

W

**WORKING
PAPERS**

367

**El Sistema de Policia de Catalunya: un nou
model organitzatiu policial**

ANDREU J. MARTÍNEZ



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

El Sistema de Policia de Catalunya: un nou model organitzatiu policial

Andreu J. Martínez

Professor associat Universitat de Barcelona.

Departament de Dret Administratiu, Dret Processal i Dret financer i Tributari

Director General de la Policia. Departament d'Interior. 2018 - 2019

Director General d'Administració de Seguretat. Departament d'Interior. 2011 - 2013

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, amb un informe previ del corresponent comitè de lectura, especialitzada en la publicació en la llengua original de l'autor— de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no en limita la posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.

Les idees i opinions contingudes en aquest document són responsabilitat de l'autor, sense que reflecteixin, necessàriament, el pensament del consorci Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Andreu J. Martínez

ISSN: 1133-8962

DL: B-10186-2012

ABSTRACT

En els darrers anys, diferents iniciatives han intentat donar resposta a la vertebració de la Policia de Catalunya. L'evolució de les demandes de seguretat i el context actual, converteix en imperatiu afrontar ara, i de manera decidida, aquest repte. Amb aquesta idea, el present treball té com a objectiu concretar una base teòrica per un nou model organitzatiu policial que es configura com el conjunt d'institucions, recursos i mitjans que garanteixen les prestacions del servei de policia, que defineix polítiques públiques de seguretat flexibles amb una perspectiva sistèmica i que dona cohesió i forma a l'estructura de la seguretat policial. Amb un plantejament pragmàtic, que vol assumir els diferents punts de vista que hi conflueixen, s'ha respectat la tradició i l'evolució dels cossos policials i la perspectiva institucional, incorporant la concreció dels eixos bàsics d'un nou projecte legislatiu. Aquest treball identifica també elements estructurals, tant a nivell polític com operatiu, per tal de coadjuvar a construir el Sistema Únic de Policia de Catalunya.

ÍNDEX

PRÒLEG (A càrrec de Joana Vallès i Pena. Periodista especialitzada en comunicació de seguretat i emergències)	8
1. Introducció. El sistema de seguretat pública de Catalunya.	10
2. La Policia de Catalunya.	15
3. El Sistema Únic de Policia de Catalunya. Un nou model organitzatiu policial.	19
4. Objectius de la nova Llei d'Ordenació del Sistema de Policia de Catalunya (LOSPC)	24
5. La proposta jurídica d'un nou model organitzatiu: el Sistema únic de Policia de Catalunya.	26
5.1 Competència per legislar.	27
5.2 Principis i valors del sistema.	29
5.3 Les autoritats del sistema	31
5.4 La delimitació de serveis entre els dos cossos del Sistema Únic de Policia de Catalunya	33
5.5. La funció pública policial al nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya.	40
5.5.1. La selecció	40
5.5.2 L'adequació d'escales i categories. La negociació col·lectiva.	42
5.5.3 La formació	43
5.5.4 El règim disciplinari i l'avaluació dels serveis	44
5.6 La contractació pública	46
5.7. Estructura i finançament del Sistema de Policia de Catalunya	47
5.7.1. Estructura del Sistema	47
5.7.2. El finançament del Sistema	49
5.7.2.1. Despeses pressupostàries	49
5.7.2.2. Finançament de les despeses pressupostàries	52
5.8 .La ciutadania i el nou model organitzatiu	54
6. L'enfocament de la reforma de la Llei 4/2003 per la nova Llei d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya	55
7. Conclusions	57
8. Bibliografia	61

PRÒLEG**JOANA VALLÈS I PENA.****PERIODISTA ESPECIALITZADA EN COMUNICACIÓ DE SEGURETAT I EMERGÈNCIES)**

Poques van ser les persones i els polítics que, amb la restauració de la democràcia i l'inici de la recuperació de l'autogovern van apostar perquè Catalunya tingués una policia pròpia. El règim franquista havia situat els cossos de seguretat com una eina de repressió i esborrava de la percepció ciutadana la necessitat de dotar-se d'un cos policial garant de la seguretat i de la defensa dels seus drets.

L'Estatut del 79 atorga a la Generalitat la competència de crear una "policia autonòmica" però no és fins el 1983 que el Parlament crea el Cos de Mossos d'Esquadra, el 1991 legisla sobre les policies locals, el 1994 aprova la Llei de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i el 95 comença el desplegament d'aquest cos arreu de Catalunya.

Avui, més de quaranta anys després de la recuperació de la democràcia, a Catalunya reflexionar sobre policia encara té un punt de risc. Sigui perquè sectors de la societat li retreuen la seva funció d'ordre públic; sigui perquè la competència policial està, sovint, al mig de la picabaralla política. És per això que el treball acadèmic que l'Andreu Martínez ens posa damunt de la taula no és sols una anàlisi sobre la necessària reestructuració i evolució del sistema policial català. És també un exercici de valentia fet des de l'experiència i el coneixement i, sobretot, fet des del respecte, el reconeixement i el compromís cap a milers de professionals que han decidit dedicar la seva vida professional a protegir la seguretat dels ciutadans i ciutadanes.

En aquest treball, l'Andreu va més enllà del model organitzatiu actual i busca assolir la perfecció del complicat entramat organitzatiu, competencial i de gestió de la seguretat catalana. L'objectiu, per ell, és assimilar i igualar el model català al dels països més avançats. Aposta pel sistema únic, en profit de l'estalvi administratiu, pressupostari i de gestió, i per la suma de cossos policials per incrementar i guanyar en coordinació, racionalitat, eficiència i professionalitat. En definitiva, facilitar l'atenció i millorar la resposta cap a la ciutadania.

Parlar i posar al centre del debat un únic sistema enlloc de diferents cossos policials, és explicitar i plasmar que la seguretat és un pilar irrenunciable d'una societat democràtica avançada.

I aquest repte no el ceneix a l'àmbit policial sinó que atribueix la seguretat a un concepte més ampli: policial, emergències i protecció civil. La prudència de l'autor fa que no desenvolupi la totalitat del sistema de seguretat i que es limiti a l'àmbit policial. Per això és obligatori emplaçar-lo a formular la globalitat del concepte "Departament de Seguretat".

L'exercici que ha fet l'autor té un doble mèrit: plantejar un debat necessari al mateix temps que esquerp; i aportar la seva experiència personal en benefici de la millora del sistema.

Sens dubte, el treball que teniu entre mans, és una visió estratègica, acurada i oportuna que legislador i executiu hauran de tenir molt en compte en el moment d'afrontar el futur del sistema de seguretat al nostre país.

1.- INTRODUCCIÓ. EL SISTEMA DE SEGURETAT PÚBLICA DE CATALUNYA

Dissenyar, i sobretot mantenir, un espai singular català per construir un model de seguretat pública a Catalunya, ha esdevingut un repte competencial complex. La *vis attractiva* de la competència exclusiva que l'article 149.1.29 de la Constitució reserva a l'Estat en matèria de seguretat pública, ha marcat tant el desplegament normatiu com el desenvolupament operatiu al territori català.

L'Estatut d'Autonomia del 2006 va preservar en mans de la Generalitat de Catalunya, mitjançant l'article 164¹, la capacitat per disposar d'un sistema de seguretat propi tot adoptant l'esperit d'una llei anterior i importantíssima pel que fa a l'existència d'un espai propi i singular: la *Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya*.

Aquesta llei pionera, innovadora i d'embrollat encaix competencial, va saber teixir els consensos necessaris per entendre que Catalunya disposava, *de facto*, d'un sistema de seguretat pública propi i que el que calia era ordenar-lo. I va exercir, sense complexos, una competència de Catalunya en matèria de seguretat pública. Un exercici d'enginyeria jurídica que va permetre disposar d'una norma competencialment inatacable i que va preservar aquest material per a Catalunya.

Delimitar l'any 2003 què s'inclouïa dins de la competència exclusiva estatal en matèria de seguretat pública, i què dins de la competència estatutària d'ordenació del sistema de seguretat pública, requeria d'una precisió conceptual i d'una tècnica normativa de bisturí. Ni a l'Estat espanyol ni a la majoria de països del nostre entorn hi ha una regulació homogènia i sistemàtica que estableixi un sistema de seguretat pública, en la qual es determinin les responsabilitats dels diversos actors i els mecanismes de cooperació i col·laboració que faciliti un resultat coherent de les seves actuacions (Guillén, 2012).

Amb aquesta llei, **es crea un sistema propi i integral de seguretat pública. Un sistema que, ordenant les competències de la Generalitat de Catalunya, es construeix sobre unes bases** que resumeixo, de manera succinta i a tall d'introducció, a continuació:

- Catalunya disposa d'un sistema propi de seguretat pública, amb una capacitat legislativa limitada.
- El sistema de seguretat pública incorpora una estructura policial pròpia (la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra). Aquesta estructura policial té vocació de policia integral amb plenes competències en matèria de seguretat.

¹ Recordar que la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no va alterar la redacció originària de l'article 164 aprovada pel Parlament de Catalunya.

- El sistema de seguretat pública incorpora també un conjunt de cossos de policia local, amb competències pròpies.
- El desplegament de la PG-ME es produeix seguint un model de substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat. Un model progressiu en funció del territori i de les competències.
- El desplegament de la PG-ME es produeix, coexistent en el territori, amb més de dos centenars de cossos de policia local.
- Els cossos policials de Catalunya s'integren en un sistema coordinat i únic de seguretat pública de Catalunya.
- Els instruments i els òrgans de coordinació i participació s'encarreguen de donar coherència al sistema.
- El paper de les autoritats del sistema és clau en la seva configuració. El sistema incorpora la cultura de la corresponsabilitat. Especialment en relació a les autoritats. Ho són, en tant que màximes autoritats del sistema, el Govern de la Generalitat i els seus Consellers, els delegats territorials del Govern i d'altres autoritats de la Generalitat de Catalunya, i amb ple respecte a l'autonomia municipal, els alcaldes i alcaldesses de Catalunya són també autoritats del sistema.
- El sistema de seguretat pública té sentit en la mesura en què tots els seus actors assumeixen que l'efectiva seguretat passa pel disseny, per l'aplicació i pel seguiment de polítiques públiques orientades a garantir el ple exercici dels drets i les llibertats de la ciutadania.

Totes aquestes bases, resumides aquí, determinen el caràcter singular i propi del sistema de seguretat pública de Catalunya.

Els darrers paràgrafs del preàmbul de la Llei emmarquen quins són els objectius que persegueix el legislador amb l'aprovació de la Llei 4/2003:

L'objectiu i els instruments del sistema consisteixen en dotar Catalunya d'un marc flexible i participatiu en el qual els diversos agents públics i privats, des de les respectives aportacions i responsabilitats, puguin contribuir a l'elaboració i l'execució de polítiques públiques de seguretat eficaces al servei dels ciutadans.

El foment de la convivència i la cohesió social ha de provenir d'iniciatives i polítiques transversals modernes que, des del respecte als valors de la democràcia i la llibertat, garanteixin la seguretat de les persones i llurs béns.

Catalunya aspira a dotar-se plenament d'un model que transcendeixi la concepció tradicional de la seguretat i l'ordre públic, a favor d'una orientació que es fonamenti en la prevenció, la participació i la implicació dels diferents serveis públics, i també de la societat civil.

No obstant els nombrosos aspectes positius que trobem a la Llei 4/2003, també hi trobem alguns dèficits, segurament pel fet de ser un text precursor en el marc competencial mogut i incert de l'any 2003.

L'esperit de sistema de seguretat pública, es detecta de manera nítida en el seu preàmbul i en els primers articles. El legislador dedica tot el capítol I, així com els articles 3 i 4 del capítol II, a parlar de seguretat pública. Delimita l'objecte de la llei: l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública (especialment les de policia) així com la seva integració amb les competències de protecció civil, trànsit, joc i espectacles i seguretat privada. Fixa també què i qui integra el sistema de seguretat, els principis generals del sistema i, finalment, la manera com aquest s'estructura, amb un conjunt d'autoritats, cossos, serveis i òrgans de coordinació i participació.

Tanmateix, i a partir d'aquí, la Llei sembla oblidar-se del seu propòsit inicial d'ordenar el sistema de seguretat pública per centrar-se en la regulació exclusiva de l'àmbit policial, i obvia també l'ordenació d'altres àmbits d'aquesta com són les emergències i la protecció civil.

L'estructura del sistema de seguretat pública de Catalunya, al qual la Llei dedica el capítol II, és clarament policial. L'article 5² de la Llei es refereix exclusivament als cossos de policia, sense cap menció ni referència a la resta de cossos de la seguretat pública. I aquest és un oblit d'envergadura.

Així mateix, i com un altre exemple que cal destacar, els òrgans de coordinació presenten (com ara les Meses de Coordinació Operativa, les Juntes Locals de Seguretat o la Comissió de Policia de Catalunya) un tractament clarament policial en lloc de la visió més integradora que cabria esperar³.

2 Article 5

Cossos policials

1. La policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i les policies dels ajuntaments, amb la denominació de policia local, policia municipal, guàrdia urbana o altres de tradicionals, constitueixen **la policia de les institucions pròpies de Catalunya**.

2. La policia local de cada municipi s'ha d'integrar en un sol cos i el seu àmbit d'actuació és el del terme municipal corresponent. Només poden actuar fora d'aquest àmbit en situacions d'emergència i en les condicions que estableixin els convenis de col·laboració o els plans de coordinació aprovats pel departament titular de les competències en matèria de seguretat pública.

3. Els cossos de la policia de les institucions pròpies de Catalunya es regeixen, pel que fa a l'organització, les funcions, el règim estatutari i el funcionament intern, per la legislació específica en la matèria i per la resta de l'ordenament vigent.

4. Les relacions entre els cossos de la policia de les institucions pròpies de Catalunya es regeixen pels principis que inspiren el sistema general de seguretat i, en particular, pels de complementarietat, coordinació, col·laboració, cooperació i auxili mutu, especialment en el si de les juntes locals de seguretat. Els convenis subscrits entre el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i els ajuntaments han d'adaptar i concretar aquests principis a les circumstàncies de cada municipi.

5. El Govern, sobretot per mitjà del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública, i els ajuntaments han de promoure, en el si dels òrgans conjunts, la planificació operativa de llurs serveis de seguretat i l'assignació eficient i l'aprofitament conjunt dels recursos, la integració dels sistemes d'informació policial i l'homogeneïtzació dels estàndards organitzatius i operacionals.

6. Mitjançant la Junta de Seguretat de Catalunya es coordina en el nivell superior la policia de la Generalitat amb els cossos i les forces de seguretat de l'Estat.

3 Per ordre ascendent, els òrgans de coordinació que la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya

L'Administració general i territorial de seguretat, què trobem recollida al capítol III de la Llei, es construeix també des d'una òptica policial. El fet que es dediqui l'article 18 al mapa policial de Catalunya, l'article 19 a les àrees bàsiques policials i l'article 20 a les regions policials, ho evidencien.

Finalment, el capítol IV incorpora preceptes sobre les informacions policials, la coordinació de les policies locals, el registre de les policies locals de Catalunya, l'assistència mútua policial i el règim dels convenis en matèria, principalment, de policia.

És per això que es pot afirmar que **la Llei 4/2003 no arriba a configurar, malgrat el seu propòsit inicial, un autèntic sistema de seguretat pública.**

Aquest és un dèficit estructural que resta fortalesa al sistema de seguretat pública, i que debilita la posterior configuració de les seves polítiques. Un dèficit que qualsevol proposta que es vulgui plantejar, haurà de superar.

La seguretat pública, en tractar-se d'una dimensió comprensiva de tots els vectors de la seguretat (el policial, l'administratiu, el d'emergències, el de protecció civil, els espectacles i activitats recreatives, etc.), ofereix una perspectiva més àmplia i integradora que la de la seguretat policial o la d'emergències i protecció civil.

Per finalitzar aquesta introducció, i per tal d'obtenir una visió contextualitzada amb el nostre entorn, convé reflexionar sobre com s'ha construït, uns deu anys més tard, el sistema de seguretat pública d'Euskadi. L'exemple és rellevant, atès que el seu sistema de seguretat pública⁴ també presenta les mateixes limitacions competencials que tenim aquí, i també comparteix, amb el model català, la presència d'una policia pròpia creada com a policia integral. Cal tenir en compte que aquesta és una llei hereva de la Llei catalana 4/2003 i, com a tal, parteix de la base i de l'estructura inicial d'aquesta.

Per tal de copsar com d'hereva és de la nostra llei, només cal comparar l'article 1 de la Llei d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública d'Euskadi i l'article 1 de la Llei catalana. Són articles idèntics.

Ara bé, superats aquests moments inicials, la llei basca inicia un camí clar per definir una regulació integral del sistema i construir un sistema únic, comú i integral de seguretat pública que es nodreix alhora de dos subsistemes: el de policia i seguretat ciutadana, i el d'emergències i protecció civil. Així ho manifesta la seva exposició de motius de la manera següent:

*Per això cal procedir a una reordenació del sistema normatiu de la seguretat pública a Euskadi partint de la concepció de **la seguretat pública com englobant en fins, principis bàsics i certs elements compartits, de diversos subsistemes.***

El sistema de seguretat pública comprèn els de policia i seguretat ciutadana i d'emergències i

estableix són els següents: Mesa de Coordinació Operativa, Junta Local de Seguretat, Comissions Regionals de Seguretat, Comissió de Policia de Catalunya i Comissió de Govern per a la Seguretat.

