

desembre 2009 número 5

Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Secretaria de Seguretat



**Secretaria de Seguretat
Gabinet de Seguretat**

Consell de Redacció:

**Ferran Alonso
Josu Gondra
Francesc Guillén
Rosa Mur
Jesús Solores**

Secretaria de Redacció:

**Ferran Alonso
Rosa Mur
Elisenda López**

Assessorament i correcció lingüística:

Judith Vilar

Apunts de Seguretat

ISSN 2013-2913

**Les idees i opinions que s'expressen en aquests capítols,
com en la resta de números d'Apunts de Seguretat, són
responsabilitat dels seus autors o autores, i no necessàriament
les comparteixen els membres del consell de redacció.**

Apunts de Seguretat

Índex- Número 5 - Desembre de 2009

PRESENTACIÓ

Presentació 5

ARTICLES

Implantació d'un sistema de gestió de la qualitat a la PG-ME. El
procés de la detenció..... 7

Jaume Garcia Valls

Els controls informals i la percepció de la seguretat a la ciutat.... 25

Alice Cavaglià

Els vigilants municipals. Reflexions jurídiques..... 39

Albert Requena Mora

Regles bàsiques de la pràctica policial i funcionament intern de la
Policia 63

Agustí Yñiguez Navas

Transformación cultural en la Policía Nacional de Colombia.
Direccionamiento policial basado en el humanismo 83

Rigoberto Acevedo Mora

RESSENYES

Recensió: VINYAMATA, E. Pandillas y maras. Aproximación a su
comprensión y propuestas de estrategia de solución del conflicto
que éstas generan desde la perspectiva de la Conflictología..... 99

Lluís Paradell

VALORA APUNTS DE SEGURETAT!

Valora Apunts de Seguretat..... 109

COL-LABORA AMB APUNTS DE SEGURETAT!

Col·labora amb Apunts de Seguretat..... 111

Presentació

El maig de 2008, la Secretaria de Seguretat va editar el primer número d'*Apunts de seguretat*, una revista que naixia amb un doble objectiu. D'una banda, volia esdevenir un mitjà que permetés oferir articles que tractessin de manera aprofundida temes d'especial interès per a les autoritats i els professionals del món de la seguretat i que servís, també, per publicar traduccions i ressenyes de textos bàsics de la literatura sobre seguretat perquè poguessin ser a l'abast de tothom. D'altra banda, també es volia crear un espai on s'unissin l'anàlisi teòrica i acadèmica amb la vessant més pràctica i aplicada del món de la seguretat, en un intent de proporcionar una comprensió més global i transversal de fenòmens que afecten la nostra societat, i que oferís una eina útil de suport a la seva tasca als responsables de dissenyar i executar polítiques públiques de seguretat.

Fa poc més d'un any i mig d'aquells inicis i, tot i això, estem orgullosos i orgullosos de veure que aquell projecte s'ha anat consolidant. S'han editat cinc números en total de la revista, comptant-hi aquest, i hem aconseguit establir una periodicitat quadrimestral. S'ha anat definint una manera de fer, pels capítols, per les ressenyes i per les traduccions que s'han publicat, i una manera de presentar aquestes informacions. S'ha aconseguit arribar a un nombre important de lectors i lectores i de col·laboradors i col·laboradores, que creix constantment. A més, s'ha aconseguit, també, que *Apunts de Seguretat* consti en la relació de publicacions oficials de la Generalitat de Catalunya i sigui a l'abast de tothom a través del web del Departament.¹

Tot això no hauria estat possible sense les vostres aportacions i/o suggeriments; per això, volem aprofitar per agrair-vos novament aquesta disponibilitat de col·laboració i encoratjar-vos que continueu fent-ne. Igualment, com que *Apunts de Seguretat*, a més de ser de tothom, cal que sigui un producte útil i de fàcil ús per als seus lectors i lectores, volem també en aquest moment fer balanç amb tots vosaltres del que ha estat aquesta evolució. Per això, aquesta vegada a més de la revista incloem al web una petita fitxa de valoració que té per objectiu recollir la vostra opinió tant dels continguts i els formats com del sistema d'accés en línia per tal de detectar aspectes que encara cal millorar. Per tot això, us agraiem que, la baixeu del web, la complimenteu i un cop emplenada, ens l'envieu a la bústia de la secretaria de redacció.²

¹ http://www.gencat.cat/interior/policia/s_seguretat/gab_seguretat/apunts/index.htm

² apuntsdeseguretat@gencat.cat

Els continguts de seguretat que es tracten en aquest número són els següents: es fa un trajecte que abasta, en primer lloc, l'estudi de quin ha estat el procés de disseny i construcció d'un Sistema de Gestió de la Qualitat que s'implantarà progressivament a la Policia de la Generalitat per regions policials i que s'inicia amb el procés de detenció, un dels processos clau en l'activitat policial i amb gran impacte en la ciutadania, en l'article de l'intendent Jaume García Valls "Implantació d'un sistema de gestió de la qualitat a la PG-ME: El procés de la detenció". A continuació, de la mà d'Alice Cavaglià, es reflexiona en l'article "Els controls informals i la percepció de la seguretat a la ciutat" sobre les característiques i l'evolució de la figura del *personatge públic*, que actua com a observador i controlador informal i com a garant de la seguretat als carrers de les ciutats. En tercer lloc, Albert Requena aporta un seguit de consideracions jurídiques sobre el paper i les característiques d'"Els vigilants municipals", que permeten resoldre dubtes freqüents que sorgeixen tant en l'àmbit de la gestió municipal com entre els mateixos integrants d'aquest cos. Després, Agustí Yñiguez, fruit d'una llarga recerca sociològica, presenta a "Regles bàsiques de la pràctica policial i funcionament intern de la policia" alguns dels elements principals que, a parer seu, configuren la cultura organitzacional de la Policia i entre els quals destaca el sentiment corporatiu, la discrecionalitat en les accions i la utilització de la força. Al darrer article, "Transformación cultural en la Policia Nacional de Colombia: Direccionamiento policial basado en el humanismo", de Rigoberto Acevedo, major de la Policia Nacional de Colombia i psicòleg de formació, es presenta una descripció panoràmica de l'estructura d'aquesta organització i de quina ha estat la seva evolució, destacant el desafiament que suposa consolidar principis humanístics en una institució com la policial i el valor i la contribució que aquesta institució fa a la societat colombiana actual.

