similars a les altres, sempre amb la col·laboració dels Serveis Tècnics del Districte i Serveis Urbans i Medi Ambient de l'Ajuntament.

4.6.4. Catàleg de responsabilitats pròpies de l'àrea de seguretat ciutadana que han de realitzar els equips

- Consultar el mapa de victimologia o de conflictes, centrant l'actuació en aquells punts on es detecti una major incidència delic-

tiva. Cada mes s'ha d'actualitzar i veure si les nostres accions han modificat l'estat de les coses i aquestes han estat productives. És l'indicador o termòmetre que els ha de donar la informació objectiva de l'estat de seguretat al barri. Aquest mapa serà l'eina fonamental per treballar, en funció dels punts de conflicte que es vagin generant, els recorreguts de les patrulles de proximitat operatives, generant una prevenció activa i creant una sensació de seguretat al barri.

- Intervenir de forma activa en els consells de seguretat i de barri, informant les associacions veïnals, comercials i altres entitats del seguiment de les seves queixes i demandes. Especialment en aquesta àrea, les tasques de prevenció activa permeten a la policia de proximitat conèixer determinades situacions abans de la presentació d'una queixa veïnal.

4.6.5. Catàleg de responsabilitats pròpies de l'àrea assistencial i preventiva que han de realitzar els equips

- Planificar xerrades d'educació viària i de prevenció de la seguretat ciutadana als centres docents, enfocant-les cap als alumnes en una franja d'edat compromesa i amb possibilitats d'entrar en una etapa predelinqüencial. S'ha constatat que aquestes xerrades tenen un efecte educatiu i conductual molt important en el col·lectiu d'estudiants en edat de risc.
- La protecció dels menors en edat de risc predelinqüencial, absentisme escolar, mendicitat infantil, prostitució, etc. Els agents dels equips han de treballar d'una manera molt estreta amb els Serveis Socials del districte i de la ciutat, fent els seguiments pertinents dels casos que es produeixin i procurant que la imatge dels menors no quedi malmesa. S'ha d'observar una especial atenció en el tractament dels menors, ja que segons com mostrem la nostra actitud quan estem treballant amb ells, aquesta pot repercutir

positivament o negativament en el seu posterior comportament davant del delicte i la policia.

- Impulsar les aules de prevenció mitjançant xerrades relacionades amb temàtiques de seguretat ciutadana, autoprotecció, víctimes de delictes, etc., en casals d'avis, associacions de veïns i comerciants, i altres tipus d'entitats que hi estiguin interessades. Des de la policia de proximitat, s'ha d'impulsar el comerç segur. Per aquest motiu, es faran visites al comerç lliurant-los un pamflet explicatiu amb les normes de prevenció i seguretat per als comerços i les persones que hi treballin.

4.7. Definició d'algunes accions de caràcter mediador que han de desenvolupar els equips de policia de proximitat

Aquests equips, a més de desenvolupar el seu rol de policia de proximitat, dediquen una especial atenció a la seva funció medidora, fonamental per poder arribar a integrar-se en la comunitat del seu barri.

Però, com ho estan fent?

Prenent com a nexa de funcionament la participació ciutadana, essent aquest el mitjà que els permetrà acordar estratègies comunes i compromisos d'acció, mitjançant l'execució de les accions que s'ementen a continuació:

- Intervenint en els conflictes de manera que s'evitin posicions que deteriorin la convivència veïnal.
- Traslladant els conflictes al departament corresponent per a la seva resolució.
- Informant respecte dels àmbits legals o institucions que poden solucionar el problema.

- Aportant solucions puntuals a fases agudes dels conflictes.
- Detectant activitats perilloses i recaptant informació adequada per valorar el problema real.
- Protegint l'execució de sentències.
- Evitant conductes antisocials.
- Protegint minories que puguin ser objecte d'agressió.
- Entrevistant-se amb veïns, comerciants, industrials i tota mena d'associacions, amb la finalitat de rebre els suggeriments, les demandes i les queixes relacionades amb la funció de la policia de proximitat i amb els serveis municipals a la via pública.
- Col·laborant, dins les seves funcions, en les activitats al barri.
- Entrevistant-se amb agrupacions juvenils, informant-los de les mesures de seguretat, de prevenció i normatives vigents.
- Promovent campanyes cíviques.
- Traslladant queixes i propostes a qui correspongui.
- Detectant l'existència de persones necessitades.
- Atenent consultes de tota mena de la comunitat on treballa.
- Auxiliant els veïns i les persones que treballen al barri per prevenir el delictes.
- Millorant la qualitat de vida del barri.
- Assessorant la gent de la tercera edat, tot aprofitant els casals d'avis com a punt de contacte.

- Mitjançant el contacte amb els directors i les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes dels centres docents públics i privats del barri, copsant les seves problemàtiques i preveient reunions dins del període escolar.

També cal tenir present la involucració de la resta dels serveis municipals en la resolució dels problemes que els derivin els agents de policia de proximitat; per tant, la decisió política és clau.

4.8. Projecte «La Policia de Proximitat Itinerant»

Què és la policia de proximitat itinerant?

És un nou sistema de cobertura policial que, si es dugués a terme, prioritzaria la cobertura d'un barri o un SPO seguint els principis de concentració i desconcentració policíaca, en funció de l'evolució de la problemàtica observada en un barri a nivell d'incivisme, convivència, seguretat ciutadana, seguretat viària i mobilitat.

En aplicació d'aquest nou sistema, s'hauria de realitzar el següent procés a les unitats territorials de la GUB:

- Dividir el districte en 4 barris o SPO, on hi haurà ubicats 5 microterritoris en cadascun. (com a màxim, 20 microterritoris per UT i torn).
- Destinar un equip de 10 agents i 1 caporal per torn.
- Començarem a treballar el barri o SPO que presenti més problemàtica, a qualsevol nivell dels diversos àmbits d'actuació de la GUB.
- En aquest barri o SPO s'estarà 3 mesos com a mitjana de temps de cobertura, per poder passar així pels 4 barris o agrupació de barris del districte en l'any en curs. El servei es farà de manera contínua de dilluns a divendres, en torns de matí i de tarda en

cada microterritori, amb un binomi d'agents, i els dissabtes, diumenges i festius la cobertura es farà a nivell de barri o SPO almenys amb un binomi d'agents, que en aquest cas aniran motoritzats o amb bicicleta.

- La metodologia de servei es basarà a realitzar recorreguts de vigilància i prevenció, amb un binomi d'agents per microterritori (com ja he dit), i especialment a peu en aquelles zones en què es necessita una concentració policial més potent, per motius de l'observació d'una problemàtica concreta (incivisme i seguretat viària en places, carrers de vianants, jardins, zones escolars, etc.).
- A més d'anar a peu, també es podrà fer un tipus de servei combinat durant la setmana de dilluns a divendres, consistent, mitjançant la desconcentració policial, a anar amb escúter quan es vulgui abastar més espai en la vigilància del microterritori. Aquesta modalitat combinada també es podrà fer amb els agents ciclistes integrats en l'equip de policia de proximitat.
- Un cop passats els 3 mesos com a mitjana de temps de cobertura operativa dels microterritoris de l'SPO, l'equip passarà a un altre barri o agrupació de barris a treballar la proximitat, i quedarà un agent d'interlocutor, essent el referent de la GUB del que s'ha estat treballant. La figura d'aquest agent és bàsica per tenir el «flaix» d'allò que succeeix en el moment. Per tant, és l'interlocutor entre la Guàrdia Urbana i els afectats (ciutadans, comerciants, associacions de veïns, centres docents, etc.). D'aquesta manera no es perdrà mai el control sobre els barris i en un moment donat, si és molt necessari, s'hi pot tornar amb l'equip en cas que s'origini una alarma social o un increment de conflictivitat en matèria d'incivisme, de seguretat ciutadana o de seguretat viària i mobilitat, sempre comptant, com no pot ser de cap altra manera, amb l'ajuda dels equips de reacció.
- En funció de la freqüència d'accés al Cos de nous agents en els pròxims anys, la freqüència itinerant seria cada cop més curta i a poc a poc s'anirien cobrint tots els microterritoris, barris i SPO o

districtes complets, amb binomis d'agents capacitats i dedicats exclusivament a aquest tipus de treball policial.

S'ha de justificar el servei de proximitat en el barris de la ciutat el temps necessari, perquè de manera pausada i amb la incorporació cada any d'agents de promocions de nou ingrés (d'uns 100 a 120 agents l'any, aproximadament), a poc a poc la «taca d'oli» s'aniria materialitzant a tota la ciutat i podríem arribar a tenir tots els barris o SPO amb la cobertura operativa idònia de policia de proximitat als microterritoris.

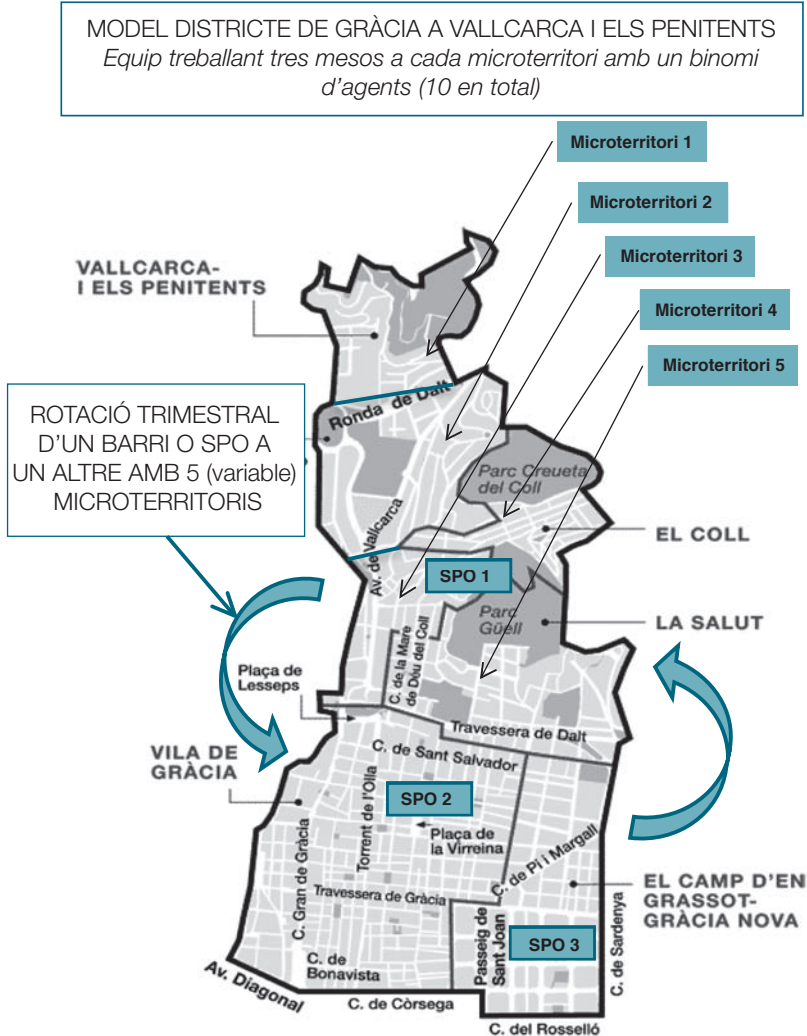
5. Coordinació de la policia de proximitat de la GUB amb la de la PG-ME

Tant el Model de Seguretat de Barcelona, definit com de proximitat, com la Llei 4/2003, d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, que concretament en el seu l'article 26 ens diu que «el CME i la GUB s'han de prestar l'assistència mútua que l'exercici eficaç de les funcions respectives requereixi», ens identifiquen globalment el model de la policia de proximitat. Mitjançant aquest model, s'havia de garantir que es produís la coordinació operativa i tècnica necessària, així com la planificació conjunta del servei adient, per donar resposta a les necessitats concretes del territori en matèria de proximitat i prevenció.