4 El 28 de juny del 2012 el Parlament Basc va aprovar la Llei 15/2012 d'ordenació del sistema de seguretat pública d'Euskadi.

protecció civil, sens perjudici d'altres àmbits de l'actuació administrativa com ara els relacionats amb el trànsit i la seguretat viària, o el joc, els espectacles i activitats recreatives, així com de la regulació d'altres activitats connexes o complementàries amb la seguretat pública com el sector de la seguretat privada, que es subjecten a les seves respectives regulacions.

En aquest sentit, aquesta llei articula, dins d'un sistema comú, diversos subsistemes que en el nostre ordenament jurídic apareixien aparentment desconnectats, sota pressupostos normatius dispars, quan tots ells tenien una finalitat última i habilitant comú: la seguretat pública. La present norma té la pretensió de representar la cúspide o norma troncal de l'ordenament basc en matèria de seguretat pública, la norma que dona aixopluc a la resta de lleis sectorials cridades a integrar-se en aquest subsistema normatiu de la seguretat pública.

A partir d'aquesta declaració d'intencions, la Llei d'Euskadi transita veritablement cap a un articulat de sistema de seguretat pública amb títols i capítols dedicats específicament al sistema de seguretat pública; al subsistema de policia i seguretat ciutadana i al subsistema d'emergències i protecció civil. També incorpora, en un lloc prevalent de l'articulat, la regulació de l'Acadèmia Basca de Policia i Emergències. El fet que la regulació d'aquesta institució es situï directament en els primers títols (concretament en el Títol II a continuació del què es dedica al sistema de seguretat pública), posa l'accent en com de troncal es configura aquesta institució en el sistema de seguretat pública d'Euskadi.

El sistema de seguretat pública d'Euskadi presenta una construcció integradora. Defineix, en tota l'extensió de la norma, un sistema de seguretat pública que està conformat per dos subsistemes: el subsistema policial i el subsistema d'emergències i protecció civil.

Des d'un punt de vista teòric un sistema de seguretat pública ha de reconèixer, en clau d'igualtat i amb les seves singularitats, la presència constant i estable de dos subsistemes. El subsistema de policia forma part del sistema de seguretat pública, amb les seves singularitats i particularitats. I el subsistema d'emergències i protecció civil també forma part del sistema de seguretat pública, amb les seves singularitats i particularitats. I tots dos, de manera integrada, conformen un veritable sistema comú de seguretat pública.

Aquesta construcció teòrica també s'ha de implementar a Catalunya. En aquest sentit, cal donar cobertura legal a l'existència de dos subsistemes específics, dins del sistema comú i únic de la seguretat pública. Aquest pas és cabdal per poder parlar d'una estructura global de seguretat pública. És per això que, per poder superar el dèficit de construcció que presenta la Llei 4/2003 del Parlament de Catalunya, s'ha de dotar de naturalesa reglada els dos subsistemes que s'integren en un d'únic i comú.⁵

Fins aquí aquesta introducció, entesa com un espai previ de reflexió imprescindible abans de referir-nos

⁵ També hi ha hagut alguns tímids pronunciaments legislatius dins de l'estat espanyol en la línia que he estat descrivint, però no han tingut ni la transcendència ni l'impacte de la Llei 4/2003 o de la Llei 15/2012. Incorporo aquí, només com a referències sense entrar en el fons, la Llei foral 8/2006, de 20 de juny, de seguretat pública de Navarra; la Llei 9/2007, de 13 d'abril del sistema canari de seguretat i emergències o la Llei 4/2017, de 3 de febrer, de creació de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències.

a l'objectiu d'aquest treball: la proposta d'un nou model organitzatiu policial català: un sistema únic de Policia de Catalunya.

El model policial català ha estat marcat pel procés de desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la substitució progressiva de les forces i cossos de seguretat de l'Estat. La prioritat ha estat la construcció d'una policia integral i amb vocació d'ocupar la centralitat del model.

Al mateix temps, els cossos de policia local de Catalunya, preexistents al desplegament del cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, han mantingut les seves funcions i competències, modulant-se, amb esforç i flexibilitat, al procés de desplegament i els seus impactes.

La visió operativa dels cossos policials és la que ha comandat tot aquest procés. La praxi i les necessitats del dia a dia han imposat la coordinació policial com l'instrument clau del model. En aquest context, la construcció estratègica de la Policia de Catalunya no ha trobat el moment per a desenvolupar-se.

2.- LA POLICIA DE CATALUNYA.

L'article 5 de la Llei 4/2003 estableix que la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies dels ajuntaments, amb la denominació de policia local, policia municipal, guàrdia urbana o altres de tradicionals, **constitueixen la policia de les institucions pròpies de Catalunya**. Es configura així la institució de la **Policia de Catalunya**, que compren la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i el conjunt de policies locals dels ajuntaments de Catalunya.

D'aquesta manera el legislador del 2003 dona rang institucional a la Policia de Catalunya i la configura com l'agent vertebrador del que hauria d'haver estat (en els termes expressats en l'apartat anterior) el subsistema de policia.

No obstant, podem constatar que el reconeixement de la institució no ha anat acompanyat de la seva vertebració i organització com una estructura del sistema.

A efectes pràctics, la Policia de Catalunya té un reconeixement institucional a l'article 5 de la Llei 4/2003. Però cap desenvolupament ni concreció posterior. En definitiva, només tenim això. Una breu referència normativa. Un sol article a la Llei. Cap altra referència ni element que no sigui la concreció d'una institució policial a partir d'una conceptualització merament descriptiva, que no es dota de cap altra dimensió.

Amb tot, existeix la convicció general de la singularitat col·lectiva de la Policia de Catalunya. Amb valors i principis comuns que la cohesionen, i que es vinculen amb les llibertats civils i la vocació de servei a la ciutadania. Aquesta convicció és la que determina l'ampli consens existent sobre la voluntat d'avançar

en la seva construcció.

Malauradament, aquesta voluntat no s'ha materialitzat a hores d'ara en cap proposta reeixida. Cap de les iniciatives legislatives que s'han impulsat⁶, ha cristal·litzat finalment en una llei aprovada pel Parlament de Catalunya⁷. Nombrosos intents fallits han provocat un desgast que cal tenir en compte i que ens obliga a què les propostes de model policial que es suscitin siguin viables i es plantegin amb responsabilitat, consens de totes les parts implicades i amb capacitat per superar els obstacles amb propostes possibilistes.

A nivell municipal, a dia d'avui, un total de 216 ajuntaments de Catalunya han fet ús de la seva competència⁸ i han constituït el seu propi cos de policia local. Les característiques del territori i les diferents realitats del país, han comportat que aquest espai, malgrat l'existència d'una visió homogeneïtzadora per part de la legislació troncal de les policies locals a Catalunya⁹ i de les tasques de coordinació dutes a terme des de la Subdirecció General de Coordinació de la Policia de Catalunya del Departament d'Interior, s'hagi construït de manera individualitzada, sobre la base de l'àmbit competencial i de les funcions policials assignades per la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat. Cada corporació municipal amb cos de policia local ha elaborat, a la pràctica, les seves pròpies regles de funcionament, sense visió de sistema. En definitiva, es podria afirmar que cada ajuntament amb policia local ha implantat el seu propi sistema de policia, bastint singularitats específiques en el seu sistema d'accés a la funció pública policial, així com de provisió i promoció de llocs de treball, de negociació col·lectiva, de règim disciplinari, d'estructura de compres públiques, etc., amb les distorsions evidents que aquest fet suposa.

I cada sistema policial local ha configurat el seu propi cos policial. Una estructura jeràrquica i de comandament singular i adaptada, de nou amb més o menys coordinació, a les seves singularitats i, moltes vegades, necessitats corporativistes.

D'aquesta manera, i en benefici de la claredat expositiva, es pot afirmar que Catalunya disposa en l'actualitat de 216 cossos de policia local, i per tant del mateix nombre de sistemes policials, malgrat l'existència d'una única llei de policies locals. L'entramat global ha donat com a resultat un conjunt heterogeni i atomitzat de 216 sistemes i 216 cossos.

Si a aquesta atomització de sistemes i cossos municipals, li afegim el sistema de la policia integral i nacional de Catalunya, la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, i el cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra,¹⁰ el resultat és un singular i complex entramat de 217 sistemes i 217 cossos.

6 La més recent iniciativa legislativa, no prosperada, es situa a la Proposició de llei del sistema de policia de Catalunya presentada l'any 2014 pel grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (BOPC de 4 d'agost de 2014).

7 El 4 de març de 2020 el Govern de la Generalitat ha aprovat la memòria preliminar sobre l'avantprojecte de llei del sistema de policia de Catalunya.

8 http://interior.gencat.cat/ca/serveis/localitzador_de_comissaries/policies_locals/

9 Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.

10 Sovint també mancat d'una visió de Sistema de Policia de Catalunya i influenciat per moviments corporativistes.

Un escenari idoni per a les ineficiències i els solapaments funcionals que es combina amb un ecosistema de distribució de les funcions i serveis policials que, atesa la confluència d'una sèrie de factors especialment rellevants, encara ho complica més:

- L'increment de la complexitat de la lluita contra la delinqüència, afectada per fenòmens com la globalització, les noves formes de tecnologia i comunicació que introdueixen nous tipus de conflictes i criminalitat (Ponsaers, 2000), l'aparició de nous tipus de delictes altament sofisticats, i la creixent amenaça d'un nou tipus de terrorisme.
- L'increment de la sensibilització ciutadana davant determinats fenòmens, alguns derivats de la crisi econòmica, que ha comportat la necessitat de noves respostes en determinats delictes com els derivats de la violència masclista, els abusos i delictes sexuals, entre d'altres.
- L'aparició amb força del concepte *seguretat humana* com a objectiu a incloure en les polítiques públiques de seguretat¹¹.
- La nova manera d'entendre l'exercici dels drets fonamentals i les llibertats en l'espai públic, d'increment de mobilització social i política, que obliguen a tenir en compte les funcions d'ordre públic des d'una perspectiva actualitzada i en evolució constant.
- La necessitat de prioritzar l'eficiència en l'assignació d'uns recursos públics minvants i l'exercici de la corresponsabilitat de les autoritats en matèria de seguretat pública.

El model policial amb el que comptem, atomitzat i disgregat, i amb una multiplicitat de sistemes i cossos, marca però, uns índexs d'eficàcia positius i de satisfacció per part de la ciutadania¹².

El sistema de seguretat policial de Catalunya ha basat la seva coherència i integritat en la institucionalització del mecanisme de la coordinació entre autoritats i cossos. La Llei 4/2003 dissenya un entramat d'òrgans de coordinació i participació¹³ la finalitat dels quals és dotar el sistema d'integritat i de coherència.

La prioritat –perquè la praxi policial del dia a dia així ho exigia- ha estat la coordinació entre les diferents autoritats i els diferents cossos policials pel seu funcionament.

¹¹ Ho veurem properament pels impactes socials i possibles canvis de prioritats de la població, en termes de seguretat, derivats de la pandèmia de la Covid19.

¹² La Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra és la segona institució més ben valorada pels catalans i catalanes, per darrera del sistema universitari.

https://mossos.gencat.cat/ca/detalls/Noticia/noticia_PGME_institucio_mes_ben_valorada.html

¹³ Als òrgans de coordinació que ja hem expressat amb anterioritat, cal afegir el Consell de Seguretat de Catalunya com a òrgan consultiu i de participació superior a Catalunya en matèria de seguretat.

En altres ocasions, ens hem posicionat en el sentit que el complex entramat de competències, responsabilitats i estructures actuals del model policial català s'ha mantingut estable mitjançant un sistema singular de coordinació entre els cossos policials i les institucions (Martínez, 2016). Aquesta ha estat la prioritat de la Llei 4/2003. El sistema atomitzat i disgregat es perfecciona mitjançant el mecanisme de la coordinació interpolicial.

Sobre el paper, les competències i les responsabilitats estan prèviament ben definides. La Llei 4/2003 assoleix l'equilibri i la racionalitat gràcies a l'establiment d'instruments i mecanismes de coordinació i de planificació de les polítiques públiques de seguretat.

Mitjançant l'establiment de les estructures i els mecanismes de coordinació a la Llei 4/2003, el sistema policial català, més enllà d'aquests instruments normatius que el delimiten, assoleix alts nivells d'eficàcia que ha pogut consolidar gràcies a un altre element clau: una estesa cultura del compromís i de la lleialtat institucional i operativa.

I aquest component cultural col·lectiu és precisament la baula forta del model català.

La cohesió existent ha estat fruit de la necessitat derivada de la realitat del marc normatiu del país, però també, i en volem deixar constància, del compromís dels agents que han intervingut.

La cultura de la necessitat de coordinació ha crescut a l'ombra de la necessitat de superar en el dia a dia la complexitat d'un sistema de seguretat singular. Aquest fet, però, no ens ha d'impedir d'afirmar amb claredat que per articular mecanismes eficaços de coordinació, cal abocar-hi recursos, mètode i sistema.

Quan un sistema cedeix el protagonisme de l'eficàcia i l'eficiència a la coordinació, les regles del joc han de ser clares i precises. El riscos que cal evitar són la duplicitat i la superposició descoordinada d'esforços i recursos. La inclinació sobredimensionada a establir mecanismes informals de coordinació, tot i que en un primer moment resol el cas concret, té el risc potencial de poder arribar a posar en qüestió o fins i tot destruir el model existent (Martínez, 2016).

Fins aquí, un breu repàs de com s'ha articulat, a dia d'avui, el concepte de la Policia de Catalunya i com la realitat dels cossos policials ha influït en la seva concreció operativa i normativa.

En l'apartat següent ens referirem al tractament de l'altre aspecte estratègic que conforma la proposta que es presenta en aquest treball: establir un nou model organitzatiu de la Policia de Catalunya fonamentat en la idea de Sistema.

3. EL SISTEMA ÚNIC DE POLICIA DE CATALUNYA. UN NOU MODEL ORGANITZATIU POLICIAL.

Entenem com a **sistema de policia**, *el conjunt d'institucions, recursos i mitjans que garanteixen les prestacions del servei de policia a tota la ciutadania, que defineix polítiques públiques de seguretat des d'una perspectiva sistèmica i que dona cohesió i forma a l'estructura de la seguretat policial del país.*

Entenem per **cos de policia** *l'organització jerarquitzada i amb estructura de comandament pròpia que garanteix, mitjançant l'execució de les funcions i responsabilitats assignades, l'exercici lliure per part de la ciutadania de llurs drets i llibertats.*

La institució de la Policia de Catalunya s'ha d'estructurar, en la proposta que es planteja en aquest treball, sobre la base d'un sistema capaç de fer evolucionar el concepte normatiu de policia de Catalunya cap una realitat viable.

El sistema es converteix, en aquesta proposta, en l'eix vertebrador de la policia de Catalunya, i aporta un nou model organitzatiu d'autoritats, de serveis i de cossos policials, canviant la concepció actual que parteix de l'existència dels cossos com a nuclis organitzadors.

Quan ens referim en aquest treball a que *cal superar la visió de cos, per avançar en la visió de sistema*, s'ha d'entendre en el sentit que la visió de sistema comporta un plantejament més integrador, un abordatge de conjunt de les eficiències i una observació sistèmica de les interaccions entre autoritats, cossos policials i ciutadania.

El nou model organitzatiu identifica en primer lloc tots aquells elements, institucions, mecanismes i procediments que són comuns per a tots els cossos policials. Un cop identificats, els situa a l'epicentre de la construcció de la policia de Catalunya. De manera que tot allò que és comú es situa dins del sistema, i tot allò que és específic i singular es preserva a l'interior dels cossos policials. Òbviament també hem de tenir present que els models organitzatius de les estructures de seguretat, en qualsevol context i societat, no s'implanten de zero, sinó que transformen i milloren les estructures de seguretat preexistents.

Per això, passar d'una visió de cossos, com hi hagut tradicionalment a Catalunya, i encara roman, a una visió de sistema, com és la que es proposa, comporta seguir el següent **itinerari**:

Itinerari cap el Sistema únic de Policia de Catalunya

1. **Identificar** els elements que actualment són comuns per a tots els cossos policials i les autoritats.
2. **Situar** aquests elements comuns en l'epicentre de la Policia de Catalunya.
3. **Revisar**, des d'una perspectiva sistèmica, aquests elements comuns.
4. **Suprimir** els elements comuns que siguin antisistèmics.
5. **Introduir elements sistèmics nous** que reforcin l'estructura del sistema i la seva vocació de servei a la ciutadania.
6. **Netejar** l'estructura del sistema dels elements que siguin propis i exclusius de cada cos policial.
7. **Mantenir aquelles singularitats** i exclusivitats pròpies de cada cos policial, intentant que aquest reducte sigui el més sintètic possible.
8. Finalment, **obrir el sistema a d'altres agents de seguretat** i/o iniciatives de seguretat per incorporar-les amb visió sistèmica.