Finalment, en l'apartat de ressenyes, Lluís Paradell ofereix una recensió del llibre d'Eduard Vinyamata *Pandillas y maras. Aproximación a su comprensión y propuestas de estrategia de solución del conflicto que éstas generan desde la perspectiva de la Conflictología*, un llibre que estimula la reflexió i l'acció sobre aquest fenomen des d'un compromís inequívoc amb la cultura de la pau.

Implantació d'un sistema de gestió de la qualitat a la PG–ME. El procés de la detenció

Jaume García Valls³

Resum

En el meu article anterior, “10 anys de la direcció per objectius a la PG–ME”⁴, feia esment que determinats objectius estaven relacionats amb l'obtenció de resultats *en l'àmbit de la qualitat*. Aquesta estratègia, que es va implantar a partir de la direcció per objectius de 2005, tenia la voluntat d'introduir no només el concepte de la qualitat en el treball policial, orientat a la millora, sinó d'obtenir determinats productes interns (estudis, informes, indicadors) que havien de ser útils per a alguns serveis, més enllà de les dades estadístiques i l'obtenció de resultats *quantitatius*.

En tots dos casos, l'estratègia era clara. Calia no només generar el debat sobre com assolir resultats *qualitatius*, sinó anar un pas més enllà de la manera tradicional de treballar a la policia. Com veurem, els sistemes de gestió de la qualitat es mouen en l'aplicació d'un seguit de principis, entre els quals, el primer és l'orientació (organitzativa) cap al ciutadà. Aquesta estratègia organitzativa és perfectament compatible amb un model de policia de proximitat, atès que sistematitza, a partir d'un model de qualitat generalista, els principis d'aquesta relació ciutadà–policia i aporta un model que, degudament aplicat, endreça la pràctica policial, de manera que després sigui relativament fàcil homogeneïtzar i procedimentar la manera de fer més correcta i eficient, un cop s'han triat les millors pràctiques policials.

En aquell context i a punt de finalitzar el desplegament, el novembre de 2008 i després d'un procés que ha durat gairebé 15 anys, es plantejava que, un cop assolida aquesta fita, calia millorar determinats aspectes organitzatius interns. Així, al començament de l'any 2007, el director general de la Policia va crear un grup de treball amb l'encàrrec d'analitzar la viabilitat d'implantar al si de la PG–ME un sistema de gestió de la qualitat, essent el procés de la detenció el primer procés de treball que s'hi integraria. L'article que ara presento no té cap pretensió científica. Només té l'objectiu divulgatiu d'explicar, de manera breu, que el resultat de l'encàrrec va ser positiu i de donar a conèixer quin ha estat el procés de disseny i construcció d'un sistema de gestió de la qualitat a la Policia de la Generalitat que s'implantarà progressivament, per regions policials, a partir de l'1 de desembre d'enguany.

Paraules clau

Sistemes de gestió de la qualitat, ISO, EFQM, millora contínua, gestió de/per processos, gestió de la qualitat a la policia, policia de proximitat.

³ Cap de l'Àrea d'Organització i Qualitat de la PG–ME.

⁴ GARCÍA VALLS, J. “10 anys de la direcció per objectius a la PG–ME”. *Apunts de seguretat*. Monogràfic sobre indicadors. Núm. 3, pàg. 97.

1. Els antecedents

Recordem que al si dels cos dels Mossos d'Esquadra ja s'havien dut a terme algunes experiències al voltant de la qualitat. Més enllà de la introducció de resultats *qualitatius* a la direcció per objectius,⁵ cal destacar un altre exemple d'aquella època. L'any 2006, la comissaria de l'Hospitalet de Llobregat (que s'havia inaugurat l'any 2003) va impulsar una metodologia de treball intern basada en l'autoavaluació. En aquest cas, el mètode prové del model EFQM i, per a les administracions públiques, s'ha adaptat sota la denominació CAF. Amb l'ajut d'analistes experts de la Generalitat i amb el suport d'unitats de l'actual Comissaria General de Planificació i Organització, la comissaria de l'Hospitalet va arribar a elaborar la seva pròpia autoavaluació, a disposar del seu propi diagnòstic després de trobar els seus punts forts i febles, a elaborar el seu mapa de processos i a estar en disposició d'implementar millores en els punts més febles, segons el model escollit i consolidant aquelles pràctiques que s'havien demostrat més eficients.

L'experiència de l'Hospitalet va servir després per ampliar la metodologia de treball a la resta de la Regió Policial Metropolitana Sud, acompanyant el procés de desplegament de la resta de comissaries amb una metodologia de gestió general que, des de la perspectiva regional, també manté encara l'estil i els trets inicials.