Per fer tot això, es van establir els procediments adequats per donar una resposta única als ciutadans, mitjançant els equips de policia de proximitat de les UT de la GUB i de les Àrees Bàsiques Policials de la PG-ME, i així mateix amb l'ajuda dels equips de reacció i suport de tots dos cossos.

Aquesta coordinació operativa i tècnica garanteix la presència de la policia de proximitat a tots els territoris de la ciutat que configuren els barris, potenciant-se les intervencions conjuntes dins d'un marc harmònic de col·laboració.

Exemple de funcionament territorial



5.1. Marc legal durant la implementació

- Llei 1/2006, de 13 de març de 2006, per la qual es regula el Règim Especial del Municipi de Barcelona.
- Llei 7/85, de 2 d'abril, Reguladora de las Bases de Règim Local.

- Llei 2/86, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat.
- Llei 16/91, de 10 de juliol, de Polícies Locals de Catalunya.
- Llei 4/03, de 7 d'abril, d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.
- Llei 10/94, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
- Llei 22/98, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Normes reguladores del funcionament dels Districtes (Butlletí Oficial de la Província, núm. 254, de 23-10-01), amb especial atenció a les Secretaries Tècniques de Prevenció.
- Instrucció 56/04, de Gestió operativa: adequació al Sistema Informàtic Operatiu i fulls d'activitat a les 37 demarcacions de la GUB.
- Instrucció sobre el funcionament del Pla de Policia de Proximitat a la GUB.
- Conveni de col·laboració i coordinació entre el Departament d'Interior i l'Ajuntament de Barcelona.
- Circular General número 51/07, «Pla de Policia de Proximitat», de 5 de novembre de 2007.

5.2. Estudi específic i Pla director de la implementació

- Continguts de l'estudi desenvolupat a Barcelona per transformar el model policial cap a un altre de policia comunitària.
- Pla Director PG-ME del Desplegament a Barcelona 2005. Col·laboració i coordinació entre PG-ME i GUB.

5.3. Objectius i finalitats

Vista aquesta declaració d'intencions i de voluntat política exposada, els objectius que estan seguint tots dos cossos són força clars:

1. Un marc de col·laboració mútua en el qual treballar plegats per aconseguir l'apropament i la coresponsabilització de la ciutadania, establint el marc idoni per a les relacions i identificant els àmbits o espais d'actuació comuna.
2. Establir una cobertura policial operativa en el territori, adient i suficient, que doni resposta a la ciutadania en matèria de seguretat pública (ciutadana, administrativa i viària), garantint la coordinació operativa i tècnica, que es planificarà de manera coordinada i conjunta quan s'escaigui, per donar resposta a les necessitats concretes del territori en proximitat i prevenció, d'acord amb la sectorització de cada districte municipal.
3. Quan es doni resposta a la ciutadania de qualsevol temàtica treballada conjuntament, aquesta ha de ser sempre única. Des dels dos cossos s'establiran els procediments necessaris per garantir la aquesta resposta davant dels ciutadans dels equips de proximitat adscrits a la UT/ABP, així com dels equips de reacció.

Com ja sabem, les funcions generals que donen sentit a tot el concepte del model de proximitat són aquestes dues:

1. Establiment de canals de comunicació adequats amb les institucions més representatives del barri (associacions de veïns, associacions de comerciants, entitats culturals i esportives, centres escolars, etc.).
2. Coordinació amb els serveis municipals de les actuacions necessàries per donar resposta a les demandes, fent-ne el seguiment, i amb interlocutor vàlid a través de la Secretaria Tècnica de Prevenció i Seguretat.

Per aquest motiu, s'han establert diferents nivells de coordinació per tal d'articular un sistema de serveis dins d'un espai compartit de treball conjunt, al qual anomenem eina de gestió, respectant el Catàleg de Serveis i Activitats establert en el Conveni de Coordinació i Col·laboració entre el Departament d'Interior de la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona.

5.3. Algunes resistències que es podrien trobar per a l'implementació del model conjunt GUB i PG-ME en matèria de policia de proximitat

- L'aparició en els mitjans de comunicació (premsa, televisió i ràdio) va generar una major demanda dels barris d'aquest tipus de servei policial. Segons com es mirés, això podia ser una avantatge, però també podia ser un risc el fet d'assumir un compromís de cobertura que després potser no es podria complir.
- Possibilitat d'una resposta heterogènia a causa dels diferents models policials. S'havia d'anar amb compte que no hi hagués una manca de resposta policial; aquesta havia de ser homogènia (única) a la ciutat i per a tots els ciutadans.
- Podia detectar-se una resistència al canvi per part d'alguns policies d'ambdós cossos.
- Diferència d'implicació i de participació entre la comunitat, l'Administració i la policia.
- Dificultats amb la formació d'agents i de comandaments pel canvi d'actituds en treballar seguint aquest model.
- Problemes d'implementació en un medi urbà complex i conflictiu com es Barcelona. Per tant, calia cercar interlocutors vàlids amb la comunitat, tenint en compte que aquesta podia presentar una sèrie de dificultats, com ara:

- La manca d'un moviment associatiu generalitzat.
- La prevalença d'unes determinades associacions a l'hora de plantejar les seves demandes.
- La necessitat del compromís de la resta d'institucions públiques.
- La instrumentalització de la policia com a servei de recollida de tota mena de demandes. S'havia d'evitar que a cada carrer, a cada illa, a cada barri, l'actuació policíaca fos diferent i fins i tot contradictòria en funció de la variació d'interessos comunitaris a cada lloc. Per tant, es van definir d'una manera molt clara quines eren les línies estratègiques de l'actuació de la GUB i de la PG-ME, que possibilitessin la decisió de quines demandes es podien respondre i quines eren incompatibles amb la funció policíaca.

5.4. L'eina de gestió «NIP PROXIMITAT»

Amb aquest NIP PROXIMITAT hem aconseguit gaudir d'una eina de gestió molt més eficaç i alhora ens serveix per treballar amb una única eina per als dos cossos policials, d'aplicació al model de proximitat a Barcelona: el Nucli d'Informació Policial i Sistema d'Informació Policial de la PG-ME denominat CONTACTES AMB LA COMUNITAT.

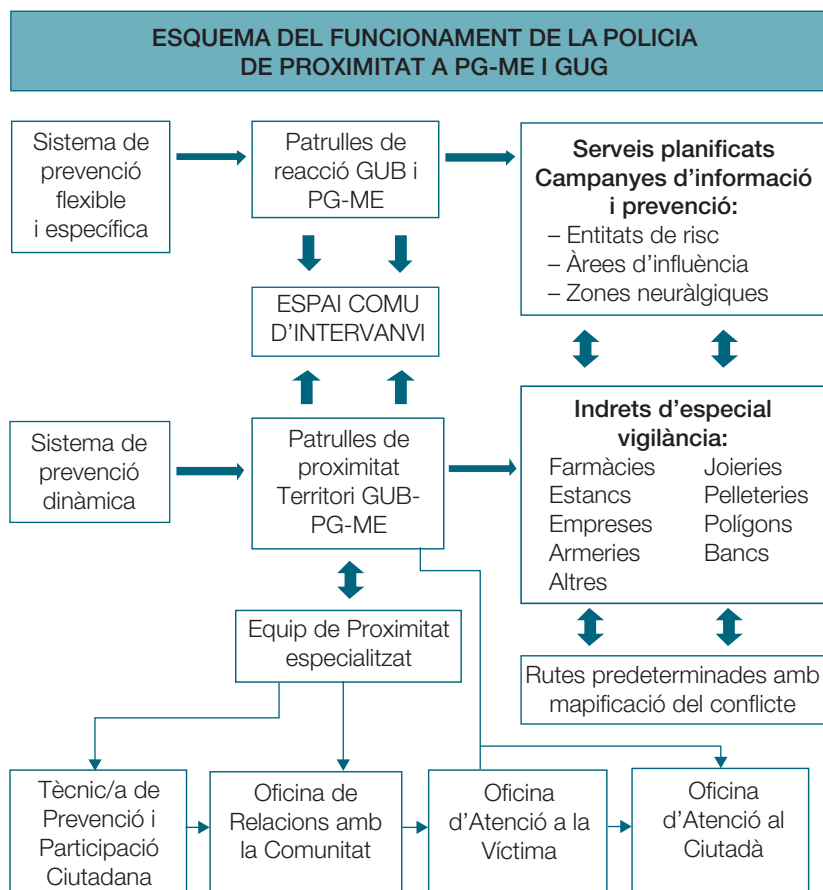
Aquest aplicatiu té com a funcions principals organitzar, programar, planificar i classificar la informació i els contactes, categoritzar-los per tipus i subtipus, marcar objectius, aclarir resultats i definir estratègies. Permet tenir actualitzada tota la informació relacionada amb les associacions i entitats representatives de la comunitat. Permet saber quins contactes s'estan produint, amb quina periodicitat i quines problemàtiques s'estan treballant, com i amb quina estratègia.