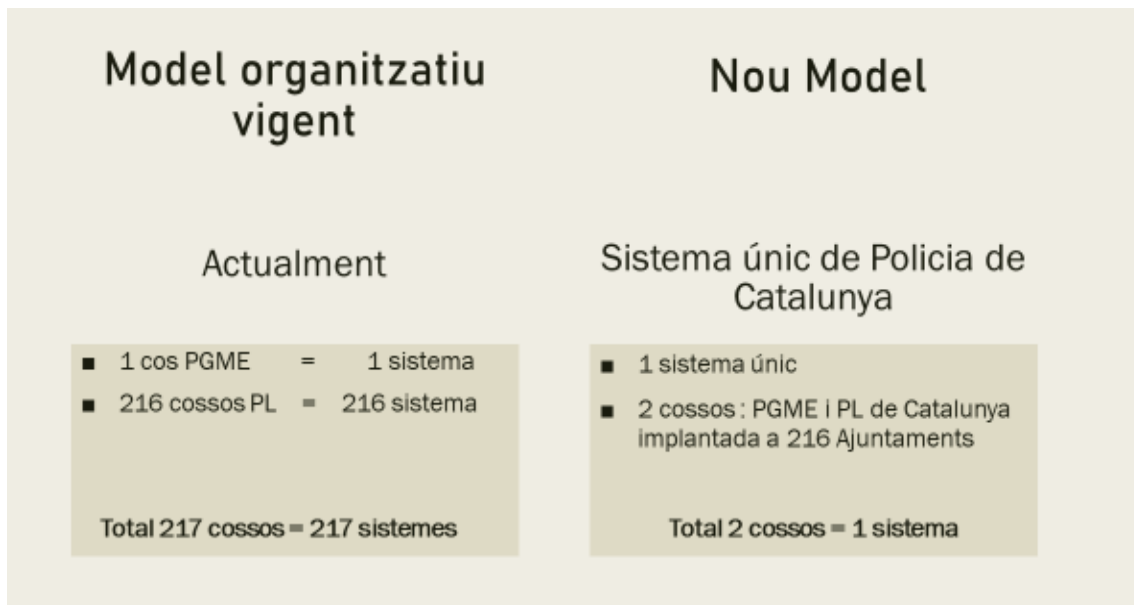
QUADRE 1. *Itinerari cap el Sistema únic de Policia de Catalunya.* Elaboració pròpia, 2020.

Per explicar aquest nou model organitzatiu, ens cal concretar:

- Les autoritats, serveis i cossos policials que conformen el nou Sistema de Policia de Catalunya, i
- La manera i mètode per construir aquest únic sistema, des de la realitat atomitzada i disgregada actual de 217 sistemes i 217 cossos.

L'objectiu és assolir un model organitzatiu amb un únic sistema (el de la policia de Catalunya) i dos cossos (el cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i el cos de la Policia Local de Catalunya, implantada en 216 ajuntaments).

El nou model organitzatiu és únic, i en ell coexisteixen dos cossos. La seva explicació gràfica seria la següent:



QUADRE 2. Model organitzatiu vigent i nou model. Elaboració pròpia, 2020.

Es tracta d'un model organitzatiu que identifica únicament dos cossos policials (la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la Policia Local de Catalunya), entesos com a organitzacions jerarquitzades amb estructura de comandament pròpia que garanteixen, mitjançant l'execució de les funcions i responsabilitats assignades, l'exercici lliure per part de la ciutadania de llurs drets i llibertats.

En l'àmbit municipal, cal transformar els 216 cossos de policia local en un únic cos: **el cos de la Policia Local de Catalunya**.

Disposar d'un únic cos de policia local comporta que aquesta organització jerarquitzada, amb estructura de comandament pròpia, respongui a uns mateixos criteris i principis reguladors, uns mateixos valors i unes mateixes estructures, independentment de l'ajuntament on s'emmarqui. I aquest únic cos, en construir-se a l'empara d'un únic sistema, surt reforçat tal i com també succeeix en el cas de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

I el Sistema organitza la coexistència dels dos cossos policials definint de manera conjunta la missió, els valors i els principis que regulen el servei públic dels dos cossos policials que integren el Sistema únic.

Per tal de construir una proposta que sigui viable i generi el consens necessari, cal fer conceptualment un sacrifici. Ens referim a que l'aposta estratègica pel model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya ha de quadrar i encaixar a la perfecció dins l'entramat i la distribució competencial actual¹⁴,

14. Aquest estudi renuncia a plantejar modificacions de normativa estatal, com podria ser una necessària revisió de la Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat, de la Llei Orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial o de la Llei

juntament amb l'estructura a dia d'avui de les autoritats del sistema¹⁵. Però ordena millor, com veurem amb més detall més endavant, les funcions assignades i els serveis prestats pels dos cossos policials del sistema, amb criteris d'eficiència en la prestació del servei públic policial, de racionalitat en l'assignació de recursos públics i d'oportunitat, en poder atendre millor els requeriments de seguretat de la ciutadania.

I a partir del manteniment d'aquesta distribució d'autoritats i competències operatives, es deixa en mans del sistema la provisió dels elements estructurals, institucionals i operatius necessaris per cercar una prestació eficient del servei policial entès com un tot.

Aquest nou model organitzatiu implica que els dos cossos policials del sistema, passen a disposar

d'Enjudiciament Criminal, entre d'altres.

15 Article 4 de la Llei 4/2006 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.

Autoritats en matèria de seguretat

1. El Govern és l'òrgan col·legiat superior de Catalunya en matèria de seguretat. El conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública és l'autoritat de la Generalitat que dirigeix la política de seguretat de Catalunya, d'acord amb el Govern i sens perjudici de les funcions que corresponen a les autoritats de l'Estat. En l'àmbit local, els alcaldes són també autoritats superiors en matèria de seguretat, en el marc de llurs competències.

2. Tenen també la condició d'autoritats de seguretat els delegats territorials del Govern i les persones titulars d'òrgans del departament amb competències en matèria de seguretat pública o dels ajuntaments que, per atribució legal o per delegació expressa del conseller o consellera o de l'alcalde o alcaldessa, exerceixen les funcions corresponents en la matèria.

3. Corresponen al conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública les funcions següents:

- a) Dirigir la política de seguretat del Govern.
- b) Ordenar les actuacions necessàries per a mantenir i restablir la seguretat ciutadana, personalment o mitjançant les persones titulars d'òrgans de l'Administració de seguretat del departament amb competències en matèria de seguretat pública, segons el que disposen aquesta Llei i la resta de l'ordenament vigent.
- c) Exercir el comandament superior de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra.
- d) Coordinar les policies locals de Catalunya.
- e) Presidir el Consell de Seguretat de Catalunya.
- f) Elaborar i sotmetre a l'aprovació del Govern el Pla general de seguretat de Catalunya.
- g) Elaborar i sotmetre a l'aprovació del Govern les normes reglamentàries generals de desplegament i aplicació d'aquesta Llei.
- h) Impulsar i coordinar, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, les accions necessàries per aconseguir les finalitats d'aquesta Llei.
- i) Sotmetre a l'aprovació del Govern un informe anual sobre la seguretat a Catalunya que, una vegada aprovat per aquest, s'ha de presentar al Parlament.
- j) Exercir la potestat sancionadora, en els termes que li atribueixen aquesta Llei i la resta de legislació vigent.
- k) Les altres funcions que li assignen aquesta Llei i la legislació vigent en matèria de seguretat.

4. Corresponen als alcaldes les funcions següents, sens perjudici de la resta de funcions que els assigna la legislació local:

- a) Dirigir la política de seguretat en llur municipi, d'acord amb les competències respectives i en el marc de les determinacions del Pla general de seguretat de Catalunya que estableix l'article 15.
- b) Presidir la junta local de seguretat, si n'hi ha, i vetllar pel compliment dels seus acords.
- c) Ordenar i dirigir les actuacions municipals en matèria de seguretat, d'acord amb l'ordenament vigent.
- d) Exercir el comandament superior de la policia local.
- e) Impulsar i coordinar, en l'àmbit municipal, les accions necessàries per aconseguir les finalitats d'aquesta Llei.
- f) Informar el Ple de l'ajuntament sobre el Pla local de seguretat, aprovat per la Junta Local de Seguretat.
- g) Informar anualment el Ple de l'ajuntament sobre l'aplicació i les incidències del Pla local de seguretat.
- h) Exercir la potestat sancionadora, en els termes que els atribueix la legislació vigent.
- i) La resta de funcions que els assignen aquesta Llei i la resta de la legislació vigent en matèria de seguretat.

5. Corresponen al titular del departament competent en matèria de seguretat pública i al titular de la direcció general competent en matèria de videovigilància policial, el control, la inspecció i la sanció de les infraccions relatives a les videocàmeres policials.

d'uns principis, instruments, mecanismes i procediments comuns per a tots ells.

D'acord amb la metodologia detallada amb anterioritat, aquest nou model organitzatiu identifica els elements que actualment són comuns per a tots els cossos policials i les autoritats, i els situa en l'epicentre de la Policia de Catalunya, suprimint aquells elements que siguin assistèmics. A continuació, els revisa des d'una perspectiva sistèmica i introdueix elements nous per reforçar l'estructura del sistema i la seva vocació de servei a la ciutadania.

Per entendre en aquests moments a què ens referim quan parlem d'elements comuns del sistema, i sense un ànim exhaustiu ja que es tractarà amb més detall més endavant, el nou model organitzatiu del Sistema únic de Policia de Catalunya ha de considerar, entre d'altres, com a comuns, els següents àmbits de treball:

Elements comuns als dos cossos policials

- Els principis i els valors que inspiren la missió policial.
- Les autoritats del sistema.
- La delimitació de la prestació dels serveis policials.
- Els elements tecnològics i d'informació policial.
- L'estructura i el finançament del sistema.
- L'accés a la funció pública.
- Els mecanismes de provisió de llocs de treball.
- La mobilitat i la carrera professional.
- La formació comú als dos cossos.
- L'avaluació dels serveis.
- La negociació col·lectiva de les condicions de treball i els drets sindicals.
- Els drets i deures dels funcionaris públics del sistema policial.
- El règim disciplinari.
- El règim de distincions i condecoracions.
- El règim de compres públiques.

QUADRE 3. *Elements comuns als dos cossos policials.* Elaboració pròpia, 2020.

El seu tractament ha de ser necessàriament sistèmic i han de ser comuns per als dos cossos policials del sistema únic de Policia de Catalunya: la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la Policia Local de Catalunya.

Abans d'acabar aquest apartat, cal esmentar una darrera qüestió important.

La construcció d'aquest nou model organitzatiu es fa a partir de l'evolució natural del sistema actual, mantenint el règim competencial marcat per normes estatals i l'estructura d'autoritats. Això minimitza les possibles dificultats en la seva implementació

Els cossos policials identifiquen el sistema únic com un mecanisme d'eficiència, racionalitat i de creixement professional, en ordenar i cohesionar els serveis policials de manera sistèmica.

El model que es planteja ordena, sistematitza i fa evolucionar, de manera natural i no traumàtica, l'atomització existent i dona una resposta pragmàtica, eficient i viable de creixement professional.

D'altra banda, aquest model organitzatiu no té una vocació exclusivament corporativista o interna. El Sistema de Policia de Catalunya ha d'incorporar elements estructurals comuns que millorin el servei públic que el justifica. L'objectiu final és precisament la millora des del punt de vista de l'atenció que es presta a la ciutadania, com es veurà a l'apartat 5.8.

La implementació d'aquest nou model organitzatiu exigeix l'elaboració d'una llei que construeixi el nou sistema únic de Policia de Catalunya ordenant i simplificant els actuals 217 cossos policials.

Anomenarem a aquesta proposta legislativa Llei d'Ordenació del Sistema de Policia de Catalunya, en endavant LOSPC.

4. OBJECTIUS DE LA NOVA LLEI D'ORDENACIÓ DEL SISTEMA DE POLICIA DE CATALUNYA (LOSPC).

La nova llei que ha d'afrontar el repte de regular el Sistema de Policia de Catalunya ha de superar les mancances actuals en el sentit següent:

- Revisant i reformant la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat pública de Catalunya.
- Derogant les dues lleis sectorials policials catalanes, substituint-les per la nova LOSPC. Les normes a derogar són la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals i la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.
- Incorporant la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

Els seus **objectius** han de ser:

- El desenvolupament i la regulació del concepte jurídic de la Policia de Catalunya, i la concreció i enfortiment de la seva aplicació, en benefici de la ciutadania.
- Actualitzar, mitjançant el desenvolupament normatiu de totes les competències estatutàries, tant la regulació de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en tant

que policia integral i nacional de Catalunya, com la del cos de la Policia Local de Catalunya.

- Establir el sistema únic de Policia de Catalunya com a eix vertebrador del model organitzatiu policial català, dotat d'instruments efectius per assolir l'eficiència en la prestació dels serveis policials i la resposta als requeriments de seguretat de la ciutadania.

Llei d'Ordenació del Sistema de Policia de Catalunya (LOSPC)

Reforma de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat pública de Catalunya..

Incorporació de la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

Derogació de dues lleis sectorials policials catalanes, que són substituïdes per la nova llei d'ordenació del sistema de Policia de Catalunya.

- La Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals
- la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.

Objectius

- Regulació del concepte jurídic de la Policia de Catalunya.
- Actualitzar, mitjançant el desenvolupament normatiu de totes les competències, tant la regulació de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra com la del cos de la Policia Local de Catalunya.
- Establir el Sistema de Policia de Catalunya com a eix vertebrador del model organitzatiu policial català.

QUADRE 4. La Llei d'Ordenació del Sistema de Policia de Catalunya (LOSPC). Elaboració pròpia, 2020.

En definitiva, la proposta passa per elaborar i aprovar una nova llei: la LOSPC. Una llei que representi l'ordenació del sistema, de manera comú i única per als dos cossos, mantenint aquelles singularitats necessàries i imprescindibles de cada cos, però que comporti la derogació de les lleis 16/1991 i 10/1994.

La LOSPC ha de ser:

- Una llei sistèmica en la seva totalitat, no una llei general de policia que reculli algun apartat o capítol de caràcter sistèmic.
- Una llei que dibuixi un nou sistema policial, essencialment flexible i dinàmic, per tal d'adaptar-se fàcilment a les noves necessitats
- Una llei amb disposicions de caràcter general susceptibles de ser fàcilment desenvolupades per les disposicions reglamentàries corresponents.

En coherència amb aquest plantejament, i un cop s'hagi conclòs la reforma legislativa necessària, les referències normatives a Catalunya en matèria de seguretat pública i seguretat policial passarien a ser:

- **La Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya**, revisada d'acord amb el nou model organitzatiu del Sistema únic de Policia de Catalunya.
- **La Llei d'Ordenació del Sistema de Policia de Catalunya (LOSPC)**. Una llei que es configura com a eix vertebrador d'aquest nou model organitzatiu policial, i que supera i deroga les dues lleis sectorials de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les policies locals.

5. LA PROPOSTA JURÍDICA D'UN NOU MODEL ORGANITZATIU: EL SISTEMA ÚNIC DE POLICIA DE CATALUNYA.

En aquest apartat ens ocuparem dels diferents instruments i mecanismes que la nova LOSPC ha de recollir per construir el Sistema de Policia de Catalunya.

El Sistema Únic de Policia de Catalunya es concreta en un nou model organitzatiu, que anomenarem el sistema, que transforma i supera la visió de cossos actual per evolucionar a la visió de sistema.

Construir un Sistema Únic de Policia de Catalunya és obtenir un nou instrument habilitat per obrir nous escenaris de creixement i d'oportunitat. És una proposta amb un marcat nivell tècnic i operatiu, que revisa i dona coherència a la prestació del servei de policia, i que busca solucions realistes adaptades al territori i a la seva ciutadania.

El context actual, operativament dispers, necessita d'una eina que permeti la construcció de consensos i d'unificació normativa. I que permeti disposar d'instruments que estableixin un mecanisme orientat a refermar un model de seguretat pública més evolucionat i capaç de donar una resposta policial a les noves necessitats.

Perquè cal aprofundir en el model policial català. Connectant amb d'altres més evolucionats i eficients del context actual, i en el marc d'un model propi de seguretat pública de Catalunya. I observant amb deteniment, exemples internacionals de construcció de sistemes policials amb diferents nivells d'administracions públiques amb funcions i competències. En aquest sentit, les mirades cap al model del sistema policial del Quebec, i algun punt també al model policial belga, es fan evidents, però amb matisos com anirem concretant en aquest apartat (Guillén, 2012).

En l'apartat anterior ja hem concretat amb detall els ítems de la iniciativa legislativa necessària per impulsar aquest nou model organitzatiu. A continuació, es concretaran els àmbits materials de treball de la LOSPC.

5.1 COMPETÈNCIA PER LEGISLAR.

Per assolir l'objectiu d'implantar el nou model organitzatiu de la Policia de Catalunya, cal una nova llei que desenvolupi totes les competències estatutàries, especialment la competència de l'ordenació de la policia local, i que modifiqui, amb visió sistèmica, la resta de la legislació policial catalana.