Altres experiències, més o menys reeixides i que cal anunciar en aquest apartat d'antecedents, va ser la introducció de la metodologia del *treball per projectes* en determinades unitats, la gestió dels processos –dissenyant els diagrames de fluxos de treball en alguns procediments normalitzats de treball– i l'elaboració de diversos esborranys d'una *carta de serveis de la PG-ME*.

Cal dir que un sistema de gestió de la qualitat no és més que un sistema de gestió, com qualsevol altre, però pensat específicament per a la “gestió” de la qualitat. Per tant, l'encàrrec del director general comportava, entre d'altres, que haurien de conviure el sistema de gestió tradicional amb el nou concepte de gestió de la qualitat. El repte, doncs, era de considerable magnitud.

El grup que es va crear per dur a terme els estudis inicials estava format per professionals provinents de diversos àmbits de la Direcció General de la Policia: membres de la mateixa policia i també dels serveis més administratius: juristes, recursos

⁵ És obvi que el contrapès dels resultats quantitius no és cap altre que els resultats *qualitatius* i que un resultat qualitatiu es mou en el concepte de qualitat.

humans, administració i serveis, etc. i es va reunir diverses vegades al llarg de l'any, i va detectar els elements essencials del procés de la detenció, les parts i les unitats que hi estan implicades i/o afectades, i va fer també previsió dels àmbits més problemàtics i en els quals caldria fer un esforç organitzatiu per arribar a l'objectiu inicial de tota estratègia de gestió de processos de treball: *tenir-lo controlat*.

Al final del 2007, una part del grup té l'oportunitat de visitar un cos policial que ha seguit el mateix procés de treball per arribar a gestionar segons la metodologia de la qualitat, basada en la Norma ISO 9001:2000. L'Ertzaintza ens acull de manera excel·lent i ens dóna l'oportunitat de conèixer el funcionament del seu Sistema de Gestió de la Qualitat, en perfecte funcionament i control des de l'any 2002 i ja certificat externament, i, específicament, el procés de la detenció, a banda de facilitar-nos determinades visites a altres unitats operatives per les quals la PG-ME havia mostrat interès.

Quan un futur projecte es mou en el moment inicial d'anàlisi i prospectiva del que encara només és una possibilitat, tenir l'oportunitat de poder veure en una policia el procés ja acabat, implantat i en funcionament és un goig.

De sobte, tots els dubtes i problemes que hem detectat ens els grups de treball es veuen resolts de manera senzilla i, malgrat l'esforç, el producte resultant, la nova informació a què tenim accés, poder dir que un procés tan estratègic com és la detenció està efectivament "controlat" des del començament fins al final és un guany organitzatiu que no té preu. I ens preguntem: com hem pogut treballar tants anys sense una eina com aquesta?

Aquell cos policial el va començar a implantar, de manera progressiva, per comissaries i també amb certes dificultats i resistències al canvi inicials; va necessitar fer adaptacions informàtiques i d'infraestructures, va elaborar la documentació i els procediments necessaris, va formar els policies i, finalment, el va implantar per iniciar després el procés de millora contínua. Una sistemàtica organitzativa ja consolidada, que li ha permès actualment mantenir la certificació del procés any rere any.

Però els processos clau, des de la perspectiva policial, són diversos i cal saber determinar aquell que en cada moment és més estratègic. Avui l'Ertzaintza no s'ha quedat només en la certificació del procés de la detenció: aquest cos policial té actualment certificats el procés d'atenció a les víctimes de violència domèstica i de gènere, el procés d'activació i de treball de la unitat TEDAX, dos processos de l'àmbit de la policia científica i té una "Q" de plata del model EFQM a la unitat d'affers interns, i continua treballant per avançar més en la qualitat i certificar nous processos de treball exclusivament policials.

La conclusió de la visita a Euskadi que es va transmetre al director general era clara: la introducció d'eines i sistemes de qualitat a la policia era perfectament possible. L'havíem vist en funcionament i n'havíem vist els resultats. No només era possible, sinó que també era *molt recomanable*. Igualment, vam considerar que la implantació d'un sistema de gestió requeria l'acompanyament de personal expert, i vam proposar la contractació d'una consultora especialitzada. Així doncs, la PG-ME podia començar a iniciar les feines per implantar el seu sistema de gestió de la qualitat.

Comparat amb experiències anteriors, aquest projecte era diferent: es tractava de crear un nou sistema de gestió de la qualitat, des de l'estructura directiva, que afectaria l'àmbit de la Direcció General de la Policia i que comportava implantar i estendre definitivament la metodologia del *treball per processos* i introduir el concepte de *millora contínua* a l'organització.

Per poder triar el model de qualitat, escau veure ara quines són les dues organitzacions principals en el món de la gestió de la qualitat.

1. L'Organització Internacional d'Estandardització, ISO (en anglès, IOS; en francès, OIN), segons els seus fundadors, realment deu les seves sigles al grec *isos*, que significa "igual". Aquesta organització, amb seu a Ginebra, està formada per 162 membres, un per a cada país, i s'encarrega de publicar les normes que elaborem els seus comitès tècnics.

2. L'EFQM és l'Organització Europea per a la Gestió de la Qualitat i té la seva seu a Brussel·les. Derivat d'aquest model l'any 2002 i, posteriorment, el 2006, s'ha esdevingut el model CAF (Common Framework Administration o Marc Comú d'Avaluació), un model de gestió de la qualitat d'aplicació a les administracions públiques.