Mitjançant aquesta eina de gestió, la policia de proximitat de PG-ME i GUB obre, si escau, el corresponent cas i treballa les corresponents

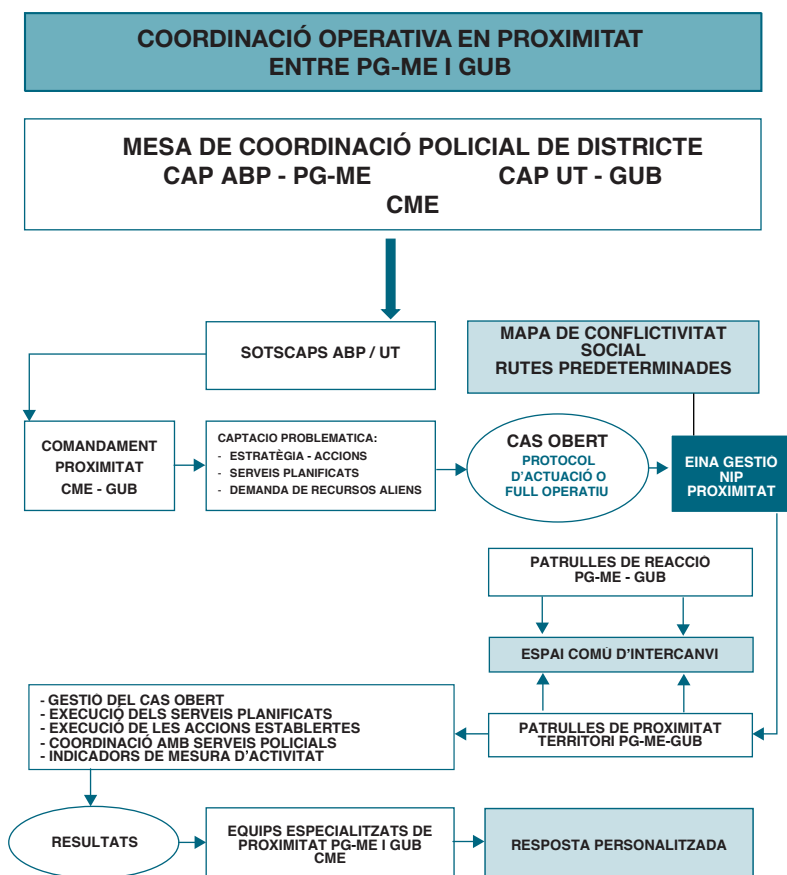
accions i estratègies amb l'objectiu de resoldre el problema plantejat de manera comuna. Una vegada es resol el problema o, en cas contrari, si s'arxiva provisionalment l'expedient, correspondrà de manera conjunta a PG-ME i GUB donar-hi una resposta amb l'objectiu de finalitzar el procés iniciat el seu dia, ja que és fonamental mantenir la confiança dipositada per part del demandant i promoure la participació ciutadana, que és un dels pilars de tot model de policia de proximitat.

La PG-ME treballa dins d'un sistema de prevenció flexible i específic, i la GUB aquest sistema el fa de forma més dinàmica. Per treballar en uns espais comuns d'intercanvi temes de proximitat, ho han

Esquemes de funcionament de la coordinació GUB i PG-ME



de fer mitjançant els serveis planificats i també duent a terme les campanyes d'informació i prevenció planificades anualment (en derivant uns espais d'especial vigilància comuna): Hi intervenen bàsicament els equips de proximitat especialitzats en aquesta tasca, que després donen resposta al Tècnic de Prevenció del Districte i a l'Oficina de Relacions amb la Comunitat. Quan no és necessari el tractament del problema d'una manera acurada (mirat des del prisma de la policia de proximitat), llavors els resultats assolits es tramiten cap a la l'Oficina d'Atenció al Ciutadà o de la Víctima, per si calen seguiments posteriors. Aquest sistema de treballar és molt significatiu i important, ja que fa treballar els dos cossos policials en un espai



Aquest esquema complementa l'anterior a nivell de gestió i resposta personalitzada de la policia de proximitat cap al ciutadà.

comú, i així es dona una resposta única als ciutadans, mitjançant els equips de policia de proximitat.

6. Col·laboració directa del Districte amb les UT en temàtiques pròpies de policia de proximitat

És fonamental que hi hagi un grau d'interacció molt fort entre la policia de proximitat i els serveis que ens ofereix el Districte, tal com es descriu a continuació:

Tècnic/a de Prevenció i Participació Ciutadana: Aquest departament és bàsic en la relació amb el Districte. El/la responsable d'aquesta Secretaria ha de ser l'interlocutor amb la resta de serveis i també en molts casos amb les Associacions de Veïns, les Associacions de Comerciants i altres entitats, col·laborant amb nosaltres en la resolució de problemes. Organitza les reunions institucionals i participa vivament en la mediació entre els veïns i l'Administració.

Serveis Tècnics: Hi ha una estreta col·laboració entre la policia de proximitat i aquest servei, sobretot pel que fa a Manteniment de Via Pública i Servei d'Inspecció.

Serveis al Territori: S'intervé generalment per temes relacionats amb actes i celebracions que es fan a la via pública, promoguts per les Associacions de Veïns, les Associacions de Comerciants i altres entitats, cercant la millor alternativa perquè es facin amb harmonia i suficient vigilància policial. I també treballant l'equip de policia de proximitat amb els Tècnics de Barri en temes relacionats amb veïns, comerciants i altres col·lectius i associacions.

Serveis Socials: Juntament amb el/la responsable de prevenció, la policia de proximitat treballa amb els Serveis Socials de l'Ajuntament tots els temes en què es necessària la nostra actuació des de la perspectiva proactiva o reactiva.

7. Algunes preguntes sobre la valoració de la policia de proximitat a Barcelona

7.1. El model de policia de proximitat millora el servei de la Policia Local envers la seva comunitat?

Com a norma general, s'adequa a la demanda. Es fa un esforç d'aproximació de l'oferta del servei oficial a la demanda de la comunitat a través de les prioritats i les directrius que defineixen els polítics, assignant hi els recursos suficients.

Millora la qualitat de servei, i no cal que l'administrat expliqui un cop més a un nou policia què és el que passa. La tasca de la policia de proximitat està orientada a la resolució de problemes i és un servei de qualitat orientat al ciutadà.

7.2. Amb el model de policia de proximitat, s'aconsegueix una major coresponsabilitat de la comunitat?

Si, però és un procés lent i depèn molt de les característiques dels líders veïnals i de les relacions personals entre els comandaments i agents i els representants de les associacions. En aquest model, el qui fa la demanda sovint participa en la resolució del problema.

7.3. Mitjançant la policia de proximitat, l'Administració s'aproxima a l'administrat i millora els canals de participació?

Si, en aproximar-se l'Administració al barri d'una forma fixa i amb uns interlocutors constants, el veïnat transmet informacions molt qualitatives i es coresponsabilitza en la recerca de solucions.

7.4. El model de policia de proximitat augmenta la motivació i la responsabilitat dels policies respecte del model clàssic?

La motivació augmenta, però si no es dóna suport als agents del barri es pot produir una davallada en aquest aspecte. Els agents personalitzen el servei: «el meu territori», «la meva tasca», «la meva funció» i apareix tangibilitat en la feina a fer i molt arrelament en els equips.

7.5. El model de policia de proximitat millora i evita disfuncions entre la policia i la resta de servicis de l'Administració, així com retalla el temps de resposta de les possibles demandes ciutadanes?

Si, però cal treballar coordinats. La comunitat fa cada cop demandes més concretes i els equips han d'estar molt informats dels progressos i dels circuits.

7.6. És possible un canvi de rol, mitjançant la formació, la motivació i la participació, per superar les dificultats que sorgeixin?

És un procés progressiu en què la formació té un paper cabdal. A mesura que es prenen mesures i es dóna més formació, sorgeixen nous mites. El canvi cap a policia de proximitat és un estat mental (Riechers i Roberg)⁸ i es basa en una relació envers la comunitat i els altres serveis. És una adaptabilitat i una predisposició a la millora de la qualitat del servei policíac.

⁸ *The Community Policing Philosophy* Riechers and Roberg, 1990.

8. Retalls de premsa de diferents èpoques de funcionament del model Barcelona de policia de proximitat (abans comunitària)

38 LA VANGUARDIA

CIUDADES

MIÉRCOLES, 28 SEPTIEMBRE 1994

Cambios en el funcionamiento de la policía municipal

La Guardia Urbana hace el primer ensayo de "policía comunitaria" en el Clot

■ Dieciséis agentes mantendrán un estrecho contacto con asociaciones de vecinos y entidades cívicas. La iniciativa viene a suplir a la "policía de barrio" que reivindica la oposición

JORDI JUAN

BARCELONA. — La policía ha de tener nombres y apellidos. Este es el nuevo planteamiento que el Ayuntamiento de Barcelona quiere introducir en el funcionamiento de la Guardia Urbana y para ello estudia crear una nueva unidad denominada "policía comunitaria". Los agentes destinados a estos grupos estarán asignados a un barrio concreto de Barcelona donde deberán estar en permanente contacto con los ciudadanos de la zona para atender sus principales problemas, tanto en lo que se refiere al orden público como a cuestiones relacionadas con la vida cotidiana.

Como experiencia piloto, dieci-

seis agentes de la Guardia Urbana están trabajando estos días como "policía comunitaria" en el barrio del Clot.

Pero no se trata de la "policía de barrio", el modelo inglés tantas veces invocado por la oposición. Según el concejal de Via Pública, el socialista Joan Torres, "no es la policía de barrio, sino policía al barrio". La realidad es que el agente asignado a una calle o una plaza desapareció en los años sesenta con la modificación de la ciudad y hoy en día el Ayuntamiento cree que carece de personal suficiente para restituir aquel esquema policial.

Los "policías comunitarios" vendrán a ser una antena de la administración municipal en cada barrio.



La relación entre los guardias y los ciudadanos preocupa al Ayuntamiento

conoce por su nombre y apellidos para explicarle su problema o denunciar un delito". El Ayuntamiento pretende que esta sea una unidad de élite y por ello, los guardias que formarán parte de la "policía comunitaria" deberán pasar un curso de formación especial.

El proyecto de "policía comunitaria" es una de las cuarentena de innovaciones que está preparando la Guardia Urbana para aplicar en los próximos tres años con el objeto de mejorar su funcionamiento. Todos estos proyectos se engloban en el denominado Plan Estratégico de Mejora de la Organización (PEMO), puesto en marcha en diciembre de 1993, y que, en palabras de un responsable del cuerpo, "va a suponer una revolución total en la Guardia Urbana".

El Ayuntamiento ha contratado para ello los servicios de una asesoría especializada en el análisis del funcionamiento de empresas. En los últimos meses, unos 100 agentes de la Guardia Urbana, en contacto con esa empresa, se han dedicado a analizar al detalle el funcionamiento de las unidades de la policía municipal para buscar los fallos del sistema.

La puesta en marcha de este plan coincide en el tiempo con la proximidad de las elecciones municipales y también con un aumento de los conflictos entre ciudadanos y agentes de la Guardia Urbana.

El Ayuntamiento niega que las nuevas iniciativas tengan que ver con la proximidad de los comicios, sin embargo reconoce que quiere cortar de raíz las situaciones conflictivas entre guardias y ciudadanos. Convergència i Unió (CIU) y Partido Popular (PP) han propuesto reiteradamente en sus programas electorales la creación de la "policía de barrio".

Estas unidades tendrán contacto directo con las asociaciones de vecinos, representantes comerciales y las entidades más significativas. Su misión puede ser desde solucionar la avería de una farola a controlar a un grupo de jóvenes que arma mucho ruido por la noche.