Com s'ha comentat anteriorment, l'actual marc jurídic català sobre la seguretat policial està constituït per la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació dels sistemes de seguretat pública de Catalunya, per la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, per la Llei 10/1994, d'1 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME), i per la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC).

Amb posterioritat a l'aprovació d'aquestes lleis, es va produir un fet normatiu prou rellevant, com va ser la promulgació del nou Estatut d'Autonomia per a Catalunya de l'any 2006.

Concretament, el seu article 164¹⁶, estableix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública d'una forma més favorable a l'autogovern que la que establia l'Estatut d'autonomia de 1979, que havia estat el marc de referència de les lleis citades.

D'acord amb això, corresponen a la Generalitat:

- La planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

16 En la seva literalitat, l'article 164 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, d'acord amb el que disposa la legislació estatal:
 - a) La planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals.
 - b) La creació i l'organització de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra.
 - c) El control i la vigilància del trànsit.
2. Correspon a la Generalitat el comandament suprem de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i la coordinació de l'actuació de les policies locals.
3. Corresponen a la Generalitat, en el marc de la legislació estatal sobre seguretat, les facultats executives que li atribueixi l'Estat i en tot cas:
 - a) Les funcions governatives sobre l'exercici dels drets de reunió i manifestació.
 - b) El compliment de les disposicions per a la conservació de la natura, del medi ambient i dels recursos hidrològics.
4. La Generalitat participa, per mitjà d'una junta de seguretat de composició paritària entre la Generalitat i l'Estat i presidida pel president de la Generalitat, en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels cossos policials de l'Estat i de Catalunya, i també en el bescanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policials d'altres països. La Generalitat, d'acord amb l'Estat, ha d'ésser present en els grups de treball de col·laboració amb les policies d'altres països en què participi l'Estat.
5. La Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra té com a àmbit d'actuació el conjunt del territori de Catalunya i exerceix totes les funcions pròpies d'un cos de policia, en els àmbits següents:
 - a) La seguretat ciutadana i l'ordre públic.
 - b) La policia administrativa, que inclou la que deriva de la normativa estatal.
 - c) La policia judicial i la investigació criminal, incloent-hi les diverses formes de crim organitzat i terrorisme, en els termes que estableixin les lleis.

- L'ordenació de les policies locals¹⁷.
- La creació i l'organització de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra.
- La coordinació de l'actuació de les policies locals.

Sobre la base de les competències estatutàries esmentades, s'ha de plantejar la necessitat d'aprovar una nova llei (la LOSPC), la revisió de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, la derogació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, la derogació de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals i la incorporació a la Llei 4/2003 de les disposicions de la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

El nou text normatiu ha d'emprar termes que el dotin, amb simplicitat i precisió, de certesa preceptiva, però també ha de tenir en compte que es tracta d'una llei d'abast general que ha de poder ser actualitzada i desenvolupada mitjançant les corresponents disposicions reglamentàries.

Això obligarà a treballar simultàniament el conjunt reglamentari de normes de desplegament, per tal de dotar d'una cohesió harmònica tot el sistema.

Ja s'ha comentat en anteriors epígrafs que l'estructura policial de Catalunya ha anat corregint i millorant en eficàcia i eficiència, utilitzant el mecanisme de la coordinació. Per tant, de què parlem quan ens referim a la competència per ordenar i en què es diferencia aquesta de la coordinació?

En una primera aproximació podríem entendre que es refereix a allò que comunament s'entén per "ordenar, posar ordre, disposar d'una determinada manera". Però en realitat, i amb una interpretació més acurada, l'ordenació implica un mandat per disposar de competències específiques (legislatives i d'execució) en el marc de la llei general bàsica (Martínez, 2016).

L'ordenació comporta, en la interpretació que aquí es proposa, la capacitat de disposar de noves competències no exercides fins ara.

D'acord amb això, i en relació amb la competència d'ordenació de les policies locals, es podria dir que impliquen "ordenació" totes aquelles mesures i actuacions que tendeixen, d'acord amb el que disposa la legislació estatal, a organitzar, distribuir, sistematitzar i reordenar, dins d'un sistema comú, els diversos subsistemes existents (Martínez, 2016). Uns subsistemes que, com hem vist, actualment apareixen com a aparentment coordinats, però que necessiten d'un marc referencial únic i comú, atesa la seva única i comuna finalitat: la seguretat pública.

¹⁷ L'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya, mantenint la competència sobre la coordinació de l'actuació de les policies locals, incorpora una nova competència estatutària en mans de la Generalitat de Catalunya: l'ordenació de les policies locals. Aquesta nova competència està pendent de desenvolupament legislatiu.

La coordinació i l'ordenació són dos conceptes complementaris, que enriqueixen i doten de rigor el sistema policial català i que fan més ampli l'espectre competencial en abastar des de les eines estratègiques i operatives de la coordinació clàssica, als nous instruments que facilita la competència per legislar.

Aquest treball proposa canviar el model organitzatiu policial català a partir de l'evolució del sistema de coordinació actual entre els cossos policials, al nivell reconegut estatutàriament de l'ordenació.

Defensem que coordinació i ordenació sumen i que, juntes, perfeccionen el model de seguretat policial.

5.2 PRINCIPIS I VALORS DEL SISTEMA.

En relació amb els principis i valors, que són el sustentacle dels objectius estratègics de la nova llei del sistema, cal referir-se als que configuren el model policial.

Seguint a Guillén (2012): *“ la relació entre la policia i la societat és fonamental a l'hora de dissenyar el model de policia. La manera com es posiciona la policia respecte a la societat afecta en un o altre sentit la raó de ser de la policia, defineix, d'alguna forma, les seves funcions, les seves prioritats i la manera d'assumir les seves responsabilitats. És a dir, els models policials han de definir quin rol té la societat tant en la funció policial com en les activitats i tasques concretes de la policia”*.

Els models policials, analitzats des de la perspectiva de com la policia interacciona amb la ciutadania, es poden classificar en el model de servei públic o de policia comunitària; model de policia governativa i model de policia professional.

Sintèticament, la diferenciació entre els tres models teòrics prové de l'origen de la legitimitat policial. En el cas del **model de servei públic o de policia comunitària**¹⁸, el vincle de legitimitat és directe entre la ciutadania i la policia, sense cap autoritat o institució legitimadora intermèdia. Per això és el model policial que obre el camí a la policia comunitària, la policia de proximitat i a la rendició de comptes. En el cas del **model de policia governativa**¹⁹, la legitimitat de la policia deriva del govern. Es tracta d'un model policial on les polítiques públiques són marcades per les autoritats i la policia rendeix comptes dels resultats a les autoritats que els legitimen. Seguint a Guillén (2012): *“la policia estaria sota les ordres del Govern i sotmesa al principi de legalitat com la resta de l'executiu. Aquesta submissió a la llei legitimaria des del punt de vista democràtic (en cara que no únicament, ja que hi hauria més elements legitimadors) l'actuació de la policia”*. Finalment, en el **model de policia professional**²⁰, la legitimitat prové de l'expertesa i del saber fer de la policia. Es tracta d'un model

18 En el què prenem com a referència el model policial anglosaxó (policia metropolitana de Londres)

19 En el què prenem com a referència la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, la Policia Nacional o la Police Nationale de França.

20 En el què prenem com a referència la Guàrdia Civil o bé la *Gendarmerie Nationale* de França.

en el què la policia considera a la ciutadania com a mers receptors de la seguretat sense cap paper ni rol al respecte. I la definició de les polítiques públiques de seguretat és endogàmica i operativa.

Vist des d'aquesta perspectiva, el model policial català s'emmarca, sens dubte, en el model de policia governativa, atès que, de manera sintètica, la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra deu la seva legitimitat al Govern i la Policia Local al govern municipal. Ambdós amb lleialtat a la resta de les institucions, però amb un posicionament clar de model de policia governativa. Un model, el policial català, no obstant, que, explora i importa mètodes, procediments i institucions del model de servei públic o de policia comunitària, el que li permet guanyar espais *d'autoritas*, espais que li atorguen un major nivell de confiança de la ciutadania. En aquest sentit, i seguint a Guillén (2012): *"l'autoritat de la policia li ve formalment atribuïda per la Llei. Des d'un punt de vista normatiu és més que suficient. Ara bé, a la pràctica, les nostres societats estan basades en principis democràtics en què l'acceptació, la confiança dels ciutadans és vital per a les institucions. Podríem dir que la llei atorga la potestat i la ciutadania l'autoritat, de manera que aquells òrgans o institucions que perden la seva credibilitat davant dels ciutadans no triguen a afrontar crisis de dimensions considerables"*.

Tot i aquesta ubicació, el model policial català ha anat incorporant paulatinament principis i valors, però també mètodes i procediments d'intervenció, propis del model de servei públic o de policia comunitària²¹. I aquests valors, principis i compromisos del model policial català, que són precisament una de les seves més sòlides fortaleces, han d'obrir-se pas i incorporar-se en un lloc preminent a la nova LOSPC.

La nova LOSPC ha de consolidar, millorar i, si s'escau, ampliar tots els valors i principis estratègics que enforteixen l'encaix del sistema policial català en el territori. I ha de revisar i donar fortaleza als forts vincles socials i culturals que el sistema policial català ha mantingut tradicionalment amb la ciutadania

Ha de mantenir els mateixos principis orientadors que enuncia l'article 2 de la Llei 4/2003, però amb una revisió a l'alça d'aquests, incorporant aquells valors que la societat del segle XXI espera de la seva policia.

Per a fer-ho cal concretar tant la missió com la visió de la Policia de Catalunya, així com els compromisos que ha d'adquirir. I la visió acadèmica de la deontologia policial entesa com la ciència que tracta dels deures i les obligacions de caràcter ètic que vinculen al policia a l'hora d'actuar professionalment imposant-li determinades obligacions (Rodríguez-Farge, 2004). En aquest sentit, és també un bon moment per incorporar, al conjunt normatiu que ha de regular el sistema, el contingut del Codi d'Ètica de la Policia de Catalunya i del seu apartat I dedicat als principis, valors i competències.²²

21 La introducció de la policia de proximitat, del treball policial en xarxa amb les entitats dels barris, les entitats cíviques, el mon educatiu, les entitats defensores dels drets civils i humans, de les oficines d'atenció a la comunitat, etc., són indicadors del que diem.

22 ACORD GOV/25/2015, de 24 de febrer, pel qual s'aprova el Codi d'ètica de la Policia de Catalunya (DOGC Núm. 6819 - 26.2.2015).

Així mateix ha arribat el moment d'incorporar la mediació policial dins dels valors i del principis d'actuació del model policial català, atès que, la mediació policial, després d'uns anys de construcció teòrica, constitueix ja una eina de treball eficient en la mesura que introdueix una nova manera d'aproximació a la ciutadania i que introdueix aspectes de canvi en la pròpia cultura de l'organització i de les relacions amb la comunitat (Redorta, J. 2004).

5.3 LES AUTORITATS DEL SISTEMA.

S'entenen per **autoritats del sistema** el conjunt d'òrgans actius de les administracions públiques, ja siguin unipersonals o col·legiats, que, d'acord amb l'ordenament jurídic vigent, tenen assignades competències i responsabilitats en matèria de seguretat pública.

S'ha explicat anteriorment que el nou sistema de Policia de Catalunya es fonamenta en dos grans espais competencials i funcionals:

- Les autoritats del sistema.
- Els dos cossos del sistema: la Policia de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra i la Policia Local de Catalunya.

En relació a les autoritats, el sistema planteja integrar-les potenciant algunes de les seves atribucions. D'acord amb això, veuen reforçat el seu paper de direcció de les polítiques públiques de seguretat des del mateix moment en què les seves decisions pertanyen i formen part del sistema, i això les fa corresponsables.

Per la lògica del sistema, les decisions de seguretat que es prenen en un determinat ajuntament, tenen repercussions, tant per la resta d'autoritats, com en altres municipis. De la mateixa manera, les decisions de Govern també són decisions de sistema i no afecten només a l'àmbit competencial propi, sinó que tenen impactes dins del sistema.

Reforçar aquest paper d'autoritat de sistema, per sobre de la visió de l'autoritat municipal o de l'autoritat governamental, és clau en la implantació del nou model organitzatiu. I requereix també d'un esforç pedagògic col·lectiu important.

El nou model organitzatiu comporta que moltes de les funcions i responsabilitats que anteriorment es trobaven disgregades i atomitzades en cadascun dels 217 sistemes operatius, passen a estar en mans d'un únic sistema. Això vol dir que les autoritats del sistema perden part de les seves competències i funcions en benefici del sistema

A partir del moment en què aquest sistema únic és el que ha de garantir els elements comuns per

als cossos i les autoritats que integren el Sistema, l'eficiència en l'assignació dels recursos públics comporta una delegació de competències de les autoritats cap el sistema.

I un dels aspectes principals del disseny del nou model organitzatiu de la Policia de Catalunya és el manteniment de la configuració de les autoritats del sistema que fa l'actual Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, però reforçant, com hem vist, el seu rol d'autoritats del sistema.

Les autoritats del sistema continuen sent les definides a l'article 4 de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, però amb una visió i concepció de sistema²³.

En el plantejament de la nova LOSPC, i en relació a l'autonomia municipal, els alcaldes i alcaldesses mantenen el rol d'autoritats superiors en matèria de seguretat en l'àmbit de les seves competències.

23 Article 4

Autoritats en matèria de seguretat

1. El Govern és l'òrgan col·legiat superior de Catalunya en matèria de seguretat. El conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública és l'autoritat de la Generalitat que dirigeix la política de seguretat de Catalunya, d'acord amb el Govern i sens perjudici de les funcions que corresponen a les autoritats de l'Estat. En l'àmbit local, els alcaldes són també autoritats superiors en matèria de seguretat, en el marc de llurs competències.
2. Tenen també la condició d'autoritats de seguretat els delegats territorials del Govern i les persones titulars d'òrgans del departament amb competències en matèria de seguretat pública o dels ajuntaments que, per atribució legal o per delegació expressa del conseller o consellera o de l'alcalde o l'alcaldeessa, exerceixin les funcions corresponents en la matèria.
3. Corresponen al conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública les funcions següents:
 - a) Dirigir la política de seguretat del Govern.
 - b) Ordenar les actuacions necessàries per a mantenir i restablir la seguretat ciutadana, personalment o mitjançant les persones titulars d'òrgans de l'Administració de seguretat del departament amb competències en matèria de seguretat pública, segons el que disposen aquesta Llei i la resta de l'ordenament vigent.
 - c) Exercir el comandament superior de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra.
 - d) Coordinar les policies locals de Catalunya.
 - e) Presidir el Consell de Seguretat de Catalunya.
 - f) Elaborar i sotmetre a l'aprovació del Govern el Pla general de seguretat de Catalunya.
 - g) Elaborar i sotmetre a l'aprovació del Govern les normes reglamentàries generals de desplegament i aplicació d'aquesta Llei.
 - h) Impulsar i coordinar, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, les accions necessàries per aconseguir les finalitats d'aquesta Llei.
 - i) Sotmetre a l'aprovació del Govern un informe anual sobre la seguretat a Catalunya que, una vegada aprovat per aquest, s'ha de presentar al Parlament.
 - j) Exercir la potestat sancionadora, en els termes que li atribueixen aquesta Llei i la resta de legislació vigent.
 - k) Les altres funcions que li assignen aquesta Llei i la legislació vigent en matèria de seguretat.
4. Corresponen als alcaldes les funcions següents, sens perjudici de la resta de funcions que els assigna la legislació local:
 - a) Dirigir la política de seguretat en llur municipi, d'acord amb les competències respectives i en el marc de les determinacions del Pla general de seguretat de Catalunya que estableix l'article 15.
 - b) Presidir la junta local de seguretat, si n'hi ha, i vetllar pel compliment dels seus acords.
 - c) Ordenar i dirigir les actuacions municipals en matèria de seguretat, d'acord amb l'ordenament vigent.
 - d) Exercir el comandament superior de la policia local.
 - e) Impulsar i coordinar, en l'àmbit municipal, les accions necessàries per a aconseguir les finalitats d'aquesta Llei.
 - f) Informar el Ple de l'ajuntament sobre el Pla local de seguretat, aprovat per la Junta Local de Seguretat.
 - g) Informar anualment el Ple de l'ajuntament sobre l'aplicació i les incidències del Pla local de seguretat.
 - h) Exercir la potestat sancionadora, en els termes que els atribueix la legislació vigent.
 - i) La resta de funcions que els assignen aquesta Llei i la resta de la legislació vigent en matèria de seguretat.
5. Corresponen al titular del departament competent en matèria de seguretat pública i al titular de la direcció general competent en matèria de videovigilància policial, el control, la inspecció i la sanció de les infraccions relatives a les videocàmeres policials.

Així com el Govern segueix considerant-se l'òrgan col·legiat superior de Catalunya en matèria de seguretat, el/la conseller/a del departament competent en matèria de seguretat pública, i els delegats territorials del Govern i les persones titulars d'òrgans del departament, mantenen les seves funcions.