El CAF es basa en un model d'autoavaluació⁶ a partir de la mesura d'un seguit de factors dels quals s'obté una puntuació determinada, en què es detecten quins són els àmbits de millora.

2. El disseny del projecte

Un cop decidida la contractació d'un suport extern, cal veure si l'organització està preparada per afrontar el repte. Es tracta de determinar, abans de començar, quins són

⁶ L'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis posa a disposició de les organitzacions interessades una eina d'autoavaluació a la pàgina web: http://www.aeval.es/caf2006/panel_autoevaluacion.html.

els punts forts i febles. La fase de *diagnòstic organitzatiu* passa per analitzar, des de la perspectiva del model d'una norma de qualitat, si els requeriments futurs ja estan instaurats o no i permet determinar aquells àmbits on cal aplicar un esforç suplementari.

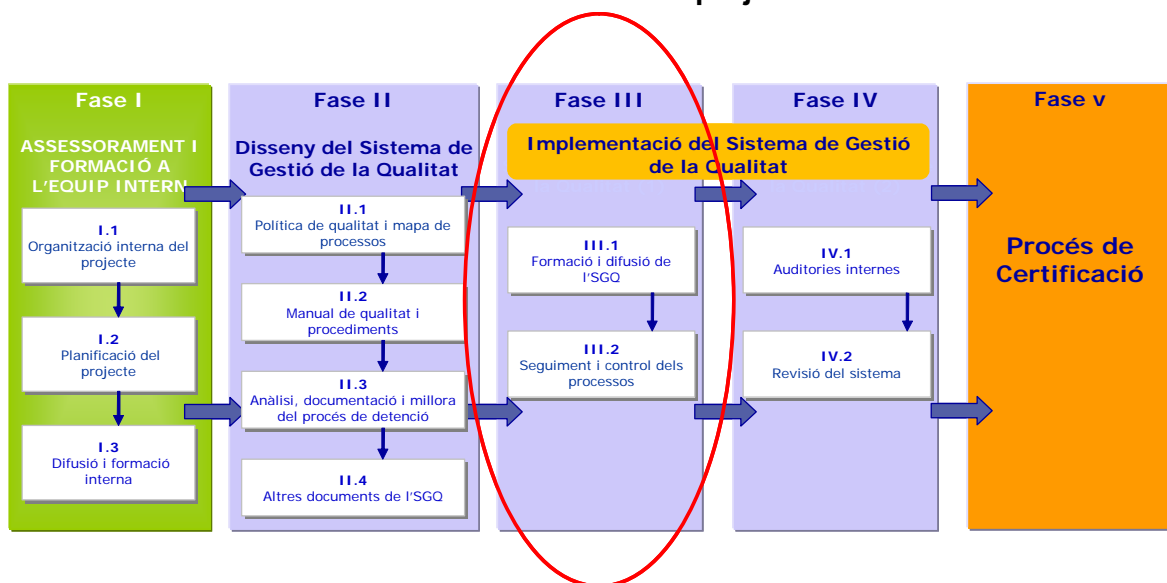
Quant a normes de qualitat, podem dir que hi ha dos models essencials, les normes ISO i el model EFQM. En aquest cas, es va escollir la metodologia de l'Organització Internacional d'Estandardització. Però, d'eines per a la implementació de la qualitat i de models, n'hi ha de tota mena. Al final d'aquest article es pot consultar una selecció, breu, de pàgines web on obtenir informació suplementària.

En general, una organització o servei que no ha pensat *mai* en la qualitat és difícil que tingui elements estructurals que, de manera espontània, es puguin aplicar directament. El model ISO és això, un *model amb què comparar-se* organitzativament i detectar diferències significatives, sobre les quals caldrà treballar.

Però el resultat de la fase de diagnòstic no va ser pas negatiu. La PG-ME i, per extensió, la Direcció General de la Policia tenia prous punts forts i una certa cultura de gestió que permetia afrontar el repte.

El pas següent va ser definir el projecte per fases. La figura següent destaca el moment actual (octubre de 2009), a punt d'iniciar la implantació de tot el que s'ha dissenyat.

Planificació i fases del projecte



Font: Elaboració pròpia

Ara calia determinar qui formaria part dels diferents grups de treball i aquestes persones, inicialment, s'haurien de formar en determinats conceptes per tal que la seva tasca fos més productiva.

2.1 Per què el procés de la detenció?

A la policia el mapa dels processos de treball pot ser molt ampli, considerant totes les unitats. Per a la tria inicial d'un procés, es valora que aquest sigui "clau", és a dir, amb una visió de caire estratègic, que tingui impacte en la ciutadania o que ocupi una part significativa de l'activitat policial.

En aquest sentit, el procés de la detenció és propi de qualsevol policia i té els components necessaris per considerar-lo "clau". És més, la policia està obligada per les lleis penals a detenir les persones infractores i a posar-les a disposició de l'autoritat judicial. Entre moltes altres feines, aquesta, "detenir persones", és *la feina de la policia*.

Per una banda, aquesta activitat no està exempta de riscos: per la mateixa pràctica i l'aplicació de determinades tècniques i les persones a qui cal detenir, en alguns casos, i perquè privar de llibertat una persona erròniament sempre té conseqüències per a tots dos. En aquesta pràctica no es poden permetre errades.

Per altra banda, el nombre de detencions que es duen a terme al llarg dels anys i l'absència de problemes importants ens diu que la pràctica policial es fa amb molta cura. Es tracta, doncs, de no aportar grans novetats en aquest tema, però sí que és convenient sistematitzar, per al conjunt de la policia, allò que ja es fa bé.