El trabajo continuo de estos profesionales puede propiciar, según sus inspiradores, que "un vecino llame directamente a un guardia al que

Ciudad Suscriptores  de LA VANGUARDIA

**LE HEMOS RESERVADO
LO MEJOR DE SEPTIEMBRE**

Noticia de *La Vanguardia* del 28 de setembre de 1994, informant de la primera experiència pilot de la policia de proximitat (abans comunitària) a la GUB.

Agentes de la Guardia Urbana ejercerán de policía de barrio en 14 zonas de Barcelona

■ El Ayuntamiento extiende la iniciativa de la denominada policía comunitaria, y la oposición lo acusa de electoralismo

JORDI JUAN

BARCELONA. — La denominada policía de barrio va en camino de convertirse en uno de los puntos de referencia del debate electoral en Barcelona. Gobierno y oposición reivindican para sí la idea de aplicar en Barcelona el modelo policial británico el "bobby" londinense en el que toda la gente del barrio confía. El hecho es que, tras una primera experiencia en El Clot, Barcelona estrenará el próximo 15 de febrero nuevas unidades de la denominada policía comunitaria en 14 barrios de la ciudad.

El concejal de Via Pública, Joan Torres, y el superintendente de la Guardia Urbana, Julián Delgado, ofrecieron ayer una extensa conferencia de prensa en la que trataron de separar esta iniciativa de las reiteradas propuestas de la oposición municipal (CiU y PP) para crear en Barcelona la figura del guardia de barrio. El candidato de CiU, Miquel Roca, llegó a decir el pasado día 10 que "la policía de barrio es una prioridad fundamental en el programa de Convergència i Unió para el Ayuntamiento".

Auxiliar a los vecinos

Los objetivos de la policía comunitaria son auxiliar a los vecinos, prevenir delitos, evitar la degradación del entorno y contribuir a la mejora de la calidad en la zona que le es asignada. Para ello, un grupo especializado de agentes se distribuirá en 14 barrios de la ciudad y mantendrá a diario un contacto directo con los vecinos para conocer sus quejas y problemas. Los policías serán una "antena" del Ayuntamiento para captar y afrontar problemas cotidianos: desde la reparación de un parterre o la solución a un problema de aparcamiento hasta



Los guardias adscritos a una unidad de policía comunitaria conversando con un vecino del Clot

la prevención de actos vandálicos. Después de tres meses y medio de experiencia piloto en los barrios del Clot y Camp de l'Arpa, a partir del próximo 15 de febrero, el Ayuntamiento extenderá el dispositivo a los barrios de Casc Antic, Sant Antoni, Poble Sec, Les Corts, el sur de Sant Gervasi, la parte norte de Gràcia, Horta, Trinitat Nova, Roquetes, Polígon Canyelles, Congrés y la Verneda. En total, contando con los policías destinados al Clot y Camp de l'Arpa, los agentes que se movilizarán serán 11 cabos y 76 guardias, en dos turnos de 36 guardias cada uno.

Esta exigua cifra da una idea del planteamiento de la policía comunitaria. Los guardias no ocuparán el territorio, sino que tratarán de conocer al máximo los problemas de una determinada zona. Para cumplir este objetivo, un cabo se responsabilizará de cada barrio y dentro de éste, un guardia por la mañana y



otro por la tarde tendrá también su propia área delimitada.

El despliegue de la policía comunitaria tendrá otras tres fases hasta que llegue a los 37 barrios o zonas en la que se ha dividido Barcelona. El concejal Joan Torres no se comprometió a dar una fecha fija sobre la finalización del despliegue, que puede durar hasta cuatro años. En total, cuando esto ocurra, serán necesarios un total de 300 guardias y 37 cabos. El Ayuntamiento no tiene previsto ampliar la plantilla del cuerpo para hacer frente a esta reestructuración, y Torres señaló que, de momento, los agentes necesarios se han obtenido de una mayor ratio-

LA CLAVE

Una iniciativa rodeada de recelos

■ La experiencia de policía comunitaria es inédita en España, salvo un plan piloto en l'Hospitalet. Los guardias asignados deberán superar los recelos de los vecinos, de los propios servicios municipales con los que deberán tratar los fallos que observen en la calle, e incluso con sus propios compañeros de plantilla. No pocos agentes de la plantilla de la Guardia Urbana desconfían del plan por considerar que se trata de otro intento fallido de recuperar la policía de barrio.

nalización de los demás servicios. La oposición reaccionó inmediatamente. Así, el presidente del grupo municipal de CiU, Artur Mas, señaló que "antes de comenzar la campaña electoral, ya hemos ganado una batalla. Después de 15 años de gobierno socialista finalmente se han decidido a seguir nuestra iniciativa de crear la policía de barrio". El portavoz del grupo popular, Alberto Fernández Díaz, también señaló que el guardia de barrio ha sido una de las prioridades de su partido y calificó el plan de "farsa, engaño y operación de maquillaje" por la falta de un mayor número de agentes. ■

Notícia de *La Vanguardia* del 19 de gener de 1995, informant de l'implementació de la segona fase de la policia de proximitat (abans comunitària) a la GUB.

La nueva policía de barrio echa a andar entre la ilusión de los guardias y el recelo ciudadano

■ La Guardia Urbana despliega la unidad en distintas zonas de los diez distritos de Barcelona con la sombra de las elecciones

JORDI JUAN

BARCELONA. — La nueva policía de barrio de la Guardia Urbana comenzó ayer su singladura por doce barrios de Barcelona, marcada por el escepticismo de muchos ciudadanos y por la ilusión de los agentes participantes. Esta unidad, bautizada por el Ayuntamiento con el nombre de policía comunitaria, supone toda una revolución en el sistema tradicional de funcionamiento de la policía local y en su relación diaria con los ciudadanos.

Estos agentes tendrán a su cargo una zona delimitada de la ciudad y su papel será el de "antena" municipal, recogiendo las quejas, reivindicaciones o peticiones de los ciudadanos sobre todo aquello que tenga que ver con la calidad de vida y el funcionamiento de los servicios municipales.

Esto que explicado así suena muy bien, tiene una difícil traducción a la vida práctica. Ayer, en el estreno oficial de la nueva policía, los agentes nuzaron las primeras reacciones de escepticismo y recelo de muchos ciudadanos que no están muy acostumbrados a un trato de los guardias de este tipo.

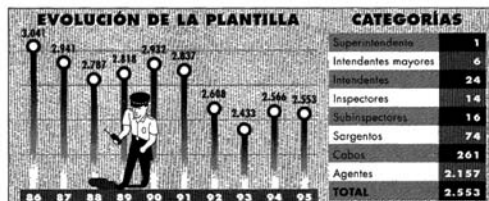
Inicio con 98 guardias

La proximidad de las elecciones municipales de mayo es una piedra en el camino para este nuevo servicio que debe luchar contra la etiqueta de ser otra propuesta electoralista. Los agentes de esta nueva unidad son voluntarios, han pasado un curso de formación y ayer no ocultaban su satisfacción por la labor que van a realizar.

El despliegue de esta policía comunitaria es gradual. Así, ayer comenzaron sus trabajos un total de 98 guardias (76 agentes y 22 cabos) distribuidos en dos turnos de mañana y tarde, y repartidos en diez áreas de la ciudad, una por cada distrito. Las zonas seleccionadas para esta primera fase han sido las de Casc Antic, Poble Sec, Sant Antoni, Les Corts, Horta, Gràcia norte, Sant



Un turista japonés filma a la guardia Encarnación Vitoria en la puerta del Museu Picasso



Gervasi sur, Verneda, Congrés y la que engloba los barrios de Roquetes, Poligon Canyetes y Trinitat Nova. Cada zona está al mando de un cabo y en cada una de ellas están distribuidas varias demarcaciones donde la responsabilidad recae en un guardia. Este agente ha de estar en contacto frecuente con los sectores más activos del barrio (comerciantes, escuelas, asociaciones de vecinos, grupos culturales, etcétera)

para empararse de los problemas que tienen. Cuando descubra algún fallo de algún servicio municipal, su función es la de ponerse en contacto con el distrito y solucionarlo lo antes posible. Como explica muy bien la cabo Anna Sánchez, que tiene asignado el barrio de Casc Antic, esta medida ayudará a eliminar la burocracia: "Hasta ahora, el guardia se limitaba a hacer un acta con la anomalía detectada y la enviaba al

distrito para que la solucionasen. Desde el día en que redactaba el acta hasta el día que llegaba a la unidad correspondiente podían pasar semanas".

Como ejemplos de su trabajo en el Casc Antic, la cabo Anna Sánchez y la guardia Encarnación Vitoria fueron advertidas sobre un lugar donde heroinómanos se inyectaban droga, un representante vecinal se quejó del ruido del camión del butano y

un comerciante pidió mano dura contra la venta ambulante.

De la actividad de los servicios del Ayuntamiento afectados dependerá buena parte del éxito de la iniciativa de la policía comunitaria. El concejal de Via Pública, Joan Torres, reconoce que esta cuestión le preocupa, pero se muestra confiado. Pasqual Mangall ya se apresuró ayer a aclarar que no esperaba resultados concretos y positivos del proyecto hasta dentro de un año.

No obstante, el despliegue de la policía comunitaria por toda Barcelona no acabará hasta noviembre de 1998 cuando se hayan ultimado las cinco fases que forman parte del

La técnica falló en la Ribera

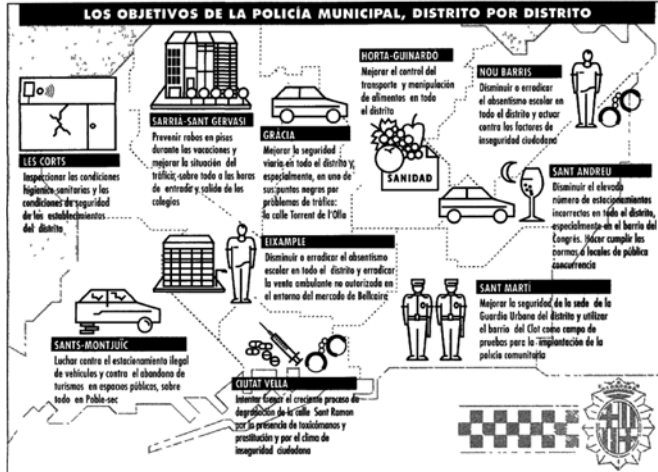
■ El flamante sistema automático de control de acceso en el barrio de la Ribera fue uno de los primeros fallos detectados ayer por la policía comunitaria. Mientras hacían la ronda por la zona, vieron cómo el póliz automático situado en el Born estaba desactivado. El agente Larios de la policía comunitaria avisó al centro de control de Tráfico para dar cuenta del fallo. Hace unos días, un póliz similar situado en la calle Ferran provocó graves daños en sendos vehículos al dispararse por sorpresa cuando salían. El azar quiso que ambos coches fueran taxis.

plan. En ese momento, el número de agentes implicados será 374 (300 guardias y 74 cabos). La oposición municipal ha criticado que esta cifra es muy exigua y que la plantilla de la Guardia Urbana tiene cada vez menos agentes, por lo que se resiente su labor. Enrique Lacalle, presidente del grupo municipal popular, criticó ayer la retirada de la comisaría móvil de la plaza Real coincidiendo con la aplicación del plan de policía comunitaria.