No obstant això, la introducció del sistema Únic de Policia de Catalunya produeix una delegació de competències i/o funcions cap al sistema i la seva estructura. Delegació de competències i funcions que, com després veurem, de manera permanent o bé de manera puntual, el sistema Únic de Policia de Catalunya assumeix.

En definitiva, tot el que és sistema, ha d'estar dins l'estructura del sistema.

5.4 LA DELIMITACIÓ DE SERVEIS ENTRE ELS DOS COSSOS DEL SISTEMA ÚNIC DE POLICIA DE CATALUNYA.

Tot i que pot resultar a aquestes alçades reiteratiu, convé recordar que el nou model organitzatiu està integrat per dos cossos: el cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i el cos de la Policia Local de Catalunya.

Des d'un punt de vista de les competències, el sistema es construeix, com ja hem dit, d'acord amb les funcions que, en el marc de la legislació estatal, ambdós cossos tenen: aquelles que, d'acord amb la legislació estatal, concreten l'article 28.2²⁴ i l'article 28.3²⁵ de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.

Així com la resta de funcions compartides que l'article 28.4²⁶ de la Llei 4/2003 contempla.

24 Art. 28.2. Són funcions pròpies de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra:

- a) La protecció de les autoritats de la Generalitat i la vigilància i la custòdia dels edificis, les instal·lacions i les dependències propis.
- b) Les de policia de seguretat ciutadana i l'ordre públic.
- c) Les de policia administrativa.
- d) Les que li corresponen com a policia judicial.
- e) Les de policia de trànsit interurbà.

25 Art.28.3. Són funcions pròpies de les policies locals:

- a) La protecció de les autoritats de la corporació local i la vigilància i la custòdia dels edificis, les instal·lacions i les dependències de la mateixa corporació.
- b) Les de policia de trànsit urbà.
- c) Les de policia administrativa en l'àmbit de les competències municipals i, especialment, les relacionades amb la normativa mediambiental.
- d) La col·laboració en les funcions de policia de seguretat ciutadana i ordre públic, d'acord amb el que especifiqui la junta local de seguretat.
- e) Les de policia comunitària en els àmbits de la convivència veïnal i dels serveis públics locals.
- f) Les que li corresponen com a policia judicial, especialment amb relació al trànsit.

26 Art.28.4. Són funcions compartides entre la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i les policies locals:

- a) Les de policia de proximitat, i l'auxili i l'assistència als ciutadans.
- b) La intervenció en la resolució amistosa de conflictes privats, si hi són requerides.
- c) La vigilància d'espais públics.

Aquesta distribució funcional de les competències assignades als cossos policials ha de continuar sent la referència per construir el nou model de delimitació de serveis policials configurat amb visió de sistema. En aquest sentit, el Sistema ha de permetre ordenar de manera més eficient i racional la prestació del serveis policials.

En l'actualitat, la Llei 4/2003 considera necessari procedir a una adequada delimitació dels serveis policials entre la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la policia local de cada ajuntament que, sense alterar el règim competencial i de funcions previstos a la normativa estatal, adequï la prestació del servei policial a les singularitats del territori, dels recursos disponibles i dels requeriments de la ciutadania²⁷.

Durant tot el procés de desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat a Catalunya, la delimitació de serveis entre la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals existents a Catalunya, s'ha produït mitjançant la signatura de convenis de cooperació interadministrativa entre el Govern de la Generalitat i els Ajuntaments amb cos de policia local, sobre la base de l'article 28.1 de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya. Convenis que han tingut, i encara tenen, com a finalitat màxima, assolir una delimitació concreta dels serveis que han de portar a terme en el municipi de referència la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la policia local corresponent.

Així, cada vegada que la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra ha assumit competències policials en un determinat territori i/o ajuntament amb cos de policia local propi, s'ha produït la signatura d'un conveni de cooperació interadministrativa entre l'ajuntament concernit i el departament competent en matèria de seguretat pública amb la finalitat de delimitar els serveis policials.

Aquests convenis van acompanyats sempre d'una graella de repartiment de serveis o d'activitats policials. Una graella que té com a variable de distribució principal, el títol habilitant de participació en el servei o l'activitat: la de titularitat o la de col·laboració. En funció d'aquest títol habilitant, la graella es configura com un catàleg general de responsabilitats, serveis i activitats, de més d'un centenar de serveis policials, que s'ordenen en funció de la titularitat o la col·laboració de la funció policial.

Aquestes graelles, a mode de quadrant de repartiment de serveis, han passat a ser un model únic i reiteratiu en tots i cadascun dels convenis signats, sense adaptació o adequació a les singularitats territorials corresponents. En realitat s'ha configurat com un annex ciclostilat, idèntic i repetitiu a tots els convenis.

La realitat i el pas del temps ha demostrat que aquest repartiment sobre el paper, s'ha acomodat

27 Art.28.1. Els convenis subscrits poden delimitar de manera concreta els serveis que han de portar a terme en el municipi la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i la policia local, d'acord, en tots els casos, amb les funcions assignades per la normativa vigent, especialment les que especifiquen els apartats 2, 3 i 4.

al dia a dia dels operatius, gràcies a la feina de coordinació que s'ha dut a terme en l'àmbit de les Meses de Coordinació Operativa i, si s'escau, en acords que s'hagin pogut elevar a les Juntes Locals de Seguretat.

Per tant, el resultat ha estat el d'un model tancat (el model "teòric" de la graella) modificat per la praxi i la intervenció del mecanisme de la coordinació policial, que el permet adaptar a les necessitats del moment.

El nou model organitzatiu policial proposa canviar els mecanismes de delimitació policial actuals per un plantejament més centrat en els requeriments del territori i en la capacitat d'assumpció de serveis policials, superant la concepció limitativa de la titularitat o la col·laboració de la funció. La delimitació es passa a concebre de manera asimètrica, però cohesionada amb una visió de sistema.

La Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra és la policia integral única a Catalunya, amb vocació d'exercir amb plenitud les competències assignades. D'acord amb això, les formes i els procediments normalitzats de treball, les pautes i els criteris d'actuació i d'intervenció, els mètodes, etc. convergiran sempre en l'àmbit d'aquest cos policial, que és la única policia integral a Catalunya.

Però el cos de la Policia Local de Catalunya ha de poder créixer en termes de prestació de serveis policials dins del sistema.

Cada cop són més els ajuntaments amb policia local que han apostat pel creixement organitzatiu i per disposar de plantilles més formades i capacitades per assumir nous reptes en matèria de seguretat. Catalunya disposa d'una singularitat extensa d'ajuntaments amb policia local que disposen de comandaments formats a l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, d'una plantilla conformada per agents compromesos en el servei públic i que presten un servei policial de qualitat a la nostra ciutadania.

El nou model organitzatiu del sistema Únic de Policia de Catalunya ha d'oferir als dos cossos del sistema alternatives eficients que tinguin en compte:

- La centralitat de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en un rol integrador i acollidor de sistema. Un rol que reconeix la seva capacitat en tant que policia integral única a Catalunya, i que posa a disposició del sistema el conjunt de coneixements, procediments, mètodes i processos d'una policia moderna, flexible i, insistim, integradora, amb una visió de sistema.
- Una modulació adaptativa dels serveis policials que el cos de la Policia Local de Catalunya, integrada en el nou model organitzatiu del Sistema Únic de Policia de Catalunya, és capaç d'assumir. Incorporar nous reptes, adquirir noves capacitats i funcionalitats, així com enriquir la prestació dels serveis públics policials amb una alta dosi d'eficiència.

En relació al repartiment de serveis i actuacions policials, s'ha de substituir el marc de *numerus clausus* actual de la graella estàndard per a tot el país, basada en la titularitat o col·laboració en les funcions, per un model que permeti créixer, dins del sistema, a aquelles policies locals amb capacitat de garantir els estàndards de qualitat i de prestació del servei que el sistema requereix.

S'ha de dotar al Sistema d'un cert marge de flexibilitat i adaptabilitat, amb l'objectiu de cercar més dosis d'eficiència i racionalitat en l'assignació dels recursos públics de seguretat que permetin prestar un millor servei policial.

La concreció legislativa del nou model policial ha de contemplar **tres nivells diferents de prestació de serveis policials**²⁸ per part del cos de la Policia Local de Catalunya:

Nivell I. És l'equivalent a l'exercici de les funcions pròpies del cos de policia local respecte però emmarcat en allò que es considera servei policial bàsic. Ens referim als àmbits de:

- Protecció de les autoritats de la corporació local i la vigilància i custòdia dels edificis, les instal·lacions i les dependències de la mateixa corporació, la vigilància d'espais públics.
- Policia de trànsit urbà.
- Policia administrativa, en l'àmbit de les competències municipals i, especialment, les relacionades amb la normativa mediambiental.
- Col·laboració en funcions preventives de seguretat ciutadana.
- Policia comunitària en els àmbits de la convivència veïnal, de la resolució amistosa de conflictes privats i dels serveis públics locals, policia de proximitat, auxili i assistència ciutadana.
- Serveis policials auxiliars en matèria de protecció de víctimes de violència masclista i domèstica.
- Funcions de policia judicial en relació amb el trànsit.

En aquest punt, convé recordar que l'actual article 19 de la Llei 4/2003 ja defineix l'**Àrea Bàsica Policial** (les ABP del mapa policial català) com la unitat mínima, geogràfica i poblacional, dotada d'uns serveis bàsics per a l'atenció primària de les demandes de prevenció, seguretat ciutadana, control del trànsit i investigació de primer nivell. D'acord amb aquest article, el servei bàsic es compon, d'una banda, d'una comissaria principal de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i de les altres comissaries desconcentrades que requereixin les necessitats i l'extensió de l'àrea, i, de l'altra, dels cossos de policia local que hi hagi al territori, coordinats per les juntes locals corresponents.

²⁸ Seguim, amb alguna adaptació, les aportacions que en aquesta matèria ha fet el Dr. Albert Vilatarsana i que es troben recollides a la seva tesi doctoral *La necessitat de construir un sistema de Policia per a Catalunya*. Maig del 2015. Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques. Universitat Autònoma de Barcelona.

Nivell II. És l'equivalent al nivell I, incorporant serveis policials avançats que tenen a veure amb l'execució de funcions de policia judicial, d'investigació criminal bàsica, de policia de trànsit, d'intervenció avançada en el tractament, protecció i seguiment de víctimes de violència masclista o domèstica, entre d'altres.

El nou model organitzatiu del sistema únic de Policia de Catalunya ha de determinar, amb precisió i amb caràcter previ, els requisits que ha de complir el cos de la Policia Local afectat. Aquests requisits tindran a veure amb el nivell de formació; amb la capacitat i l'experiència adequada; amb la necessària capacitat tècnica i operativa; amb la disponibilitat de recursos humans, materials i tecnològics; així com amb l'acceptació dels procediments, processos, criteris i pautes d'actuació del cos policial que té la centralitat en aquesta matèria, que és la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

Nivell III. És l'equivalent al nivell II, però assumint determinats serveis policials especialitzats. En aquest nivell es pot situar aquella policia local que, per les seves dimensions, capacitat, experiència i capacitat operativa i tècnica pugui assumir el desenvolupament d'especialitzacions policials de complexitat. I sempre d'acord amb els requisits i procediments que el propi sistema determini i l'acceptació plena dels procediments, processos, criteris i pautes d'actuació del cos policial que té la centralitat en aquesta matèria, que és la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

El nou model organitzatiu del sistema únic de Policia de Catalunya ha de contemplar, i incloure en llur esquelet organitzatiu, els **serveis de vigilants** que es presten en municipis sense policia local.

Sabem que la Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat reconeix al seu article 51.2 la seva existència. Sabem també que la Llei 16/1991, de 23 de juliol, de les Polícies Locals de Catalunya estableix que el municipis que no disposin de policia local es poden dotar de guàrdies, vigilants, agents, algtzirs o similars perquè exerceixin les funcions a què es refereix l'article 13:

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

La nova LOSPC ha de dotar la figura dels vigilants d'un règim estatutari propi, que reculli drets i obligacions i que l'incorpori, sense complexos, com un servei més de seguretat dins del sistema, atès que no es pot ignorar, ni prescindir a dia d'avui, de la seguretat que presten en petits municipis de Catalunya.

La pertinença al nivell I, II i III per part d'un Ajuntament amb cos de Policia Local de Catalunya ha de comportar, també, l'equiparació i l'assimilació dels seus treballadors, des d'un punt de vista laboral, a les categories i les especialitzacions del cos referencial (la PGME), emmirallant-se en el pla de carrera professional de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

Aquest nou model organitzatiu simplifica i sistematitza un creixement harmònic i singularitzat que, sense perdre la visió global i de sistema, permet adaptar la prestació dels serveis policials de manera més eficient i racional en l'assignació dels recursos, garantint sempre i en tot moment l'estàndard qualitatiu que la Policia de Catalunya ha de prestar. Es tracta d'un model flexible i adaptatiu que permet al cos de Policia Local de Catalunya pujar i baixar nivells dins del sistema, i la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra prestar els serveis policials integrals que la normativa li exigeix.

DELIMITACIÓ DE SERVEIS ENTRE ELS COSSOS DEL SISTEMA ÚNIC DE POLICIA DE CATALUNYA				
MUNICIPIS DE CATALUNYA				
Sense Cos de Policia Local de Catalunya.	Sense Cos de Policia Local de Catalunya. Amb vigilants.	Amb Cos de Policia Local de Catalunya (PLC)		
		NIVELL I	NIVELL II	NIVELL III
PGME	VIGILANTS			
	PGME	PLC	PLC	PLC
		PGME	PGME	PGME

QUADRE 5. Delimitació de serveis entre els dos cossos del Sistema Únic de Policia de Catalunya. Elaboració pròpia, 2020.

Per dur a la pràctica aquesta delimitació de funcions, cal modificar els instruments dels convenis tal i com s'han elaborat fins a la data. Veiem a continuació de quina manera.

Atès que l'article 28 de la Llei 4/2003 és el marc referencial, i que la delimitació dels serveis s'ha fer mitjançant la signatura dels corresponents convenis interadministratius, la proposta que s'articula passa necessàriament pel desenvolupament progressiu de les següents fases:

a . Elaboració d'un Acord Marc de col·laboració en matèria de seguretat policial.

En primer lloc, el departament competent en matèria de seguretat pública de Catalunya ha de procedir a l'aprovació, a partir de l'entrada en vigor de la nova LOSPC, d'un Acord Marc que concreti els escenaris possibles de col·laboració entre els dos cossos de la Policia de Catalunya. Aquí es precisaran els requisits operatius, organitzatius i estructurals perquè cada policia del cos de la Policia Local de Catalunya es pugui reconèixer i situar en cadascun dels tres nivells definits a la nova llei .

Així mateix també determinarà el procediment de validació i el reconeixement formal de la ubicació de cada policia del cos de Policia Local de Catalunya en un dels tres nivells.

El nou model atribueix a la Comissió de Policia de Catalunya la competència final per la valoració i el reconeixement formal de la pertinença a un d'aquests tres nivells, un cop s'han dut a terme els treballs preparatoris conjunts entre els dos cossos de la Policia de Catalunya per a la justificació de la concurrència d'aquests requisits.

En aquest acord marc es definiran també els mecanismes per a la revisió i adequació d'aquest reconeixement. Finalment s'ocuparà d'una de les qüestions que més debat ha generat en matèria de coordinació policial: l'exercici de funcions de policia judicial per part del cos de la Policia Local de Catalunya.

Sobre la base de la normativa bàsica estatal (entre d'altres, la llei orgànica de forces i cossos de seguretat, la llei orgànica del poder judicial i la llei d'enjudiciament criminal) i la normativa catalana de seguretat pública, l'Acord Marc ha d'establir, de manera precisa i detallada, els elements definitoris d'aquesta funció de col·laboració en matèria de policia judicial. A mode d'enunciat, i sense ànim exhaustiu, l'acord marc ha de poder fixar amb precisió els següents plantejaments:

- Concreció de la formació i la capacitació necessària. Les necessitats de formació i capacitació s'executaran en el marc i a l'empara de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, i d'acord amb els mètodes i procediments, tant professionals com tecnològics, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
- Determinació dels requeriments de capacitat operativa i tècnica.
- Acceptació dels procediments, processos i mètodes de treball, criteris i pautes d'actuació de la PGME.
- Determinació dels òrgans de seguiment en aquesta matèria.
- Inclusió de la obligatorietat de la recepció de denúncies, com a fase prèvia i necessària per a l'assumpció de funcions de policia judicial, per tal de millorar l'atenció a la ciutadania.

- Concreció precisa dels tipus delictius sobre els que versarà l'assumpció de funcions de policia judicial. Els criteris han de ser els de la proximitat al servei de policia i d'eficiència en l'assignació de recursos. En aquest sentit, cal prioritzar aquells fets penals de baixa intensitat i més vinculats amb la proximitat al ciutadà.
- Identificació precisa de les tasques concretes d'investigació criminal, de peritatge tècnic i, si s'escau de policia científica, que pot realitzar el cos de la Policia Local de Catalunya, d'acord amb els criteris, les pautes i els mètodes de treball de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

En definitiva, aquest acord marc és l'esquema referencial per revisar tots i cadascun dels convenis existents i vigents des de l'òptica de sistema, adequant-los així a la realitat del territori i els requeriments de la ciutadania.

b. Adhesió a l'Acord marc per part de cada ajuntament amb un cos de la Policia Local de Catalunya, mitjançant la signatura d'un conveni específic amb el departament competent en matèria de seguretat pública.