L'estratègia és força clara i es desenvolupa entre dos grans objectius: continuar mantenint les garanties legals pròpies de la pràctica de la detenció i millorar la seguretat jurídica i procedimental del policia que, per a l'exercici de la seva activitat, no té perquè ésser agredit, insultat, lesionat o denunciat falsament. En certa manera, és la part més desprotegida del procés, si aquest es complica...

Es considera que, aportant aquesta defensa jurídica suplementària i elaborant procediments tan detallats com sigui possible, que cobreixin les incidències amb què es pot trobar l'agent, aquest objectiu ha de ser necessàriament beneficiós per al conjunt de la policia.

Vegem com es va organitzar tot plegat i, un any i mig més tard de començar el projecte, fins on hem arribat i què ens queda per fer.

2.2 Els equips de treball

Es van configurar fins a cinc grups de treball, formats per professionals de diverses procedències, cercant la màxima diversitat i experiència:

1. El grup del *comitè de projecte*, encarregat de la coordinació general i que després esdevindrà el comitè estable del sistema de gestió de la qualitat.
2. El grup del *procés de la detenció*, format per policies i juristes, amb la finalitat de destriar tots els elements imprescindibles que calia considerar en el procés, des de l'arribada d'una ordre de detenció judicial fins a la pràctica material de la detenció i la posada a disposició judicial o en llibertat de la persona detinguda.
3. El grup de les *parts interessades*, que tenia l'encàrrec d'analitzar *com es mesura* la satisfacció, respecte del procés, de les parts interessades que s'havien d'identificar. El concepte de "client" ben aviat es va descartar, adoptant la primera denominació.

Aquest grup també desenvolupa quin ha de ser el sistema de gestió de les queixes i suggeriments que puguin sorgir *durant el procés*, és a dir, mentre la persona detinguda continua sota custòdia policial. La metodologia que s'ha adoptat ha estat l'extensió del SAQ, el sistema de queixes i suggeriments de la DGP, que està pensat per al conjunt de la ciutadania i que ara s'amplia a les persones detingudes, *durant* o *després* de la seva detenció, si així ho desitgen.

4. El grup d'*infraestructures i contractació*, format per membres de la policia i també de l'àmbit d'administració i serveis, que és l'encarregat de determinar aquells recursos necessaris per a la pràctica policial, des de la detenció fins a la custòdia policial, passant pels elements necessaris de tota policia.
5. El grup de *persones*, encarregat de determinar les necessitats de formació i capacitació per a la fase de difusió i formació posterior, i també les necessitats de nous continguts per al Curs de formació bàsica dels alumnes de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

A banda, es tracta de gestionar, com ja es feia amb anterioritat, la formació i la capacitació interna dels policies, la determinació de les necessitats formatives i la recerca de recursos per atendre-la.

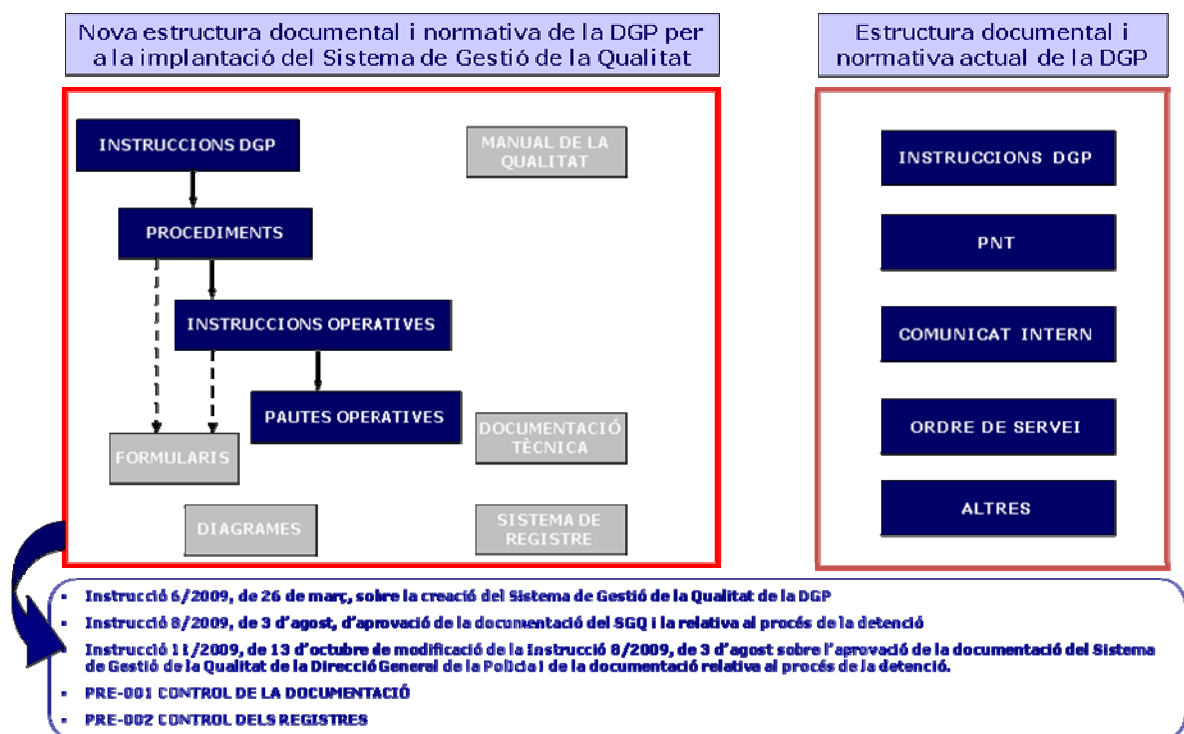
L'activitat final d'aquests grups ha estat l'elaboració d'una documentació extensa, els procediments, uns per a la gestió de tot el Sistema de Gestió de la Qualitat i d'altres d'específics per a la gestió i el control del procés de la detenció.