Mangall minimizó la baja de efectivos y señaló que en Barcelona hay unos 3.000 agentes del Cuerpo Nacional de Policía y unos 2.566 agentes de la Guardia Urbana, por lo que "la media de entre 3 o 4 policías por mil habitantes es suficiente y nos sitúa en la media europea".

Noticia de *La Vanguardia* del 16 de febrer de 1995, informant de la posada en marxa de la segona fase de la policia de proximitat el dia 15 de febrer de 1995 (abans comunitària) a la GUB.

Policías municipales de a pie radiografían los problemas cotidianos de Barcelona



Poble Sec, que "por sus características topográficas y de densidad demográfica tiene un espacio público escaso y poco respetado". Lo que en cualquier lugar de la ciudad es una muestra de incivismo, como el abandono de turismos o el aprovechamiento de la calle por parte de empresas talleres de automóviles, es aquí más grave si cabe.

A veces, los objetivos de la Guardia Urbana, gracias a las recomendaciones de sus agentes de a pie, afectan a un distrito, como la propuesta para elaborar un plan de actuación específica contra el absentismo escolar en el Enxampí, o contra los "reventapisos" en Sarrià. A veces, a un barrio, como el caso de Poble Sec. Y, a veces, a una calle.

Los policías municipales de Gracia consideran que una de sus prioridades, además de las tareas generadas inherentes a cualquier cuerpo policial, es fomentar la seguridad vial, sobre todo en la calle Torrent de l'Oliva. Muy estrecha y plagada de comercios, la fluidez de esta vía se

Julian Delgado cree que esta fórmula permite incentivar más a sus agentes y descentralizar la cadena de mando

ve entorpecida a menudo por operaciones de carga y descarga. Los urbanos proponen señalizarlo que denominan "puntos ciegos de parada" para atenuar el problema.

En otras ocasiones, los problemas elegidos como blanco son ya viejos, pero agravados por fenómenos recientes. Es la situación de la calle San Ramon, del Raval, donde la prostitución callejera se da ahora la mano con la venta de estupefacientes y la presencia de colectivos marginales e inmigrantes ilegales, que han propiciado la aparición de comercios con costumbres horarias, por utilizar un eufemismo, "diferentes a las occidentales".

La Guardia Urbana buscaba una fórmula que permitiera incentivar más a sus agentes y descentralizar su cadena de mando. El superintendente de la Guardia Urbana, Julian Delgado, y el intendente Carlos Reyner, de la subdivisión de organización, creen que han dado con la solución: planes de actuación específicas, diseñados por los propios encargados de llevarlos a cabo. "La duración de cada plan —explican— puede ir de un mes a un año y, antes de que se acabe ese plazo, debe estar en marcha otra actuación".

SEGURIDAD

La Guardia Urbana ha decidido que sean sus propios agentes, y no los jefes, quienes marquen los objetivos del cuerpo

DOMINGO MARCHENA

BARCELONA — La Guardia Urbana ha puesto en marcha una iniciativa más, al impulsar que agentes sin graduación —el equivalente a la escuela básica del Cuerpo Nacional de Policía— decidan cuáles son las actuaciones más urgentes de cada distrito, cuáles las más preocupantes y cuáles aquellas para cuya solución están mejor preparados. Es lo que podría considerarse la radiografía de las necesidades de Barcelona en materia de seguridad, tráfico y calidad de vida, con el valor añadido de que no se ha efectuado desde un despacho, sino que la han elaborado los policías municipales que patrullan a diario por la calle y son testigos directos de esos problemas.

No se trata de grandes operaciones policíacas. Tampoco reflejan todo lo que se hace o todo lo que se debería hacer en cada zona, pero sí resumen los problemas cotidianos de muchos vecinos. Los guardias de Sants-Montjuïc, por ejemplo, opinan que una de las zonas que requiere mayor atención de su distrito es



EL "MODELO BARCELONA" de policía interesa a Japón (en la foto, un reciente encuentro entre el cónsul y Julian Delgado)

Noticia de *La Vanguardia* del 6 de juny de 1995, informant de la radiografia dels agents a peu de proximitat envers els problemes quotidians de la ciutat de Barcelona.

TELEVISIÓ · COMUNICACIÓ · GENTE · PASATIEMPOS · AGENDA · TEMPO

vivir

BARCELONA
Más buses en el 2006
Barcelona y el área metropolitana tendrán 171 buses más, lo que representa un aumento del 12%
PÁGINA 3

CERDANYOLA
Vía libre al Centre Direccional
El proyecto urbanístico Centre Direccional ha sido aprobado
PÁGINA 4

SANT FELIU
Las vías férreas serán soterradas
Las vías del ferrocarril, que ahora dividen la ciudad, estarán soterradas el 2010
PÁGINA 5

GENTE
Demi Moore vuelve a casarse
La actriz Demi Moore, de 42 años, se casa por sorpresa con su novio, de 27, Ashton Kutcher
PÁGINA 13

EL TIEMPO
Algunas nubes y sol
Nubosidad variable en la costa, nordeste y Pirineo. Sol en el resto y más calor
PÁGINA 16

Policías para todo

MOSSOS Y URBANOS DEBERÁN ATENDER CUALQUIER DENUNCIA CIUDADANA EN BARCELONA

JORDI BORDAS | BARCELONA

Que sea un urbano o un mossos no tendrá la menor importancia. A partir del próximo 1 de noviembre, cualquier persona que se encuentre en Barcelona podrá presentar una denuncia a la Guardia Urbana o a los Mossos d'Esquadra sin tener que fijarse a qué cuerpo pertenece el policía al que solicita la

EL COMETIDO POLICIAL
Ningún policía podrá negarse a intervenir en un problema ciudadano

MESES DE TENSIÓN
Los acuerdos tuvieron que vencer los fuertes recelos de ambos cuerpos policiales

intervención. El convenio de colaboración firmado ayer por la consellera de Interior, Montserrat Tura, y el alcalde de Barcelona, Joan Clos, facultará a que los Mossos actúen en la capital barcelonesa incluso en cuestiones hasta ahora reservadas a la Guardia Urbana, por ejemplo, las de tráfico. Por otra parte, los urbanos, como hasta ahora, podrán y deberán intervenir ante la comisión de cualquier delito aunque la investigación posterior corresponda a los Mossos d'Esquadra.

La consellera Tura resumió con estas palabras lo que sucederá a partir del 1 de noviembre: "Que todos los ciudadanos de Barcelona y todas las personas que estén en la ciudad sepan que cuando vayan un policía éste no podrá negarse a atender su problema o que intervenga tanto si llaman al 088 como al 092. Que todo el mundo, sea barcelonés o extranjero, sepa que los dos cuerpos policiales son, en realidad, uno solo, ya que actuarán de forma coordinada".

Joan Clos remató la vehemente afirmación de Montserrat Tura declarando que en Barce-



La consellera Tura y el alcalde Clos sellaron con un beso el convenio de colaboración entre ambos cuerpos policiales

Los cinco pilares

Las cinco columnas generales sobre las que descansa el acuerdo Generalitat-Ayuntamiento son las siguientes:

- POLICÍA JUDICIAL**
► El carácter judicial seguirá correspondiendo a los Mossos, mientras que la Guardia Urbana mantendrá su carácter administrativo
- INVESTIGACIÓN**
► Los Mossos mantendrán la investigación de los delitos
- LOCALES PÚBLICOS**
► El Ayuntamiento facilitará a los Mossos información sobre locales públicos
- GESTIÓN DE DENUNCIAS**
► Ambos cuerpos recibirán y gestionarán las denuncias
- SALA DE MANDO ÚNICA**
► Los mandos de Mossos y Guardia Urbana se coordinarán desde una sala conjunta

Beso sin pasión

ANÁLISIS Montserrat Tura y Joan Clos sellaron ayer el importante acuerdo policial para Barcelona con un beso, como puede observarse en la imagen superior. El gesto, educado pero poco apasionado, podría definir el estado real de las relaciones entre los mandos policiales y policiales de los Mossos d'Esquadra y la Guardia Urbana. Hasta firmar los cuatro convenios definitivos, los responsables de la policía autonómica —que debe tomar las riendas de Barcelona a partir del 1 de noviembre— y los de la policía local han pasado semanas bajo el signo de la tensión. Después de un buen número de sesiones

en las que encajar las funciones de uno u otro cuerpo parecía mucho más difícil que mantener el orden en la ciudad, el acuerdo tardío permite respirar a los ciudadanos, al menos de momento. Lo más importante está por llegar. Si ambos cuerpos olvidan sus roces y cumplen con todo lo que dicen los papeles que presentaron ayer a la ciudadanía, si se centran en hacer bien el cometido principal designado en lugar de usurpar funciones de otros, entonces todo marchará sobre ruedas. De lo contrario, la seguridad de los ciudadanos pasará de la esperanza a la pesadilla.

ALBERT GIMENO

lona "no habrá diferencias entre policías. El ciudadano no tiene por qué saber a qué Administración pertenece el agente que ve en la calle, un hecho sin precedentes en toda España". Precisamente, uno de los principios contemplados en el convenio de colaboración se refiere a la "intervención mínima obligada" que tendrá el cuerpo policial que, "por razones de y/o proximidad inmediata", actúe ante un hecho, sin perjuicio de que, posteriormente, se haga cargo de la investigación o ésta tenga que recaer sobre el otro cuerpo.

Fue la delimitación exacta de las competencias que quedan asignadas a la Guardia Urbana y a los Mossos d'Esquadra el gran caballo de batalla del acuerdo entre Interior y Ayuntamiento de Barcelona, una negociación que no fue precisamente un camino de rosas, ya que cada cuerpo policial quería tener competencias exclusivas en determinados terrenos.

SÍGUE EN LA PÁGINA 2

Noticia de *La Vanguardia* del 27 de setembre de 2005, informant del nou desplegament dels Mossos d'Esquadra a la ciutat de Barcelona a partir de l'1 de novembre de 2005 i del treball conjunt que faran ambdós cossos policials a partir d'aquesta data.

Parejas de barrio

Barcelona potencia la policia de proximitat para fomentar y mejorar la convivencia en la ciudad

GEMMA MARTÍ

Ricard y Olga son una más de las parejas que se pasean por el Eixample. Uniformados y con la PDA en la mano, los dos agentes visitan los comercios de la zona, hablan con los vecinos —como Charo Martínez, portavoz de la asociación Eixample Sostenible y una enamorada de su barrio, Dreta del Eixample— y están al tanto de cualquier incidencia o hecho que pueda perturbar el día a día de los barceloneses.