En aquest conveni específic es determinaran, dins del marc referencial de l'acord marc, quin són els nivells de prestació del servei policial així com la resta de pactes o acords a què habiliten l'acord marc.

Com hem vist, és el Sistema de Policia de Catalunya el que dota als propis cossos policials i a les seves autoritats d'un marc referencial comú (l'acord marc) dins del qual els diferents ajuntaments amb policia del cos de Policia Local de Catalunya es poden moure d'acord amb les regles del joc i de conformitat sempre amb els requeriments i estàndards marcats pel cos que té la centralitat operativa del sistema.

5.5. LA FUNCIÓ PÚBLICA POLICIAL AL NOU MODEL ORGANITZATIU DEL SISTEMA DE POLICIA DE CATALUNYA.

L'existència de dos cossos policials en un sistema policial únic, comporta canvis en l'àmbit de la funció pública policial. Ens referim a totes aquelles qüestions que han de ser tractades des d'una òptica sistèmica. Es detallaran a continuació.

5.5.1. La selecció.

L'accés als dos cossos de la Policia de Catalunya ha de ser únic.

La nova LOSPC ha d'establir l'obligatorietat que l'oferta pública d'ocupació del Sistema de Policia de Catalunya, i les corresponents convocatòries, siguin, també, úniques.

Les administracions competents (ajuntaments i Govern de la Generalitat) han de preveure i planificar els llocs de treball que oferiran al Sistema. I serà l'estructura del Sistema l'encarregada d'oferir públicament aquests llocs de treball, mitjançant una **oferta pública única d'ocupació del Sistema de Policia de Catalunya** i que incorpori, desagregadament, com si fossin lots, la identificació per cossos.

Ho veurem amb un exemple:

L'Oferta Pública Única d'Ocupació del Sistema de Policia de Catalunya per a l'any 20...
és de 980 llocs de treball de la categoria d'agent dels cossos de la Policia de Catalunya,
amb el següent detall:

- *Cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra:..... : 750 llocs de treball.*
- *Cos de la Policia Local de Catalunya de l'Ajuntament de : 150 llocs de treball.*
- *Cos de la Policia Local de Catalunya de l'Ajuntament de : 50 llocs de treball.*
- *Cos de la Policia Local de Catalunya de l'Ajuntament de : 15 llocs de treball.*
- *Cos de la Policia Local de Catalunya de l'Ajuntament de : 10 llocs de treball.*
- *Cos de la Policia Local de Catalunya de l'Ajuntament de : 3 llocs de treball.*
- *Cos de la Policia Local de Catalunya de l'Ajuntament de : 2 llocs de treball.*

QUADRE 6. *L'Oferta Pública Única d'Ocupació del Sistema de Policia de Catalunya.* Elaboració pròpia, 2020.

Un cop determinada, de manera sistèmica, l'oferta pública d'ocupació, l'estructura del sistema serà també l'encarregada d'efectuar, gestionar, tramitar i resoldre la corresponent convocatòria.

La convocatòria del procés de selecció serà única per a tota l'oferta, i gestionada i resolta, de manera unitària, pel sistema. Els aspirants, per la seva part, hauran de prioritzar, per ordre de preferències, els diferents lots oferts. El tribunal, el temari, les proves, els criteris i el sistema d'avaluació és únic. Finalment, la resolució de la convocatòria també és única, amb una única llista de resultats i l'adjudicació dels llocs de treball s'efectuarà en funció de les prioritats marcades a l'inici del procés i fins anar esgotant el nombre màxim de llocs de treball de cadascun dels lots oferts.

Com queda palès, l'accés a la funció pública policial forma part d'una de les funcions i responsabilitats que han de passar al sistema. És per això que la LOSPC ha d'atorgar aquesta competència a la institució sistèmica per excel·lència. Que no és altra que l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC). L'ISPC gestionarà, tramitarà i resoldrà la convocatòria del procés de selecció i donarà pas també al curs de formació bàsica del mateix ISPC.

El mateix procediment s'ha de preveure per a les ofertes públiques i les convocatòries de provisió de llocs de treball (ja sigui de promoció interna o de concurs-oposició lliure) de la resta de categories i escales.

Es mantenen les competències en l'àmbit municipal i a la Generalitat de Catalunya, en relació a la provisió de llocs de treball d'especialitats, tot i que es manté oberta la via de delegar específicament aquests processos selectius a l'ISPC. En aquest punt, la LOSPC ha de fomentar la mobilitat interadministrativa.

La LOSPC ha de contemplar també l'obligatorietat d'aprovar, a partir de la seva entrada en vigor, d'un Pla de Promoció de la presència de la dona en els dos cossos policials que integren la Policia de Catalunya per tal de garantir la igualtat d'oportunitats. Aquest Pla de Promoció ha d'incloure mesures efectives, i si cal disruptives en determinats àmbits i espais, que abastin des dels processos d'accés als cossos policials, fins a la promoció i la carrera professional.

El repte de la incorporació de la dona als cossos policials no obeeix només a qüestions vinculades a la igualtat i a l'exercici de drets i oportunitats, sinó que també, i especialment en l'àmbit de la seguretat, aquesta incorporació ha de ser capaç de reorientar i millorar les polítiques públiques de seguretat atès que les dones construeixen i entenen la seguretat de manera molt diferent d'allò que resulta no tan sols de la major part de les investigacions, sinó de la retòrica i de les polítiques públiques (Pitch & Naredo, 2009).

5.5.2 L'adequació d'escales i categories. La negociació col·lectiva.

L'operació de construcció del sistema únic de Policia de Catalunya ha de comportar necessàriament un major acostament entre les escales i les categories dels dos cossos que la conformen.

En aquest sentit és el moment perquè el nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya encari també, després d'una reflexió conjunta amb els integrants dels cossos, un procés de simplificació de les seves escales i categories. Especialment les escales executiva i superior, i possiblement la intermèdia, redefinint els rols policials i de comandament de cadascuna de les categories.

Un altre dels elements nuclears del nou model organitzatiu té a veure amb la negociació col·lectiva, els drets sindicals i els pactes de condicions de treball. Pertànyer a únic sistema, comporta també que hi hagi una unitat en la negociació col·lectiva d'ambdós cossos.

Cal disposar d'unes condicions laborals úniques per als dos cossos, sotmeses a una negociació col·lectiva unitària. Hi ha condicions laborals que tenen a veure amb la provisió de llocs de treball, amb les retribucions fixes i variables, amb la formació, amb les condicions de seguretat i salut laboral, amb els complements i

plusos salarials, amb la mobilitat interadministrativa, amb drets socials, etc, que han de ser comuns per a tot el sistema. I com a tals s'han de negociar, pactar i acordar. I aquesta negociació, és de Sistema i ha d'estar dins de l'estructura del sistema.

Paral·lelament, cal respectar també determinades singularitats per a cadascun dels dos cossos, en la forma de pactes o acords singulars de condicions de treball. Ens referim a qüestions com ara horaris, torns, festius, i complements vinculats a la singularitat.

Plantejada d'aquesta manera, la negociació col·lectiva també és del sistema. Donada la complexitat d'aquesta negociació, la LOSPC ha d'establir un règim transitori a mode de pont entre la situació pre-LOSPC i la situació post-LOSPC.

5.5.3 La formació.

La nova llei ha de potenciar el valor de la formació i de la capacitació professional des d'una perspectiva de sistema. La implicació de la formació en la transformació i millora de les organitzacions, també en les organitzacions policials, aporta mètode científic i ajuda en l'aplicació d'estratègies innovadores (Ward, 2000). En aquest sentit, l'activitat formativa, seguint a Frost (1997), no ha de ser mai un fi en sí mateixa, sinó un mitjà per a assolir millores en els serveis finalistes. La formació policial, per tant, ha de referir-se sempre als serveis que es presten a la ciutadania i, sobre aquesta base, s'han de dissenyar els programes formatius.

Per fer-ho, s'ha de potenciar l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya com a institució vertebradora del sistema, configurant-la, entre d'altres, com la institució que gestiona, tramita i resol els processos de selecció dels dos cossos de la Policia de Catalunya i que dona resposta efectiva als requeriments de formació i capacitació dels membres del cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i del cos de la Policia Local de Catalunya.

Però per assumir aquest repte, i per tal de fer-ho amb una perspectiva sistèmica, s'ha de preveure l'adaptació de la seva estructura. Per això, integrar en l'organigrama de l'ISPC a representants dels dos cossos que formen la Policia de Catalunya per tal que aportin el seu valor afegit i ajudin a superar resistències corporativistes, va en la línia que defensem.

La integració es pot fer mitjançant adscripcions definitives per formar part de l'estructura i dels òrgans actius de la institució o bé adscripcions temporals, com ara comissions de serveis, per a l'execució de determinats programes o projectes vinculats a les funcions de l'ISPC.

En la línia del que s'ha anat explicant, la visió de sistema ha d'impregnar els plans d'activitats i formació de l'ISPC, adaptant-se als nous requeriments del Sistema únic de Policia de Catalunya.

5.5.4 El règim disciplinari i l'avaluació dels serveis.

Un cos policial modern, compromès amb la ciutadania i que posa l'accent en la definició de les polítiques públiques, per damunt de decisions singulars de seguretat, ha de disposar també de mecanismes d'avaluació, control i seguiment que s'alineïn amb aquestes finalitats.

Una de les qüestions claus que, sistemàticament, s'ha posat sobre la taula en les reflexions sobre la construcció de la Policia de Catalunya, és la de com articular, amb visió de sistema, un règim disciplinari comú i una avaluació única de serveis.

En primer lloc, determinarem quins han de ser els principis que inspirin aquest "nou" règim disciplinari:

- a) Ha de vetllar escrupolosament pels drets i les garanties de les persones interessades i/o dels presumptes infractors, aplicant les directrius que han anat marcant les diferents autoritats nacionals i internacionals en la matèria. Millorant els equilibris entre la reserva adequada i deguda en aquests expedients i la transparència reclamada per la societat civil.
- b) Ha de modernitzar i adequar el seu catàleg de tipus d'infraccions i de sancions a una societat canviant, amb valors en evolució constant i amb nous equilibris en l'exercici dels drets.
- c) Ha d'avançar en la introducció de mesures no punitives que complementin la reacció merament punitiva.

Un cop determinats aquests principis inspiradors, les anomenades divisions d'afers interns passen a ser també una estructura de sistema. La LOSPC ha de preveure, no només les modificacions legislatives necessàries per donar resposta als principis abans esmentats, sinó que també ha de crear una estructura única d'Afers Interns per a tot el sistema.

Una estructura de sistema que ha de disposar de les responsabilitats i les funcions necessàries, així com de les corresponents delegacions d'aquestes, via LOSPC, per part de les administracions públiques dels dos cossos.

De la mateixa manera, i per tal d'establir sinergies entre ambdós cossos, aquesta també és una de les estructures que s'ha de dotar de recursos humans i materials dels dos cossos.

En la mateixa línia que afers interns, el sistema ha de comptar també amb una estructura pròpia d'avaluació dels serveis policials.

El mecanisme d'avaluació del Sistema de Policia de Catalunya

- Inspecció dels diferents serveis policials, mitjançant l'elaboració de **plans d'auditories** i supervisió de les millores que se'n derivin.
- **Avaluació** dels serveis i el personal dels dos cossos de la Policia de Catalunya amb la finalitat de detectar, entre d'altres, possibles disfuncions organitzatives, mancances de formació o deficiències estructurals
- **Mecanismes de col·laboració** en l'avaluació del rendiment de les diferents unitats i serveis, per detectar riscos i febleses i proposar mesures d'actuació.
- Promoció del **disseny de noves eines** d'avaluació i d'indicadors de l'activitat policial.
- Proposar la definició, disseny, implantació, avaluació i **millora dels sistemes de direcció i els programes de qualitat** a aplicar a ambdós cossos de la Policia de Catalunya.
- Creació de la **Comissió de Supervisió i Transparència de la Policia de Catalunya**.

QUADRE 7. El mecanisme d'avaluació del Sistema de Policia de Catalunya. Elaboració pròpia, 2020.

Aquesta estructura d'avaluació i serveis ha d'estar clarament orientada a la millora constant i a la qualitat en la prestació dels serveis públics policials.

Arribats a aquest punt, cal esmentar la necessitat d'incorporar una iniciativa que ha d'ajudar a guanyar quotes d'autoritat a l'emmirallar-se en el model policial de servei públic o de policia comunitària, i que altres policies properes ja han implantat recentment ²⁹.

En aquesta línia, i a partir d'aquest exemple, proposem la creació de la **Comissió de Supervisió i Transparència de la Policia de Catalunya**. Una estructura de rendició de comptes que potencia el compromís de la Policia de Catalunya amb la transparència i la supervisió neutral i objectiva de les seves actuacions, complementària als mecanismes de control i de millora interns dels dos cossos de la Policia de Catalunya.

Es configura com un òrgan col·legiat, integrat per persones de reconegut prestigi en àmbits de la seguretat i matèries vinculades (sense descartar la possible incorporació d'entitats de drets civils), així com per membres de la Policia de Catalunya amb una antiguitat rellevant dels cossos de la Policia de Catalunya. La finalitat d'aquesta comissió consisteix en:

²⁹ Sense anar més lluny, la reforma del 2019 de la Llei 4/1992, de 17 de juliol, de Policia del País Basc ha incorporat al seu subsistema policial la institució de la Comissió de Control i Transparència de la Policia del País Basc. Es tracta d'un òrgan col·legiat amb autonomia funcional respecte la institució policial i del departament competent en matèria de seguretat, amb la finalitat de reforçar la legitimitat i la confiança de la ciutadania en la neutralitat i objectivitat dels controls sobre l'activitat policial.

- Analitzar conductes o pràctiques policials que hagin estat objecte de queixes o que existeixi una evident preocupació social que impacti en la confiança de la ciutadania.
- Efectuar, sobre la base de les actuacions fetes, recomanacions de bones pràctiques i proposar mesures correctores o preventives.

La Policia de Catalunya és una estructura policial democràtica, altament compromesa amb els valors de la societat catalana i amb un nivell molt elevat d'autocontrol, autocrítica i transparència. Obrir nous espais de rendició de comptes, no corporativistes, sinó participatius, implica treballar per reforçar el seu paper de policia democràtica d'acord amb les expectatives socials creixents.

5.6 LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA.

Existeix un consens majoritari en què un dels beneficis de la construcció del sistema és la reducció en quotes d'ineficiència, l'eliminació de duplicitats, la reducció de costos i la millora de l'eficiència en l'assignació de recursos públics.

La LOSPC ha de preveure una estructura de sistema que pugui articular de manera eficient les adquisicions i la contractació pública.

No té sentit que la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i cadascuna de les 216 policies locals a Catalunya destinin recursos a adquirir els mateixos equipaments, les mateixes uniformitats, els mateixos recursos tecnològics i de telecomunicacions, els mateixos vehicles, i ho facin de manera independent perdent la capacitat per millorar la planificació i la gestió de costos.

L'estructura del sistema, a què em referiré a l'apartat 5.7.1, ha de disposar dels òrgans actius necessaris per garantir el tractament de sistema d'aquesta contractació pública vinculada a la seguretat policial.

Les administracions públiques dels dos cossos de la Policia de Catalunya han de preveure i planificar les seves necessitats, notificar-les a l'estructura del sistema i contribuir pressupostàriament en funció de la utilització i de la demanda expressada.

L'estructura de compra pública del sistema ha d'establir uns protocols de planificació de les necessitats. I, al mateix temps, estructurar uns mecanismes de compra pública (acords marcs, sistemes d'homologació, compres centralitzades, etc.) que permetin a les administracions públiques competents adherir-se a aquests procediments en funció de les necessitats concretes. L'estructura del sistema ha de ser qui garanteixi la provisió d'aquestes necessitats.

Un cop efectuats i tancats aquests processos de compra pública, i en funció de la despesa efectivament generada després de l'adjudicació, les diferents administracions públiques efectuaran

la transferència pressupostària corresponent a l'estructura del sistema.

5.7. ESTRUCTURA I FINANÇAMENT DEL SISTEMA DE POLICIA DE CATALUNYA.

5.7.1. Estructura del sistema.

En diferents moments d'aquest treball s'ha esmentat la necessitat de disposar d'una estructura de sistema que permeti concretar, de manera efectiva, tots i cadascun dels aspectes que defineixen el nou model organitzatiu del Sistema únic de Policia de Catalunya. La proposta que es presenta incorpora així el dibuix d'una estructura orgànica i funcional d'aquest sistema únic, que ha de poder respondre a les necessitats sistèmiques que generarà el nou model organitzatiu.

En aquest sentit, i per contextualitzar la proposta, partirem de les disposicions de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.