En aquesta fase, altament productiva, es va considerar la possibilitat de modificar tota o una part de la documentació ja existent. Una de les eines possibles eren els procediments normalitzats de treball i l'ús sistemàtic de les ordres de servei. Malgrat això, ben aviat es va observar que, per obtenir tota la regulació necessària, la documentació habitual de la Direcció General de la Policia era insuficient.

El debat va ser llarg i es movia en l'àmbit jurídic i administratiu, però finalment es va considerar i proposar la possibilitat de crear, de bell nou, un sistema de gestió amb una nova documentació, específica per al procés de la detenció i per a la gestió posterior de la totalitat del sistema.

La figura següent mostra quin ha estat el resultat.

Estructura del sistema de gestió de la qualitat



Font: elaboració pròpia

La nova documentació del Sistema de Gestió de la Qualitat abasta diferents tipus de documents i formularis:

- Tres instruccions del director general de la Policia: la primera crear el Sistema de gestió de la Qualitat, amb indicació de la tipologia de la nova documentació que s'aprova. La segona, per aprovar el contingut del conjunt de procediments, instruccions i pautes operatives i la tercera referida a la implantació del SGQ per fases.
- Els procediments estratègics (PRE) adreçats a la gestió general del Sistema de Gestió de la Qualitat.
- Els procediments operatius (PRO), dissenyats específicament per a la gestió del procés de treball de què es tracti, en aquest cas el de la detenció.
- Els procediments de suport (PRS), que faciliten que el procés principal pugui funcionar correctament.

A banda, ha calgut dissenyar una nova bateria de formularis i diagrames de flux dels procediments, tal com es mostra a la figura següent:

Procediments específics del procés de la detenció

PROCEDIMENTS OPERATIUS		INSTRUCCIONS OPERATIVES	
PRO-001	EL PROCÉS DE LA DETENCIÓ	IO-001	DETENCIÓ PER REQUERIMENTS JUDICIALS I POLICIALS
PRO-002	DESENCADENANTS DE LA DETENCIÓ	IO-002	CONTENCIÓ DE PERSONES DURANT LA DETENCIÓ
PRO-003	PRÀCTICA MATERIAL DE LA DETENCIÓ	IO-003	PRÀCTICA DEL ESCORCOLL
PRO-004	TRASLLAT DE PERSONES DETINGUDES	IO-004	CUSTÒDIES EXTERNES A L'ACD
PRO-005	INGRÉS I PRIMERES ACTUACIONS	IO-005	IDENTIFICACIÓ DE PERSONES DETINGUDES
PRO-006	ESTADA DE LES PERSONES DETINGUDES	IO-006	RÈGIM DE VISITES DE LES PERSONES DETINGUDES
PRO-007	INSTRUCCIÓ DE L'ATESTAT AMB PERSONA DETINGUDA	IO-007	DRET AL SUFRAGI ACTIU DE LES PERSONES DETINGUDES
PRO-008	SUPÒSITS ESPECIALS	IO-008	IDENTIFICACIÓ DE NECESSITATS FORMATIVES
		IO-009	MESURES DE PREVENCIÓ DAVANT D'AGENTS BIOLÒGICS
		IO-010	EFACTES PERSONALS DE LA PERSONA DETINGUDA
		IO-011	TRAMITACIÓ DE L'HABEAS CORPUS
		IO-012	REGISTRE EN ELS APLICATIUS INFORMÀTICS DE SUPORT
		IO-013	INCOMUNICACIÓ I PRÒRROGA DE LA DETENCIÓ
		IO-014	SUPERVISIÓ OPERATIVA DEL PROCÉS DE LA DETENCIÓ
		IO-015	SUPERVISIÓ MOSTRAL DEL PROCÉS DE LA DETENCIÓ
		IO-016	AUDITORI A DEL PROCÉS DE LA DETENCIÓ