Desde 1994, la Guardia Urbana apuesta por el modelo de policia de proximitat en contraposición con el estilo reactivo, explica el intendente de la Guardia Urbana Joan Miquel Aguilà, añadiendo: "la policia comunitaria se basa en una mayor presencia en los barrios con el patrullaje preventivo, y un fortalecimiento de las relaciones con la comunidad y con el tejido asociativo de la ciudad. De esta manera se incrementa el grado de detección de los fenómenos emergentes y se mejora la capacidad de respuesta ante

PREVENCIÓN

La policia comunitaria da respuesta a los nuevos problemas emergentes

nuevas realidades, se contribuye a incrementar los niveles de convivencia y de civismo y, en global, se consigue mayor calidad de vida".

EN TODOS LOS BARRIOS

A través de los GPS se garantiza una presencia efectiva de los agentes en todos los barrios. Uno de los valores de esta policia de proximitat son las unidades que patrullan a pie y visitan de manera regular los comercios, los centros educativos, tienen encuentros con los representantes vecinales, los líderes de diferentes comunidades, asisten a los consejos de barrio, los plenos, a las audiencias públicas... para conocer y tener el máximo de información de lo que sucede en el territorio y las preocupaciones de los ciudadanos. "Además, intentamos tener unos referentes, unos interlocutores o líderes que nos permiten recoger las inquietudes del colectivo y estar en contacto directo con la ciudadanía, ya que no podemos estar al margen de lo que sucede en la ciudad y en el resto de países", remarca Aguilà. Y pone como ejemplo la detección de familias en riesgo de exclusión social, de absentismo escolar, de ocupación de viviendas... "temas que afectan al día a día y que con otro modelo de policia pasarían desapercibidos, o que se actuaría cuando ya existiera un problema y no se podría hacer una tarea preventiva como



RICARD Y OLGA, DOS DE LOS AGENTES DE LA GUARDIA URBANA QUE PATRULLAN POR EL EIXAMPLE. F. CANALLONGA



CHARO MARTÍNEZ -AL FONDO- CON LOS AGENTES Y UNA VECINA



REGULARMENTE, OLGA Y RICARD VISITAN A LOS COMERCIANTES



LOS AGENTES PIDEN AL CICLISTA QUE UTILICE EL CARRIL BICI

CANALES PARA ACCEDER A LA GUARDIA URBANA



LA PDA PERMITEN A LOS AGENTES GESTIONAR DIRECTAMENTE LAS INCIDENCIAS

l Teléfono 092: atención directa las 24 horas del día y los 365 días del año. Es el canal indicado para solucionar una incidencia determinada, que se produce en ese momento

l Plataforma IRIS: es el sistema multicanal del Ayuntamiento de Barcelona para gestionar las incidencias,

reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos y para promover actitudes cívicas: www.bcn.cat/iris

l Directamente a la policia comunitaria, cuando hace patrullaje a pie

l A través de entidades y colectivos, que tienen relación directa con la Guardia Urbana

hacemos ahora". Asimismo, la colaboración, implicación y corresponsabilidad del ciudadano hace que la Guardia Urbana sea más eficaz, más efectiva, "lo que redundará en mayor seguridad para todos", añade.

VÍA DIRECTA

El modelo de proximitat también facilita que cualquier ciudadano que se dirija a la Guardia Urbana —de forma presencial, telefónica (se reciben mil llamadas diarias al 092), a través de la web...— tenga una respuesta. "Tenemos un compromiso de calidad que establece que cualquier demanda de la ciudadanía debe tener una respuesta en quince días", explica el intendente, quien remarca: "Y se evalúa tanto el tiempo de respuesta como la calidad de la respuesta que se ofrece, o sea, no sirve contestar cualquier cosa".

Además, en caso de urgencia —un accidente con heridos, un obstáculo en la vía pública, una pelea...— está previsto que la Guardia Urbana llegue al lugar donde se produjo el incidente en un máximo de diez minutos. Para Aguilà es importante que

IMPLICACIÓN

La colaboración del ciudadano incrementa la eficacia de la Guardia Urbana

el ciudadano sea consciente de que la policia trabaja a su servicio, buscando lo mejor para el colectivo. "Y esto se pone de manifiesto en celebraciones o actividades que se realizan en la vía pública, como los correfuegos, los desfiles de gigantes, etc. donde la Guardia Urbana hace una labor previa de cortar calles, retirar vehículos que molestan, etc. para que todo funcione sin incidencias".

Hoy, con la incorporación de las nuevas tecnologías, el guardia urbano también puede gestionar incidencias directamente con su PDA. "Hace una fotografía de la incidencia —por ejemplo, un árbol que puede caerse, una señal de tráfico que falta, una papelerita rota...— y la envía directamente al servicio correspondiente que, en una semana o diez días, soluciona el problema".

Noticia de *La Vanguardia* del día 6 de juliol de 2013, on s'explica l'actual funcionament dels agents de policia de proximitat a la ciutat de Barcelona i la seva potenciació gradual.



La funció de protecció d'autoritats locals a la ciutat de Barcelona

Sr. Joaquim Arandes i Moix

Intendent de la Guàrdia Urbana de Barcelona

1. Introducció

La protecció d'autoritats municipals és una de les funcions específiques de competència directa i plena que té com a responsabilitat la Guàrdia Urbana de Barcelona (GUB).

Fins l'any 2000, les funcions de vigilància i protecció d'autoritats del consistori barceloní només s'havien prestat d'una forma integral a la figura de l'alcalde i això des del 1843.

A la ciutat de Barcelona l'embrió del que ara és la Unitat de Protecció va començar amb l'alcalde Sr. Socias Humbert, de la Unió de Centre Democràtic (UCD), coincidint amb l'atemptat amb resultat de mort de l'alcalde Sr. Joaquim Viola el 1978 (alcalde del règim franquista).

Aquest embrió va estar format per sis agents de la Unitat Motoritzada que realitzaven el servei amb l'uniforme reglamentari, i era requisit indispensable portar arma de foc, tot i que no era obligatòria en aquella època per a tots els agents del Cos. Es feia servei de vigilància al seu domicili com a protecció estàtica, i d'escorta com a protecció dinàmica.

Amb l'alcalde Sr. Serra, del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), la brigada de protecció va passar a ser independent i a estar sota la direcció del cap del Cos; el nombre es va incrementar fins a uns 15 agents, els quals organitzaven el servei de paisà i anaven armats. Realitzaven tant la protecció estàtica com dinàmica de l'alcalde.

Des d'aquell moment fins a l'any 2000, amb l'alcalde Sr. Clos, del PSC, la brigada passa per diverses dependències funcionals i incursions en diverses divisions i/o unitats, amb increments o disminucions del personal assignat segons les circumstàncies del moment.

L'any 2000, coincidint amb l'increment de l'activitat terrorista d'ETA a Catalunya, i en especial de la campanya terrorista contra els regidors municipals, sobretot dels grups del Partit Popular i el PSOE/ PSC, un augment en la plantilla de la brigada va permetre ampliar el nombre de tinent d'alcalde i regidors objecte de protecció, fins aleshores limitada a les personalitats polítiques del Partit Popular de Catalunya, considerades possibles objectius d'amenaça més immediata.

Així es crea l'anomenada Brigada de Protecció d'Autoritats, que treballa per garantir la seguretat dels regidors municipals que, juntament amb la Brigada de Protecció de l'Alcalde, formen totes dues la Unitat de Protecció. Entre les dues brigades la plantilla puja fins als 65 agents, nombre que oscil·la segons el moment i les circumstàncies pròpies del servei.

L'any 2010, coincidint amb l'anunci del cessament de l'activitat d'ETA i la verificació per part dels especialistes que aquesta era una situació real i estable, la Prefectura, seguint ordres del govern municipal, va decidir reestructurar la Unitat de Protecció i incorporar l'antiga Unitat de Seguretat de l'Ajuntament a la de Protecció i reduir els serveis de protecció dinàmica fixa que es realitzaven. Aquesta circumstància obliga a un redimensionament del personal per tal de donar un bon servei de manera eficient.

2. Principals tasques de la Unitat de Protecció

Avui dia no existeixen dues brigades de protecció, sinó només una secció de protecció d'autoritats, des de la qual es dona cobertura tant a l'alcalde com a la resta de regidors, amb protecció estàtica i dinàmica, segons el cas, i amb una secció de protecció d'edificis.

La secció de protecció d'autoritats s'organitza en dos grups diferenciats:

- El de l'alcaldia.
- El de la resta de tinents d'alcalde i regidors.

Els agents adscrits al primer grup s'encarreguen de la seguretat personal de l'alcalde de Barcelona, exerceixen íntegrament la vigilància dinàmica de l'alcalde, són xofers executius de protecció en els seus desplaçaments, i executen la vigilància estàtica en l'àmbit corporatiu i residencial.

Els agents del grup de tinents d'alcalde i regidors són els responsables de seguretat de la resta de personalitats institucionals de l'Ajuntament de Barcelona.

Amb la pèrdua d'aquests serveis d'escorta, la Unitat ha passat a realitzar altres tasques pròpies que fins llavors no es podien assumir, com ara:

- Cobertura dels Plenaris i Audiències Públiques als Districtes per tal de garantir la seguretat dels regidors que hi intervenen.
- Protecció de diferent personal municipal, inclosos els agents de la GUB, que amb motiu de la seva tasca es veuen amenaçats en les seves intervencions judicials o fins i tot en la seva vida particular.
- Cobertura de diferents autoritats convidades per l'Ajuntament de Barcelona i que desenvolupen la seva activitat en instal·lacions municipals.
- Protecció de béns històrics en el seu trasllat i custòdia durant presentacions, canvis d'ubicació, etc.
- Protecció d'edificis com la seu de l'Ajuntament de Barcelona i el complex de la GUB a la Zona Franca.

3. El pla d'acció

La compareixença pública d'una personalitat comporta l'elaboració d'un dispositiu de seguretat que requereix una minuciosa planificació prèvia.

Un equip d'avançada, amb el suport d'altres brigades del Cos, recull en un informe, supervisat pel responsable del dispositiu, la valoració dels possibles riscos emergents en la jornada de l'acte. En funció d'aquest informe previ, es decideixen les línies d'actuació i la intervenció d'efectius de la unitat. A partir d'aquí, la seguretat de l'operatiu resulta de la suma de diversos cercles concèntrics policials que parteixen de la personalitat que s'ha de protegir.

El cercle del radi més curt el cobreix l'escorta més proper, que és visible i clarament identificable com a tal i que l'acompanya en tot moment. Aquesta càpsula segueix vigilada de prop pels efectius de requisa, és a dir, per aquells agents que examinen i mantenen en condicions de seguretat l'escenari per on s'ha de moure l'autoritat.