L'article 4.1 d'aquesta Llei considera el Govern de la Generalitat com la institució que dirigeix la política de seguretat de Catalunya. Així mateix, i en virtut d'aquesta responsabilitat global, l'article 5.5 de la Llei 4/2003 diu que:

El Govern, sobretot per mitjà del departament titular de les competències en matèria de seguretat pública, i els ajuntaments han de promoure, en el si dels òrgans conjunts, la planificació operativa de llurs serveis de seguretat i l'assignació eficient i l'aprofitament conjunt dels recursos, la integració dels sistemes d'informació policial i l'homogeneïtzació dels estàndards organitzatius i operacionals.

Aquestes funcions compartides, en el moment de la consolidació del Sistema de Policia de Catalunya, han de passar de situar-se dins de les estructures pròpies de cada cos de la Policia de Catalunya, a enriquir una nova organització. Una que tingui visió de sistema i que disposi, d'entrada, de les sinergies i la capacitat d'actuació global que el sistema requereix.

L'estructura de la nova organització s'ha de dissenyar de manera que quedin clares funcions i responsabilitats. El Sistema de Policia de Catalunya no es pot fraccionar ni atomitzar; per tant, l'organització del sistema ha de ser única, i s'ha de situar en aquell nivell administratiu que pugui garantir l'objectiu d'obtenir les quotes d'eficiència que la ciutadania reclama en matèria de seguretat.

És per això que el Departament competent en matèria de seguretat pública, d'acord amb la filosofia que impregna la Llei 4/2003, ha de garantir la viabilitat i l'estructura del sistema.

Tal i com s'ha desenvolupat a l'apartat primer d'aquest estudi, un sistema de seguretat pública

ha de reconèixer, en clau d'igualtat i amb les seves singularitats, la presència constant i estable de dos subsistemes. El subsistema de policia forma part del sistema de seguretat pública, amb les seves singularitats i particularitats. I el subsistema d'emergències i protecció civil també forma part del sistema de seguretat pública, amb les seves singularitats i particularitats. I tots dos, de manera integrada, conformen un veritable sistema comú de seguretat pública.

En aquest sentit, cal donar cobertura legal a l'existència de dos subsistemes específics, dins del sistema comú i únic de la seguretat pública, i aquest pas és cabdal per poder parlar d'una estructura global de seguretat pública. Però també, i per tal de donar sentit al canvi, ha de quedar reflectida dins l'estructura del Govern de la Generalitat.

En aquesta línia d'aprofundir en la posició estratègica de la seguretat pública, entesa de la manera més àmplia possible, la Conselleria d'Interior del Govern de la Generalitat de Catalunya, ha de passar a ser la **Conselleria de Seguretat**. Una conselleria que incorporés, amb transparència i normalitat, la vocació política de dissenyar polítiques públiques modernes, flexibles i adaptades a una visió àmplia i integradora de sistema.

Fixat aquest gran objectiu, aquesta Conselleria ha de dissenyar una estructura singular i adient de sistema, que, participada activament per les institucions de la Generalitat i pels ajuntaments, i integrada també pels seus treballadors públics, doni forma i consistència al Sistema de Seguretat Pública i al Sistema de Policia de Catalunya i compleixi amb els encàrrecs que la nova LOSPC li confereixi.

Seguint la línia plantejada, i pel que fa a l'objecte principal d'aquest estudi, l'organigrama del departament competent en matèria de seguretat pública ha de recollir i incorporar orgànicament una estructura singular del Sistema únic de Policia de Catalunya, que sigui capaç de dotar i d'instrumentalitzar les funcions que li pertocquen. Una estructura que concreti una autoritat del sistema i uns òrgans administratius actius del sistema, que incrementin els nivells de coordinació tant entre els cossos policials (el nivell operatiu del sistema) com entre aquests i les autoritats (el nivell estratègic o polític del sistema). Fins i tot entre les diferents autoritats, les governatives i les municipals, entre si. L'optimització de recursos i la millora de la gestió són el darrer objectiu.

El nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya ha de revisar també l'estructura orgànica del departament competent en matèria de seguretat pública i encabir una estructura clarament identificable per tothom com l'estructura del sistema. Per això es proposa la creació d'una **Direcció General de la Policia de Catalunya**.

Aquesta nova Direcció, creada amb perspectiva de sistema, assumiria les funcions de:

1. Comandament, direcció i inspecció del Cos de Mossos d'Esquadra, assegurant la convivència pacífica i la protecció de les persones i béns en tot el territori de Catalunya, així com vetllar per

garantir la protecció del lliure exercici dels drets i llibertats i la seguretat ciutadana, en els termes que preveu l'actual Decret 415/2011, de 13 de desembre, d'estructura de la funció policial de la Direcció General de la Policia.

2. Ordenació i coordinació de les policies locals.
3. Direcció del Sistema de Policia de Catalunya i la coordinació dels òrgans actius.

Es tracta de situar com a referència orgànica del sistema, l'estructura de la Direcció General de la Policia de Catalunya.

De la Direcció passarien a dependre aquells òrgans i funcions de l'actual estructura de la Prefectura de la Policia de la Direcció General de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra³⁰ que són clarament òrgans i funcions del sistema. També en formarien part òrgans i funcions repartits actualment entre les 216 policies locals actuals.

Aquesta proposta representa anar un pas més enllà respecte d'altres propostes que posen sobre la taula l'existència de dues direccions generals: el manteniment de l'actual Direcció general de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i la creació d'una de nova, la Direcció general de la Policia Local de Catalunya.

La proposta de creació de la Direcció general de la Policia de Catalunya, enlloc d'una Direcció general de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra com l'actual, llença un missatge estratègic i integrador de sistema.

5.7.2. El finançament del sistema.

Una altra qüestió que ha esdevingut polèmica en els precedents intents d'avançar en la construcció de la Policia de Catalunya ha estat el **finançament**.

Ja s'ha explicat amb anterioritat que el Sistema de Policia de Catalunya que es proposa no parteix de l'alteració del règim de les autoritats del sistema ni del règim competencial dels cossos. El que vol és millorar els mecanismes d'actuació policial superant ineficiències. En definitiva el Sistema ordena el model organitzatiu per assolir els objectius que ha de complir la Policia de Catalunya.

Arribats a aquest moment, hem de distingir, en primer lloc, el règim aplicable a les despeses derivades del sistema i, a continuació, el règim de finançament d'aquelles despeses.

5.7.2.1. Despeses pressupostàries

Des d'un punt de vista pressupostari, totes les despeses han d'estar recollides i clarament identificades als pressupostos públics.

³⁰ Decret 415/2011, de 13 de desembre, d'estructura de la funció policial de la Direcció General de la Policia.

El sistema també ha previndre la distinció entre:

a. Despeses pressupostàries imputables directament a les administracions públiques de les que depèn cadascun dels dos cossos policials.

Hi ha despeses que són imputables directament, i en la proporció del 100%, a l'Administració pública de la qual depenen cadascun dels dos cossos policials.

Per exemple, la despesa corresponent a Capítol 1 (el cost de la plantilla) de tota l'organització policial continua sent assumida i imputada pressupostàriament, al 100%, per l'Administració pública de la què depèn el cos policial. En aquest sentit, la nòmina de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra continuaria sent responsabilitat pressupostària de la Generalitat de Catalunya. I la nòmina del cos de la Policia Local de Catalunya continuaria sent responsabilitat pressupostària de cadascun dels ajuntaments de Catalunya dels que depenen.

Així mateix, la despesa corresponent al manteniment de les infraestructures de cada cos policial (Capítol 2 i d'altres), continuaria sent assumida pressupostàriament per l'Administració pública de la què depèn cada cos policial.

Per exemple, la despesa de manteniment de comissaries, oficines d'atenció a la ciutadania i d'altres infraestructures correspon als ajuntaments propietaris o bé a la Generalitat com a propietària. Amb excepció feta de la posada en marxa de determinades infraestructures de manera conjunta on la distribució pressupostària queda reflectida en el corresponent conveni.

b. Despeses pressupostàries imputables a l'estructura del sistema.

Tota aquella despesa pressupostària vinculada a l'estructura del sistema ha de tenir la seva equiparació en l'estructura pressupostària de la despesa.

En aquest sentit, cal classificar la despesa pressupostària del Sistema de Policia de Catalunya en tres grups de despesa:

- 1.- **La despesa estructural fixa (DEF)**
- 2.- **La despesa estructural variable (DEV)** segons el nivell de funcions policials assumits (recordem, nivell I, nivell II i nivell III, entesos com a nivell operatius de delimitació dels serveis policials).
- 3.- **La despesa d'ús (DU)** segons l'ús del Sistema de Policia de Catalunya.

La **DEF** és aquella despesa pressupostària estructural fixa que integra el funcionament ordinari del nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya. Ens referim a tot el cost vinculat a les xarxes d'informació, a les telecomunicacions, a la tecnologia policial posada a disposició del sistema, als òrgans d'avaluació i de règim disciplinari del sistema, etc. És a dir, aquella despesa de sistema, comuna als dos cossos policials, i que incorpora

aquella despesa comuna necessària i imprescindible per prestar el servei de seguretat.

La **DEV** és aquella despesa pressupostària estructural que va vinculada directament a les funcions policials de cada cos del Sistema de Policia de Catalunya. En el cas del cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, la DEV té a veure amb les despeses pressupostàries directament afectades a les funcions policials derivades de les competències i responsabilitats com a policia integral de Catalunya. Els recursos materials i tecnològics corresponents, són un exemple clar de DEV de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

En el cas del cos de la Policia Local de Catalunya, la DEV té a veure amb les despeses pressupostàries directament afectades a les funcions policials derivades de les competències i responsabilitats en funció dels nivells policials determinats. En funció del nivell (nivell I, nivell II o nivell III) acordat en el corresponent conveni, dins dels paquets previstos a l'Acord Marc, serà proporcional el nivell de despesa pressupostària vinculat.

La **DU** és aquella despesa pressupostària no estructural que varia en funció de l'ús que les administracions públiques competents fan del Sistema de Policia de Catalunya.

El nou model organitzatiu del Sistema Únic de Policia de Catalunya és un model dinàmic, en el què les diferents organitzacions que hi conviuen presenten, al llarg de l'any pressupostari, necessitats singulars i no permanents, en funció de les corresponents previsions i planificacions.

Per exemple, els cossos de la Policia de Catalunya no faran cada any promocions d'accés, ni tampoc provisions de llocs de treball o de categories professionals.

De la mateixa manera, no compraran ni renovaran cada any el seu parc mòbil policial, ni trauran les mateixes ofertes públiques de llocs de treball (fins i tot sabem que hi ha hagut anualitats on no s'ha produït cap convocatòria pública d'accés). Tampoc periòdicament es necessita comprar armament, munició, armilles, cinemòmetres, etilòmetres, etc.

Per tant, hi ha costos del sistema que no són estructurals i que, en funció de les necessitats de cada cos, aniran conformant les diferents imputacions de despesa pressupostària.

És per això, que les despeses pressupostàries vinculades a la DU les assumirà cada Administració pública en funció de l'ús que en faci de les eines i instruments que el Sistema de Policia de Catalunya posa a la seva disposició.

Un cop definits els dos grups de despeses pressupostàries del nou model organitzatiu del Sistema Únic de Policia de Catalunya), l'Acord Marc, que el Govern de la Generalitat de Catalunya ha d'aprovar a partir de l'entrada en vigor de la nova LOSPC, ha de fixar els criteris i la metodologia per determinar de manera concisa la seva valoració.

5.7.2.2. Finançament de les despeses pressupostàries.

Si la proposta ha de contenir una nova distribució de les despeses pressupostàries assignades a la prestació del servei policial amb una visió de sistema, el nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya ha de preveure també els corresponents instruments de finançament.

Un cop identificades les despeses podem determinar el seu finançament:

a. Finançament de les despeses pressupostàries imputables directament a les administracions públiques de les que depèn cadascun dels dos cossos policials.

En el cas del primer conjunt de despeses pressupostàries, el seu finançament correspon, en el model que defensem, íntegrament a l'Administració pública de què depèn el cos policial en qüestió.

En el cas de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, el finançament de la nòmina és íntegre per part de la Generalitat de Catalunya. En el cas del cos de la Policia Local de Catalunya, el finançament de la nòmina és íntegre per part de l'Ajuntament concernit.

El mateix succeeix amb els exemples vistos en relació al manteniment de les infraestructures. L'ur finançament correspon al 100% a l'Administració pública titular del servei, llevat de casos singulars de finançament repartit, en funció del que contempli el corresponent conveni.

b. Finançament de les despeses pressupostàries imputables a l'estructura del sistema.

En el cas de la **DEF** i en funció dels criteris i de la valoració que l'Acord Marc que el Govern de la Generalitat de Catalunya ha d'aprovar a partir de l'entrada en vigor de la nova LOSPC, cada Administració pública participarà de llur finançament en els termes previstos a l'acord marc.

Naturalment, la preeminència del departament competent en matèria de seguretat pública per part de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, comporta que hagi d'assumir el finançament d'una part important d'aquesta DEF. La ubicació també de l'estructura del sistema dins del departament competent en matèria de seguretat pública, així com la creació de la nova Direcció general de la Policia de Catalunya amb responsabilitats i funcions clarament de sistema, reforcen aquest compromís en llur finançament.

No obstant això, en funció de les disposicions de l'acord marc, les administracions públiques municipals amb cos de la Policia Local de Catalunya participaran també de llur finançament de manera proporcional.

En el cas de les **DEV** (aquella despesa pressupostària estructural que va vinculada directament

a les funcions policials de cada cos del Sistema Únic de Policia de Catalunya), el finançament de cada administració pública competent anirà en relació a les funcions policials amb què contribueix a la prestació del servei policial.

En el cas del cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, la DEV té a veure amb les despeses pressupostàries directament afectades a les funcions policials derivades de les competències i responsabilitats com a policia integral de Catalunya. Els recursos materials i tecnològics corresponents, són un exemple clar de DEV de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. En aquest cas el finançament s'atribueix íntegrament a la Generalitat de Catalunya.

En el cas del cos de la Policia Local de Catalunya, la DEV té a veure amb les despeses pressupostàries directament afectades a les funcions policials derivades de les competències i responsabilitats en funció dels nivells policials determinats. En funció del nivell (nivell I, nivell II o nivell III) acordat en el corresponent conveni, dins dels paquets previstos a l'acord marc, serà proporcional el nivell de despesa pressupostària vinculat. D'aquesta manera, la despesa pressupostària imputada a cada Ajuntament amb cos de Policia Local de Catalunya s'imputa llur finançament íntegrament, i al 100%, a l'Ajuntament concernit.

Finalment, en el cas de la **DU** (aquella despesa pressupostària que no és estructural, sinó que varia en funció de l'ús que les administracions públiques competents fan del Sistema de Policia de Catalunya), el finançament vindrà determinat per la proporció d'aquest ús.

Atès que no es tracta d'una despesa recurrent, sinó que és del tot variable, aquella anualitat pressupostària que prevegi la convocatòria d'accés a llocs de treball de la funció policial o d'altres promocions, l'adquisició de material policial, la compra de vehicles, etc. comportarà l'assumpció de llur finançament per part de l'Administració pública que fa ús del sistema. En aquest sentit, l'Administració pública competent i l'administració de la Generalitat de Catalunya finançaran anualment el sistema en funció de les previsions d'ús que hagin previst.

Com ja s'entreveu, la gestió de la DU, i l'aplicació del seu finançament, requereix d'una tasca conjunta imprescindible: l'adequada planificació prèvia.

Per tant, el nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya requereix disposar d'uns instruments de previsió i planificació de recursos, ja no anuals, sinó com a mínim bianuals, per tal de poder preveure i regularitzar aquestes contribucions pressupostàries al sistema. La planificació dels recursos adquireix, amb el sistema, una posició central.

A mode de conclusió d'aquest apartat, recordar la importància de l'acord marc en aquest àmbit,

atès que és l'instrument cabdal per a una adequada ordenació dels esquemes estructurals i de finançament del sistema. Un cop dotat el sistema d'aquest instrument de gestió i de planificació que és l'Acord Marc, els convenis específics entre les dues administracions públiques del sistema (la municipal i la de la Generalitat de Catalunya) concretaran d'una manera dinàmica i adaptada al territori, un eficient Sistema de Policia de Catalunya.

5.8.LA CIUTADANIA I EL NOU MODEL ORGANITZATIU.

En paraules de Solsona (2003), la policia ha d'actuar *en i amb* la societat. Per això, com a servidors públics han d'estar immersos en el teixit social. No com a element de control, sinó com a part integrant. L'activitat policial només pot ser efectiva si compta amb la col·laboració i el suport de la ciutadania: origen i destí de la seva activitat. Una policia aïllada de la societat a la què serveix mai no podrà ser efectiva. Mai no s'ha d'oblidar que la policia persegueix el delictes i les infraccions per a salvaguardar els drets inalienables de les persones que formen la societat a la qual serveixen.

La ciutadania, en tant que requeridor de serveis públics de seguretat, ha de passar d'interactuar amb els diferents cossos policials a fer-ho amb el Sistema. Ho explicarem.

D'acord amb això, quan un ciutadà o ciutadana efectua una denúncia o requereixi una demanda de serveis policials (ja sigui telefònica, presencial o virtual), el sistema ha d'estar preparat per donar una resposta sistèmica. Independentment dels cossos policials que han d'actuar o de les autoritats que han d'intervenir. I també independentment de les seves competències, funcions o distribució de serveis. La resposta ha de ser sistèmica, en el sentit d'homogènia, garantint el mateix estàndard d'atenció policial a tota Catalunya.