Font: elaboració pròpia

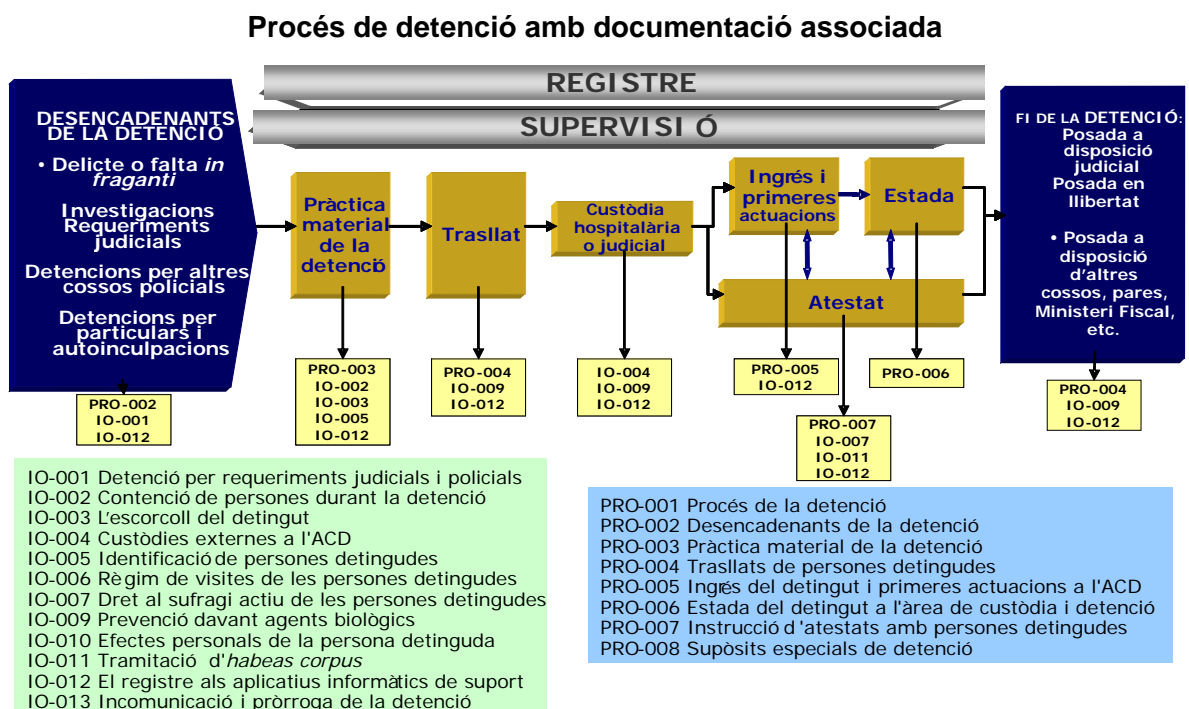
2.3 El procés de la detenció

Un dels productes del primer grup d'estudi del procés va ser l'elaboració d'un diagrama complet del procés de la detenció. Aquest treball incorporava la multiplicitat de supòsits que poden intervenir en una detenció: d'adults, d'adults amb menors o persones dependents, de persones amb discapacitats, de persones grans, de menors d'edat penal, de dones embarassades, d'estrangers, de persones aforades, amb ús de la força o no, amb lesions o sense, amb víctimes presents...

Aquell diagrama va servir, entre d'altres, per no perdre cap dels elements que calia considerar per arribar a tenir el procés realment sota control. Per altra banda, la mitjana de detencions que gestiona la PG-ME cada any es mou entre 50.000 i 55.000, en les quals, de manera global, no hi ha incidències remarcables.

Ja s'ha esmentat el perquè de començar un assegurament de la qualitat en aquest procés de la detenció i no en d'altres, però amb aquest volum d'activitat el risc que alguna cosa pugui sortir malament és molt alt. Una errada involuntària en una activitat que comporta privar de llibertat una persona té conseqüències immediates: per al detingut erròniament i per al policia.

Una de les tasques dels grups de treball, especialment del grup de la detenció, va ser delimitar l'abast del procés. La figura següent ens aporta informació diversa:



Font: elaboració pròpia

Es considera un desencadenant de la detenció la simple recepció d'un ordre de detenció i, per tant, cal estar atent si la disponibilitat de dades de la persona a qui cal detenir és suficient i no genera cap dubte.

Una de les novetats és que se sistematitza la necessitat de comunicar amb exactitud no només la detenció, sinó totes les circumstàncies en què s'ha produït, des de la pràctica material, els inicis i finals de trasllats, les arribades a un hospital o a una comissaria per continuar amb la tramitació de l'atestat i la gestió de l'estada a les cel·les de les àrees de custòdia i detenció de les comissaries fins a la fi de la detenció, amb la posada a disposició de l'autoritat judicial o la posada en llibertat, en casos determinats.

Un darrer element significatiu del disseny del projecte és la introducció del concepte de *propietari del procés*. Aquest concepte delimita i orienta la resta de parts implicades en el procés de treball, de manera que el conjunt d'actors treballen en benefici del procés principal. Així doncs, el procés clau es veu guiat pel sistema de gestió de la qualitat i, al seu torn, per determinats processos de suport que faciliten l'assoliment dels seus objectius. En aquest cas, es va determinar que el propietari del procés era la Subdirecció Operativa de la Policia, és a dir, el màxim comandament operatiu de la PG-ME.

2.4 Les eines de control del procés

Ben aviat i en paral·lel a la feina de disseny del Sistema de Gestió de la Qualitat i els procediments de la detenció, van confluïr dos projectes que es van haver de treballar de manera simultània. Per una banda, calia controlar la continuïtat del procés d'instal·lació de sistemes de videogravació al conjunt de les àrees de custòdia de detenció de la policia i, per altra banda, calia planificar, dissenyar i desenvolupar una nova aplicació que facilités, de manera integrada, tot el procés. Cal dir que les aplicacions informàtiques disponibles només permetien controlar el procés de manera parcial, dificultant-ne la supervisió.

Tot plegat requereix d'una activitat de registre sistemàtic per poder controlar el procés i iniciar, en temps real o amb posterioritat, una fase de supervisió. No oblidem que l'objectiu és superar, en el seu moment, una auditoria externa que es basa a demostrar que *el procés es gestiona correctament*, des del començament fins al final. Entre d'altres, un dels elements significatius del procés de la detenció és la seva durada màxima de 72 hores. El control del factor temps de la detenció passa a ser fonamental.

Tot seguit es pot veure la pantalla inicial de l'anomenat SISD (Sistema d'Imputació i Seguiment de Detencions). Aquesta nova aplicació permet fer el seguiment de tot el procés, en facilita el control en temps real i disposa d'un mòdul de supervisió posterior. Actualment es treballa en el disseny de la tipologia d'informes que ha de poder facilitar per a la presa de decisions.