El tercer cercle el componen la resta de grups de seguretat ciutadana i/o de trànsit, que donen suport a l'acte en el pla de protecció.

4. Protecció integral

L'escorta esdevé un veritable guardià de la persona a la qual protegeix. L'autoritat protegida ho és sota el temor que, pel càrrec que desenvolupa, se li pressuposa un potencial risc afegit d'una vulneració dels drets fonamentals de què tot ciutadà gaudeix en societat.

És per això que l'escorta actua com a garantia tant de la seva integritat física com de la seva llibertat. L'acompanyament, defensa i protecció d'autoritats de l'Ajuntament per impedir que siguin objecte d'agressions o d'actes delictius és, però, només una part de les tasques encomanades als escortes.

Cal tenir en compte que l'autoritat pública no tan sols pot ser objecte d'amenaques externes sinó que també pot patir qualsevol mena d'accident que posi en perill la seva salut. L'escorta no tan sols tindrà cura d'evitar que això passi, en la mesura del seu abast, sinó que també reaccionarà amb prestesa per socórrer el seu protegit davant d'una crisi mèdica. Tot escorta està preparat per practicar reanimació cardiopulmonar i mantenir la persona, ferida o malalta, estable fins a l'arribada dels serveis sanitaris.

La constant proximitat de l'escorta al subjecte a protegir, tant en l'àmbit privat com en el públic, obliga també el policia a conduir-se dins d'una ètica professional mereixedora de la confiança i la credibilitat del seu protegit.

L'escorta desenvolupa les seves funcions amb el deure de la discreció i de la seriositat que hauran de garantir el dret a la intimitat personal i familiar i el secret de comunicacions.

5. Donar bona imatge

La projecció pública de la seva conducta professional ha de ser excel·lent. Aquest policia acompanya permanentment la personalitat i, per tant, esdevé el representant del Cos fora de Barcelona, acompanyant autoritats en les seves compareixences públiques arreu de l'Estat i de l'estranger. Una reacció errònia o fora de lloc de l'amatent pot afectar seriosament el renom de l'autoritat i el crèdit de la Guàrdia Urbana com a policia de l'Ajuntament. De fet, la seguretat de la personalitat passa per la seguretat del mateix escorta. Són policies amb funcions específiques de gran responsabilitat que requereixen un nivell de preparació, tant física com de coneixements, de primer ordre.

L'escorta de la Guàrdia Urbana supera un curs general de 100 hores amb un programa ampli. El curs comprèn no tan sols l'aprenentatge de tècniques operatives específiques de la particular metodologia de treball, sinó que també dota aquests policies d'eines que els

faculten per ser veritables «tot terreny» en matèria de seguretat personal.

Des de la qualificació en primers auxilis d'emergència a nocions en extinció d'incendis, passant pel mateix entrenament físic i psicològic, l'escorta rep una completa formació, validada per anys de professió, al nivell de les més modernes policies europees. Malgrat l'aparent individualitat amb què treballa un escorta, la feina que desenvolupa és resultat d'una laboriosa actuació en equip que coordina les diverses seccions internes de la unitat (equips d'avançades, contravigilàncies, etc.) amb altres unitats.

6. Perfil de l'escorta

L'escorta és un agent de característiques físiques i perfil psicològic allunyats de la imponent i temible imatge del *bodyguards* de pel·lícula nord-americana. És un policia que combina presència i condició física, equilibri emocional i psíquic i instrucció en diverses disciplines, que el capaciten per a la defensa pròpia i la d'un tercer, des del paradigma de la prevenció.

7. Quadre evolutiu dels alcaldes de Barcelona que han gaudit d'escorta

Núm	Alcalde	Inici mandat	Fi mandat	Partit polític
111	Joaquim Viola i Sauret	Setembre 1975	Desembre 1976	Alcalde franquista
112	José María Socías Humbert	Desembre 1976	Gener 1979	Durant la transició democràtica espanyola (UCD)
113	Manuel Font i Altaba	Gener 1979	19 d'abril de 1979	<i>Alcalde en funcions</i>
114	Narcís Serra i Serra	19 d'abril de 1979	2 de desembre de 1982	PSC

Núm	Alcalde	Inici mandat	Fi mandat	Partit polític
115	Pasqual Maragall i Mira	2 de desembre de 1982	26 de setembre de 1997	PSC
116	Joan Clos i Matheu	26 de setembre de 1997	8 d'agost de 2006	PSC
117	Jordi Hereu i Boher	8 d'agost de 2006	1 de juliol de 2011	PSC
118	Xavier Trias i Vidal de Llobatera	1 de juliol de 2011	13 de juny de 2015	Convergència i Unió
119	Ada Colau Ballano	13 de juny de 2015	En el càrrec	Barcelona en Comú

Models policials: del model tradicional als models de proximitat

Bayley, D., *Police for the future*. Oxford University Press. Nova York, 1994.

Black, D., *The manners and customs of the police*. Academic Press. Nova York, 1980.

Bland, N.; Miller, J.; Quinton, P., *Police stops, decision-making and practice*. Home Office. Londres, 2000.

De Giorgi, A., *Tolerancia Cero. Estrategias y prácticas de la sociedad del control*. Virus Editorial. Barcelona, 2005.

Felson, M.; Ronald, C., *Business and crime prevention*. Criminal Justice Press. Monsey, Nova York, 1997.

Fernández Conrado, J., *El Poder en la Policía. El funcionamiento de las redes de poder en las organizaciones policiales*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2001.

— *La policía a principios del siglo XXI: la proximidad estratégica*. Torí, 2004. Mimeografiat.

— *Sistemas de organización del trabajo de la policía*. Torí, 2004. Mimeografiat.

— *La proximidad estratégica*. Nàpols, 2004. Mimeografiat.

— *Técnicas de dirección en la policía local del siglo XXI*. Las Palmas de Gran Canaria, 2006. Mimeografiat.

— *Seguridad, convivencia y civismo*. L'Hospitalet de Llobregat, 2006. Mimeografiat.

— «Gestión estratégica de la policía: La proximidad estratégica», dins: *Prevención y modelo policial*. Ed. M. Martín. Barcelona, 2008.

— «El modelo de proximidad estratégica: Gestión estratégica para una policía orientada a la convivencia», dins: Garrós, Imma; Yñiguez, Agustín (coords.), *El papel de la policía en la convivencia*. Dux. Barcelona, 2008.

— «¿Quién construye espacio público? La Policía», dins: *Espacios públicos y cohesión social*. Ed. Alberto Hurtado. Santiago de Chile, 2009.

Fernández, Conrado J.; Yñiguez, A., *Gestió estratègica de la policia*. Ed. Punto Rojo. Sevilla, 2014.

Frankl, V., *Man's Search for Meaning*. Pocket Books. Nova York, 1985.

Goffman, E., *Behavior in public places. Notes on the social organization of gatherings*. Doubleday. Nova York, 1963.

Goldstein, H., *Problem-oriented policing*. Temple University Press. Filadèlfia, 1990.

Guillén, M., «Profesionales y burocracia: desprofesionalización, proletarización y poder profesional en las organizaciones complejas». *REIS*, núm. 51, 1991.

Kaplan, R.; Norton, D., *Having Trouble with Your Strategy? Then Map It*. Harvard Business Review. Boston, 2000.

Kelling, G.; Wilson, J. Q., «Broken Windows: The Police and neighborhood safety». *Atlantic Monthly*, núm. 243 (1982), pàg. 29-38.

Martín, M., *La profesión de policía*. CIS/Siglo XXI. Madrid, 1990.

— «La Policía Local ante una nueva cultura profesional». *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 7 (1994 b), pàg. 165-178.

Moore, M.; Stephens, D., *Beyond Command and Control: The strategic management of police Departments*. Police Executive Research Forum. Washington DC, 1991.

O'Connor, G.; Vanderbosch, C., *Operación de patrullas*. Limusa. Mèxic, 1971.

Perrow, C., *Sociología de las organizaciones*. McGraw-Hill. Madrid, 1998.

Ramírez, A., *Estrategias sociales de Policía*. Dykinson Ministerio del Interior. Madrid, 2005.

Reiss, A. J., *The Police and the public*. Yale University Press. New Haven, 1971.

Sabaté, J., *L'enquesta de victimització de Barcelona i de l'Àrea Metropolitana, vint-i-dos anys una proposta d'anàlisi de la seguretat urbana des de l'Administració local*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Barcelona, 2005.

Silverman, E., «El programa Compstat y la policía de distrito en Nueva York» *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10 (2002), pàg. 41-46.

Torrente, D., *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. CIS/Universitat de Barcelona. Madrid, 1997.

— «Hacer la ronda: análisis sociológico de las actuaciones de la Policía Local». *Revista Internacional de Sociología*, núm. 16 (1997 b), pàg. 139-179.

— *Desviación y delito*. Alianza Editorial. Madrid, 2001.

Trojanowicz, R.; Bucqueroux, B., *Community Policing. A contemporary Perspective*. Anderson Publishing. Cincinnati, 1990.

Wilson, O., *Planeación de la Policía*. Editorial Limusa. Mèxic, 1990.

Yñiguez, A., «Policía y gestión del contacto ciudadano en sociedades complejas». *Seguridad Local*, núm. 11 (2006), pàg. 26-34.

— «La confianza en la Policía». *Seguridad Local*, núm. 24 (2009), pàg. 36-48.

Les funcions de policia administrativa de les Polícies Locals a Catalunya

Balbé Mallol, M., *Estado competitivo y armonización europea*. Ariel. Barcelona, 1997.

Castells Arteche, M., *Municipi i activitat policial*. El Pont de Pedra. Girona, 1990.

Curbet Hereu, J., *Democràcia i Policia*. Direcció General de Seguretat Ciutadana. Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya. Col·lecció Policia i Societat, Barcelona, 1983.

Decoqc, A., *Le Droit de la Police*. Editions Litec. París, 1991.

Díez Picazo, L. M.^a, «La Policía Local», dins: Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas. Madrid, 1988.

Galais González, C., *Les politiques locals de civisme a Espanya*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2010.

Galais González, C., *Les politiques locals de civisme a Europa*. Diputació de Barcelona. Barcelona, 2008.

Garland, David, *La cultura del control*. Gedisa. Barcelona, 2005.

Garrós Font, I., *El paper de la policia en la convivència*. Duxelm. Barcelona, 2008.

Izu Belloso, M., *La Policia Foral de Navarra*. Departament de Presidencia e Interior. Gobierno de Navarra. Pamplona, 1991.

Loubet, J., *La police. Approche socio-politique*. Montchestien. París, 1992.

Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas. Madrid, 1988.

Nieto García, A., *Derecho Administrativo sancionador*. Tecnos. Madrid, 2005.

Noeocleous, M., *La fabricación del orden social*. Prometeo. Buenos Aires, 2010.