Per tant, l'atenció, la presentació de denúncies o els requeriments de serveis policials (a mode de *finestra única*), així com la resposta dels cossos policials, les garanteix el sistema, amb una estructura d'oficines de sistema (conjuntes o no) i amb una estructura de mecanismes, mètodes de treball i processos de sistema.

El nou model policial que estem concretant té l'objectiu essencial de situar la ciutadania en el centre i en l'eix de les polítiques públiques de seguretat. I si la ciutadania té el dret a presentar denúncies a qualsevol oficina del sistema, aquest ha de preveure internament els mecanismes necessaris per adreçar aquesta denúncia, o requeriment de serveis policials, cap al cos policial competent.

És l'estructura i l'organització del Sistema únic, i no l'estructura de cada cos policial, que ha d'atendre les necessitats i els requeriments de la ciutadania.

Un cop aquest requeriment entra al sistema, la ciutadania ha de continuar rebent sempre el mateix

estàndard policial, sigui quin sigui el cos que intervingui. Aquí podríem referir-nos també a la importància de la devolució d'informació concreta al ciutadà o ciutadana sobre l'evolució dels seus requeriments, en benefici de la disminució de les percepcions d'inseguretat.

La lluita contra la percepció o sentiments d'inseguretat (Gondra, 2008) és, avui en dia ja, una part indissociable de l'avaluació de les polítiques públiques de seguretat. I el major nombre d'informació i el millor coneixement dels riscos també pot incrementar el sentiment subjectiu d'inseguretat (García, 2008). Cercar l'equilibri entre el *ius punendi* de l'Estat i l'aparició, cada cop més sovint, de determinades conductes que, malgrat no ser constitutives de delictes, creen alarma social i malestar i, en certa mesura, coarten el lliure exercici de drets i llibertats (Recasens, 2000). Encara que pugui resultar obvi, cal recordar que el concepte de la inseguretat no és unívoc (Carrer, 2001), en el sentit que, d'una banda, està constituït pel risc objectiu de ser implicat en un acte d'agressió, i, de l'altra, per la percepció individual d'aquest risc i de l'avaluació de la pròpia vulnerabilitat personal.

És per això que el Sistema de Policia de Catalunya també ha de contribuir a cercar espais per revertir les percepcions o sentiments d'inseguretat.

6. L'ENFOCAMENT DE LA REFORMA DE LA LLEI 4/2003 PER LA NOVA LLEI D'ORDENACIÓ DEL SISTEMA DE SEGURETAT PÚBLICA DE CATALUNYA.

Hem deixat expressament per la part final d'aquest treball, les referències respecte els impactes que la configuració del nou model de Policia de Catalunya comportaran en la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.

Ja hem vist que la Llei 4/2003, malgrat els seus propòsits inicials, no configura, com hauria d'haver fet, un integrador sistema de seguretat pública.

Certament defineix un sistema de seguretat pública, i li dona una posició fins ara no assolida, però en realitat es decanta per regular l'àmbit policial ignorant els altres espais que integren la seguretat pública.

La proposta que es presenta comporta, no només la derogació de les dues lleis sectorials en matèria de policia, sinó una revisió en extensió i ambició de la llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, per deixar de ser una llei de contingut essencialment policial, i passar a ser una llei de sistema de seguretat pública amb dos subsistemes: el subsistema de policia i el subsistema d'emergències i protecció civil

En relació al subsistema de policia, integrat en el sistema de seguretat pública de Catalunya, totes les

polítiques públiques de seguretat han d'estar focalitzades cap a la ciutadania com a subjecte actiu destinatari de prestacions públiques, i no tant a la preservació de l'ordre públic o exclusivament a la defensa i la seguretat de les institucions. La ciutadania marca les necessitats i/o requeriments i el subsistema ha de proveir de les disposicions, procediments, mitjans i recursos per atendre-ho amb eficiència, creant les condicions òptimes perquè les persones puguin gaudir en plenitud dels seus drets i llibertats, preservant la convivència i fomentant la cohesió social.

Una posada al dia de la Llei 4/2003 que Guillén (2012) ja anunciava: *"Potser, nou anys després de l'aprovació d'aquesta llei crucial per al desenvolupament del sistema de seguretat pública de Catalunya, fora el moment, d'una banda, de fer els ajustos necessaris en els mecanismes que no han acabat de funcionar i de plantejar-se si alguns han de continuar existint, i d'altra, d'efectuar el desenvolupament complementari de la llei per tal de fer efectius els principis de coordinació, cooperació i coresponsabilitat en àmbits concrets, com per exemple, la policia"*.

A tall d'exemple, i en relació als òrgans de coordinació del sistema, el nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya comporta:

- Mantenir les meses de coordinació operativa i les juntes locals de seguretat com els òrgans de coordinació claus dels dos cossos de la Policia de Catalunya i de les seves autoritats.
- Reforçar la Comissió de Policia de Catalunya per convertir-la en un òrgan de supervisió del sistema. Ampliant les seves funcions i responsabilitats per convertir-se en un òrgan similar a un Consell del Sistema i enfortint el seu règim de funcionament intern com si es tractés d'una Junta de Seguretat de Catalunya.
- Supressió de les Comissions Regionals de Seguretat, que, d'altra banda, mai han estat desenvolupades ni convocades.
- Reforçar l'ABP com a instrument operatiu de sistema dels dos cossos que integren la Policia de Catalunya. D'aquesta manera, la coordinació a l'àmbit de l'ABP, i no de la regió policial, aproxima la coordinació al territori i manté la conceptualització de l'Àrea Bàsica Policial com a unitat mínima, geogràfica i poblacional, dotada d'uns serveis bàsics per a l'atenció primària de les demandes de prevenció, seguretat ciutadana, control de trànsit i investigació de primer nivell.

Finalment, les disposicions de la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya s'han d'incorporar a la Llei 4/2003.

En definitiva, és important que la LOSPC incorpori de manera explícita, la definició d'un Sistema únic de Policia de Catalunya, a mode de subsistema dins del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, en els termes expressats amb anterioritat.

No ens ocuparem aquí de com ha d'evolucionar el subsistema d'emergències i protecció civil, però

sí proposar, des d'aquest espai, la necessitat de la seva configuració, també des d'una perspectiva de Sistema únic d'emergències i protecció civil, complementària del Sistema únic de Policia de Catalunya. I la incorporació, de la mateixa manera que pel subsistema policia, de la seva normativa bàsica a la Llei 4/2003.

7. CONCLUSIONS.

El model policial català s'ha edificat sobre la base d'una evolució centrada en l'operativa dels cossos policials.

Ha estat clarament marcat pel procés de desplegament d'una policia integral pròpia a Catalunya, amb capacitat d'intervenció a tot el país, i en substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat que, en convivència i complementarietat amb un conjunt de 216 ajuntaments que han constituït el seu propi cos de policia, han prestat un servei policial eficaç.

El 17 d'octubre de 1994 la Junta de Seguretat de Catalunya va formalitzar el model de substitució de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat a Catalunya i es va acordar el primer desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

El 1995 s'aprova el mapa i el calendari inicial del desplegament territorial del cos que, de forma successiva i seguint un model d'extensió de taca d'oli, es va desplegar per les comarques d'Osona, la Selva, el Ripollès, la Garrotxa, l'Alt Empordà, el Baix Empordà, el Gironès, el Pla de l'Estany, la Cerdanya, el Berguedà, el Solsonès, l'Alt Urgell, la Segarra, l'Urgell i la Noguera ³¹.

Finalment, catorze anys més tard, les comarques del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre conclouen el desplegament territorial el novembre del 2008.

Un desplegament territorial i funcional de catorze anys que ha representat la substitució progressiva, en funció del territori i de les competències, de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.

Al mateix temps, aquest desplegament s'havia de fer efectiu amb la coexistència i complementarietat al territori d'un conjunt de policies locals, amb funcions policials pròpies, amb tradicions policials i territorials diferents, i que, segons les fonts oficials de l'any 2017 ³², atén a més d'un 90% de la població catalana .

Des de l'acabament del procés de desplegament fins el dia d'avui, han passat gairebé dotze anys en els què la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals de Catalunya s'han fet càrrec de la seguretat policial. I han assolit, amb èxit, el repte gens fàcil de substituir un model

³¹ https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/

³² http://interior.gencat.cat/ca/arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_catalunya/coordinacio_en_linia/

policial anterior per un altre, fent un reajustament competencial i funcional dels cossos policials.

Pel camí, s'incorpora al model català un sistema propi de seguretat pública mitjançant l'aprovació de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya. Una llei que, com hem vist en el present treball, institucionalitza, però no construeix, la Policia de Catalunya, entesa com la suma de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals de Catalunya.

S'ha excel·lit en la implantació dels cossos policials i en la configuració, malgrat les dificultats, d'un model policial propi, arrelat al territori i al país. Un model policial català que té substantivitat pròpia i que ha afrontat amb satisfacció i resultats excel·lents, els reptes de seguretat. Un model policial que, amb tot, ha guanyat pas a pas la confiança de la ciutadania, obtenint en aquest camí quotes de legitimitat evidents.

Però construir, a mode d'organització policial única, la Policia de Catalunya, ha estat un objectiu fallit. El model policial s'ha atomitzat en diferents cossos i sistemes, cohesionats per la implementació de mecanismes coordinació.

Les prioritats operatives, les necessitats d'atendre els requeriments de seguretat de la ciutadania i els reajustaments necessaris entre els nous operadors policials a Catalunya, fruits del procés de substitució de les forces i cossos de seguretat del Estat, han marcat sens dubte els darrers anys.

Mancats d'una construcció teòrica i d'una reflexió acadèmica consolidada en matèria de seguretat, el model policial català ha hagut de prioritzar el seu propi desenvolupament operatiu.

Possiblement d'aquí han derivat els dèficits de construcció del model, algun dels quals s'han volgut palesar en aquest treball.

Tanmateix, existeix la convicció general d'una singularitat col·lectiva de la Policia de Catalunya, amb valors i principis comuns entre els cossos que la conformen, així com un ampli consens sobre la voluntat conjunta d'avançar en la seva evolució.

El model organitzatiu que proposa aquest treball es planteja en forma de sistema i es defineix com *aquell conjunt d'institucions, recursos i mitjans que garanteixen les prestacions del servei de policia a tota la ciutadania, que defineix polítiques públiques de seguretat des d'una perspectiva sistèmica i que dona cohesió i forma a l'estructura de la seguretat policial del país.*

Es tracta d'un nou model organitzatiu, el del sistema únic de Policia de Catalunya, format només per dos cossos policials: el cos de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i el cos de la Policia Local de Catalunya.

La seva cohesió no prové només dels mecanismes de coordinació, sinó de l'existència d'una estructura de sistema (entesa com a entramat d'òrgans actius i de competències) que garanteix i construeix la Policia de Catalunya.

La implantació d'aquest model d'organització policial va acompanyada d'una nova proposta legislativa (la LOSPC) que ha de comportar:

- Revisió i reforma de la Llei 4/2003 d'Ordenació del Sistema de Seguretat pública de Catalunya.
- Derogació de les dues lleis sectorials policials catalanes, en atenció a que són substituïdes per la nova LOSPC. Les normatives a derogar són la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals i la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.
- Incorporació de la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

La LOSPC ha de concretar el nou model policial, més dinàmic i ajustat a la realitat actual.

L'objectiu d'aquest treball ha estat fer una proposta honesta i factible, hereva del respecte i l'admiració pels cossos policials de Catalunya, capaç de respondre a les noves necessitats que ara es plantegen. Tant de bo ens hi haguem acostat.

La **Policia de Catalunya** és un objectiu assolible i desitjable des d'un punt de vista de factibilitat i de seguretat. Una institució que reculli el millor de la tradició dels nostres cossos policials, i que permeti avançar en termes de confiança i credibilitat. Una societat que avança en termes de democràcia i llibertats, i que expressa les seves preocupacions, cada cop més, al voltant de la *seguretat humana*³³, ha de tenir al seu servei la millor policia. Una policia permeable i atenta. En paraules manllevades d'un professional de la seguretat pública: *una policia amb ànima*.

L'escenari que vol representar el nou model organitzatiu del Sistema de Policia de Catalunya permetrà a tots els actors implicats interaccionar com a sistema, prestar els serveis policials com a sistema i exercir les autoritats com a sistema. Un preàmbul que ens ha de permetre avançar de manera consistent cap a la Policia de Catalunya: un únic cos i una única policia al servei d'un país.

No vull acabar sense expressar un sincer agraïment al Doctor Joan Lluís Pérez Francesch, director de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials, per les seves reflexions i el seu ajut per fer públic aquest treball. Als membres de la Comissió de Lectura que, d'una manera generosa, m'han compartit les seves aportacions a la Joana Vallès, pel seu suport, posant veu i sentit al pròleg. Als membres de

33 <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

la Policia de Catalunya, tots amb noms i cognoms, de record constant. Finalment, a totes aquelles persones que durant aquests anys han dipositat en mi la seva confiança.

Ha estat un privilegi. A tots ells, moltes gràcies.

8. BIBLIOGRAFIA.

- Alcocer, M. (1999). La información judicial. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (4), 67-74.
- Antillano, A. (2002). Les noves polítiques de seguretat: el cas Barcelona. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (10), 73-98.
- Carrer, F. (2001). Seguretat i espai urbà. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (9), 65-83.
- Consell d'Europa. (2003). Codi europeu d'ètica de la policia / Código europeo de ética de la policía. Barcelona: Escola de Policia de Catalunya; Atelier (Col·lecció Legislativa núm. 3)
- Da Agra, C.; Domínguez, J. L.; García, J. A.; Hebberecht, P. & Recasens, A. (Ed.) (2003). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Dieu, F. (2002). Les experiències franceses de policia de proximitat. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (10), 13-22.
- Domínguez, J. L. & Rodríguez, A. (2004). Policia i conflicte. Una anàlisi de les demandes socials que s'expressen a través dels mitjans de comunicació. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (15), 45-64.
- Fuentes, J. R. & Abdelkar, J. M. (2016). El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l'ordenació policial de l'àmbit local català. En Fuentes, J. R. & Capell, J. M. (Coords) (pp. 93-161). *La Policia Local a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Frost, T. B. (1997). La formación de los mandos policiales en Inglaterra y el País de Gales: una visión general de su desarrollo. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (1), 53-69.
- García, M. (2008). El discurs mediàtic sobre la delinqüència i la seva incidència a les reformes penals. *Revista catalana de seguretat pública*, 18 (1), 39-64.
- Gondra, J. (2008). Els sentiments d'inseguretat i de por: L'origen d'una noció. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 18 (1), 89-100.
- Guillén, F. (2000). La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (6), 97-119.
- Guillén, F. (2012). *Policia i Seguretat*. Bellaterra: Servei de publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Guillén, F. (2019). *Desencuentros entre la policía y el público. Factores de riesgo y criterios de gestión*. Barcelona: JM Bosch.
- Janson, B. (2003). El Codi europeu d'ètica de la policia. Raons i directrius per al canvi. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (12), 9-18.

- Jiménez, C. (2008). Llibertat d'informació i procés penal. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 18(1), 29-37.
- Martínez, A. J. (2016). Coordinació de les Polícies Locals. En Fuentes, J. R. & Capell, J. M. (Coords) (pp. 209-246). *La Policia Local a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Naredo, M. (2009). Adequació de les polítiques públiques de seguretat a les necessitats de les dones: una qüestió urgent. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 20 (1), 61-71.
- Pascual, F. (1999). La información policial. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (4), 59-66.
- Pitch, T. (2009). Són possibles les polítiques democràtiques per a la seguretat?. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 20 (1), 27-45.
- Ponsaers, P. (2000). Nuevas formas de conflicto: la revolución tecnológica y la transformación del control público. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (6), 43-56.
- Recasens, A. (2000). Elementos emergentes de inseguridad ciudadana. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (6), 13-36.
- Redorta, J. (2004). Aspectes crítics per implantar la mediació en contextos de policia. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (15), 27-44.
- Rodríguez-Farge, M. (Coord.). (2004). *Manual per a policia i aspirants a policia. Drets humans i deontologia en la funció policial*. Barcelona: Editorial Atelier llibres jurídics.
- Solsona, J. M. (2003). Dues intervencions de reflexió sobre el servei públic de la policia: Funció policial d'acord amb el model d'Estat. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (12), 31-33.
- Unió, J. (2003). Dues intervencions de reflexió sobre el servei públic de la policia: La qüestió sobre la subsidiarietat de la policia respecte d'altres serveis públics. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (12), 35-38.
- Van Soomeren, P. (2001). Prevenció de la delinqüència mitjançant el disseny ambiental i mitjançant l'espai urbà i arquitectònic. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (9), 11-37.
- Ward, R. (2000). De las ventanas rotas al Zero tolerance. Bases para una política de seguridad ciudadana. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (6), 65-74.
- Xargayó, J. (1999). La información como garantía de control de los poderes públicos. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (4), 83-88.