Parejo Alfonso, L., *Seguridad pública y derecho administrativo*. Marcial Pons. Madrid, 2001.

Pemán Gavín, J., «La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica». *Revista Estudios*. Madrid, 2010.

Recasens Brunet, A., *La Seguridad y el modelo policial español*. VII Seminario Duque de Ahumada.

Segura del Pozo, J., «De la policía sanitaria a la promoción de la salud», dins: *Memoria del Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa*. Cultivalibros. Madrid, 2011.

Turrado Vidal, M., *Estudios sobre la policía*. Vol. II. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Madrid, 1991.

Les funcions de policia judicial de la Policia Local a Catalunya

Alonso Pérez, F., *La policía judicial*. Editorial Dykinson. Madrid, 1997.

Barcelona Llop, J., *Policía y Constitución*. Ed. Tecnos. Madrid, 1997.

Blázquez González, F., *La Policía Judicial*. Ed. Tecnos. Madrid, 1988.

Cortina Frade, I., «La policía municipal, miembro de la policía judicial», a: *Cuadernos Profesionales de Policía Municipal*, núm. 20 de la *Revista técnico-legislativa*. Ediciones Cosema, 1989.

Herrero Herrero, C., *Un modelo razonable de Policía Judicial*. Pàgina web del Ministeri de Justícia: Mjusticia.gob.es

Jiménez Villarejo, J., «La policía judicial: una necesidad, no un problema», a: *Poder Judicial*, núm. especial II. Madrid, 1987.

Martínez Pérez, R., *Policía Judicial y Constitución*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2001.

Moreno Retamiro, J. L., «Cuando la policía local puede ser Policía Judicial». *Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía*, núm. 90.

Queralt, J. J., *Introducción a la Policía Judicial*. Editorial Jose Maria Bosch. 3a edició. Barcelona, 1999.

Suárez Escalona, J. C., «La Policía Local como Policía Judicial en el Ordenamiento Jurídico español». *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 19, any 1998.

Sentències

Sentència del Tribunal Constitucional núm. 153/1997, de 29 de setembre.

Sentència del Tribunal Constitucional núm. 303/1993, de 25 d'octubre.

Sentència del Tribunal Constitucional núm. 51/1995, de 23 de febrer.

Sentència del Tribunal Suprem núm. 831/2007, de 5 d'octubre.

Sentència del Tribunal Suprem núm. 615/2006, de 29 de maig.

Sentència del Tribunal suprem núm. 533/2005, de 28 d'abril.

Sentència del Tribunal Suprem núm. 1334/2004, de 15 de novembre.

Sentència del Tribunal Suprem núm. 990/2000, de 7 de juny.

Marc normatiu

Constitució espanyola de 1978: articles 126, 149.29, 148.22 i 104.

Estatut d'Autonomia de Catalunya: Article 164 i Article 144.6.

Llei d'Enjudiciament Criminal: articles 282 a 298 i 769 a 773.

Llei 55/78 de 4 de desembre de Policia, art.13,264 a 269, art. 492 i art. 520.

Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial: articles 547 a 550.

Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat: articles 29 a 36.

Llei orgànica 12/1995, de 12 de desembre, sobre repressió del contraban; disposició addicional cinquena.

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

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.

Reial decret 769/87, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial.

Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya: articles 11 i 12.

Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local.

Instruccions de Fiscalia

Instrucció 1/2008, de 7 de març, sobre la direcció pel Ministeri Fiscal de les actuacions de la policia judicial.

Convenis

Conveni marc de col·laboració firmat el febrer de 2007 pel Ministeri de l'Interior i la FEMP.

Acords

Acords del Ple del Tribunal Suprem, Sala Segona, de 14 de novembre de 2003.

Acord de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994.

Acta de la reunió de la Comissió Nacional de Coordinació de Policia Judicial de 15 de juliol de 2015.

La mobilitat i la funció de control i vigilància del trànsit de la Policia Local a Catalunya

Aragay, J. M.; Equip de Recerca de l'Enquesta de Trànsit a l'AMB, *Quantificació i percepció de la mobilitat no obligada i el trànsit segons l'Enquesta de trànsit de l'àrea metropolitana de Barcelona*. Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, 1992-1994.

Carulla Canalís, D., *Enginyeria industrial. Especialitat Organitzativa Industrial. Estudi per a la millora del trànsit automobilístic a Terrassa*. Setembre 2010.

Comisión de las Comunidades Europeas, *Plan de Acción de Movilidad Urbana*. Brussel·les, 2010.

Costa Sanfeliu, X., *Estudi i simulació de xarxes urbanes de transport sota situacions de canvis de la xarxa viària (talls de carrers, emergències, tancament de carrers als trànsit, etc.) mitjançant el programa AIMSUN*.

Memòria. Escola Tècnica Superior d'Enginyeria Industrial i Aeronàutica de Terrassa, juny 2009.

Diputació de Barcelona, *Instruments de planificació i gestió de la mobilitat local a Europa*. Primera edició, gener 2008.

— *Segona edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2006*.

— *Tercera edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2007*. Primera edició: setembre 2008.

— *Quarta edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2008*. Primera edició: setembre 2009.

— *Cinquena edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2009*. Primera edició: setembre 2010.

— *Sisena edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2010*. Sisena edició: juliol 2011.

— *Setena edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2011*. Primera edició: novembre 2012.

— *Vuitena edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2012*. Primera edició: setembre 2013.

— *Novena edició del Cercle de Comparació Intermunicipal de Policia Local. Resultats any 2013*. Octubre 2014.

— *Instruments de planificació i gestió de la mobilitat local a Europa*. Primera edició, gener 2008.

— *Plans de Mobilitat Urbana. Reflexions i criteris d'elaboració*. Volum I. Barcelona, 2010.

Generalitat de Catalunya. Servei Català de Trànsit, *Pla de Seguretat Viària de Catalunya 2014-2016*. Aprobat per Acord de Govern el 29 d'abril de 2014 i tramès al Parlament de Catalunya el 30 d'abril de 2014. Barcelona, 2014.

— Servei Català de Trànsit, *Pla Estratègic de Seguretat Viària de Catalunya 2014-2020*. Aprobat per Acord de Govern el 14 de gener de 2014 i tramès al Parlament de Catalunya el 16 de gener de 2014. Barcelona, 2014.

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, *Jornades de seguretat viària al món local*. Mollet del Vallès, 27 i 28 de gener de 2012. Recull de ponències.

Institut de Seguretat Viària, *Dossier tècnic de seguretat viària. Carrers per viure*. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació. Barcelona, 1992.

Jaliot Garcia, M.; Rodríguez Gómez, D., *Un model de canvi d'actituds com a base del curs de formació inicial de professors de formació viària. Descripció i avaluació d'una experiència*. Educar, 39, UAB, 2007.

Navazo, M., *VI Jornada de Seguretat Viària Local, Barcelona. Les zones 30 i els carrers residencials. L'espai de convivència*. 2012.

Pedragosa, J. L., *Anàlisi dels accidents de trànsit a Catalunya i causes més rellevants. Anuari de Psicologia 1995*. Facultat de Psicologia Universitat de Barcelona.

Servei Català de Trànsit, *Dossier tècnic de seguretat viària. Elements reductors de velocitat*.

— *Directrius genèriques a les policies locals sobre trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària per a l'any 2015*. Grup de treball GT12 de la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària. Barcelona, 2015.

— *Activitats d'educació per a la mobilitat segura de les policies locals de Catalunya*. Barcelona, 2011-2012.

— *SIAVT: Servei d'Informació i Atenció a les Víctimes d'Accidents de Trànsit*.

SIDAT, *Manual de continguts i normes d'emplenament del qüestionari d'accidents*. Sistema Integral de Recollida de Dades d'Accidents de Trànsit.

Trachsel Costa, M., *Els atropellaments com un problema de seguretat. Màster en polítiques públiques de seguretat*. UOC/ISPC.

**La funció de policia de proximitat a Catalunya.
Especial referència a la seva aplicació a la ciutat
de Barcelona**

Ajuntament de Barcelona, *10 Anys del Consell de Seguretat Urbana de Barcelona, 1984-1994*. Barcelona, 1994.

Alderson, J., *Protecting the public with integrity*. 1998.

Gomà, R.; Subirats, J., «L'elaboració pluralista de les polítiques locals. El paper de les ONG». Revista *CIFA*, 1994.

Guàrdia Urbana de Barcelona, *El model de Policia Comunitària de la Guàrdia Urbana de Barcelona*. Document intern. Barcelona, gener 1995.

— *Projecte d'implementació a la Guàrdia Urbana de Barcelona del model de Policia Comunitària*. Document intern. Barcelona gener 1995.

Martín Fernández, M., *Sociologia de la policia*. Màster en Estudis Policials Universitat de Barcelona, 1993-1995.

Martín, M.; Rodríguez, J. A.; Sabatè, J., Congrés Internacional sobre: «La Policía del futuro», «Mediación y proximidad». L'Hospitalet de Llobregat, novembre 1996.

Trojanowicz, R.; Bucqueroux, Community Policing: How to get started. Anderson Publishing Co. Cincinnati (Estats Units), 1994.



Abreviatures

ABP: Àrea Bàsica de Policia de PG-ME

CCI: Cercles de Comparació Intermunicipal

CE: Constitució espanyola de 1978

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

CITCO: Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado

CNCPJ: Comissió Nacional de Coordinació de Policia Judicial

CNP: Cos Nacional de Policia

CPCPJ: Comissió Provincial de Coordinació de Policia Judicial

EATO: Equip de Suport Tècnic Operatiu de la GUB

EMS: Educació per a la mobilitat segura

FCS: Forces i Cossos de Seguretat

GC: Guàrdia Civil

GUB: Guàrdia Urbana de Barcelona

ITS: *Intelligent Transportation Systems*

LBRL: Llei de bases del règim local

LECrim: Llei d'Enjudiciament Criminal

LOFCS: Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat

LOFCSE: Llei orgànica de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat

LOMPIVG: Llei orgànica de mesures de protecció integral contra la violència de gènere

LOPJ: Llei orgànica del Poder Judicial

PESV: Pla Estratègic en Seguretat Viària

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

PMU: Plans de Mobilitat Urbana

PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya

RDPJ: Reial Decret 769/87, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial

SIAVT: Servei d'Informació i Atenció a les Víctimes d'accidents de Trànsit

SIDAT: Sistema Integral de recollida de Dades d'Accidents a Catalunya

SPO: Sector Policial Operatiu de la GUB

UCD: Unió de Centre Democràtic

UT: Unitat Territorial de la GUB

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 segon volum descriu les diverses funcions que exerceixen les policies locals al nostre país i les operatives que apliquen els agents d'aquests cossos de seguretat per tal d'acomplir les tasques i funcions que tenen assignades.



**Diputació
Barcelona**

ISBN 978-84-9803-747-0



9 788498 037470