Aplicació informàtica SISD (pantalla inicial)

Font: Àrea de Tecnologies d'Informació i Telecomunicacions Policials (ATITP) de la PG-ME

3. La difusió del projecte i la formació

Una de les fases significatives del projecte és la difusió d'allò que els grups han dissenyat. L'objectiu de la difusió era, ni més ni menys, arribar a tots els membres que avui conformem la PG-ME. Aquesta fase de difusió ens ha ocupat l'estiu passat i es va iniciar amb la presentació del disseny i la documentació del projecte als màxims comandaments l'1 de juliol passat al Complex Central de la PG-ME a Sabadell. Per assolir aquest objectiu, la fase ha considerat dos moments:

1. La difusió del projecte
2. La formació de formadors, que ha permès la formació interna, en cascada, a cada servei.

A banda de les activitats de difusió i de formació dutes a terme per membres dels grups de treball, s'ha disposat d'un portal específic a la intranet corporativa on, entre d'altres, els agents han pogut disposar de la documentació del Sistema de Gestió de la Qualitat, de la totalitat de procediments, de les instruccions operatives i les pautes operatives, i

d'un seguit de materials didàctics que, de manera resumida, facilitarien la formació interna.

Captura d'imatge de la intranet

Important:
Els Procediments i les Instruccions operatives son provisionals, subjectes a modificacions i entraran en vigor el 15 d'octubre, a l'inici de l'aplicació del Sistema de Gestió de la Qualitat.

La documentació publicada només té per objectiu facilitar a les unitats operatives la difusió i la formació interna.
Cal indicar que a partir de les aportacions sorgides en el període de formació de formadors, s'ha modificat algun dels procediments ja publicats (queixes i suggeriments) i també el contingut d'alguna de les Instruccions Operatives que s'han usat en la formació inicial (per exemple la IO-06 referida al règim de visites a persones detingudes)
Malgrat el contingut ja és pràcticament definitiu, part de la documentació publicada resta pendent de la revisió lingüística final, i serà actualitzada puntualment.
En aquest sentit, si s'observa alguna errada en la documentació o es vol proposar alguna millora, us recordem que el correu itpg165@gencat.cat continua operatiu durant aquest període

Font: Àrea d'Organització i Qualitat de la PG-ME

Un dels grups en què ha calgut incidir en la darrera fase de formació han estat els anomenats *comitès*.

En aquest cas, s'ha aprofitat l'estructura ja existent de reunions regionals, divisionals i d'altres per configurar el marc de treball de la gestió de la qualitat. Els diferents comitès, amb la indicació de les persones que els integren, són els encarregats de fer funcionar realment el sistema.

Es tracta de gestionar la qualitat en aquest marc, en general amb reunions cada dos mesos, i de prendre decisions sobre la base d'informació objectiva i contrastada. Les fonts d'informació són diverses i moltes provindran del funcionament del mateix sistema, de les aplicacions informàtiques de control, de les estadístiques, de les enquestes, etc.

La imatge següent explica quina és l'estructura d'aquests comitès de gestió de la qualitat i quina és la seva dependència.

Estructura dels comitès del Sistema de Gestió de la Qualitat



Font: Elaboració pròpia

4. La feina pendent

L'1 de desembre d'enguany ha començat la implantació progressiva del Sistema de Gestió de la Qualitat a les regions policials Pirineu Occidental, Central i Terres de l'Ebre.

Properament, la policia s'ha de dotar d'una nova funció: la d'auditor intern. Efectivament, ben aviat, un grup de policies han de ser formats com a auditors interns amb l'encàrrec de verificar, periòdicament, a les comissaries de la PG-ME, que el sistema funciona correctament. Les regions policials que comencen la implantació faran un rodatge de tres mesos abans que comenci la verificació *in situ*, comissaria per comissaria, que tot funciona bé, és a dir, que funciona *tal com la PG-ME ha decidit que funcioni*.

En aquest procés de verificació es pot esdevenir la necessitat d'aplicar determinades mesures correctores (accions correctives) si es detecten disfuncions o mesures preventives (per evitar-les, abans que passin), i d'implementar propostes o projectes de millora amb la metodologia de l'anàlisi de problemes. En aquest sentit, esdevé important la participació dels mateixos policies en la millora contínua.

La implantació es començarà amb un seguit de procediments i d'instruccions, però cap document és inalterable: si hi ha una proposta de millora, plantejada per qualsevol agent dels que participen en el procés, que els comitès corresponents consideren una bona proposta, senzillament s'aprova i s'aplica sense cap altra complicació. I, si cal modificar un procediment per tal de millorar-lo, per fer-ho només cal seguir el procediment establert.

Aquest és un dels elements de participació i del procés de *millora continuada* a l'organització, a través de *les propostes i els projectes de millora*, les queixes i els suggeriments, i altra informació necessària per, en definitiva, avançar en la *gestió* de la qualitat, a través dels comitès que s'han creat expressament i que basen la seva actuació en la presa de decisions informades a partir de dades i d'informació com la que hem esmentat, útil per a la gestió.

Finalment, un cop es tingui la certesa, a través de les auditories internes, que el procés s'ha implantat correctament i que el canvi organitzatiu ja s'ha consolidat, que s'han corregit les eventuais desviacions dels procediments establerts (incompliments) i que realment hi ha "gestió" de la qualitat, a través dels comitès, i que es pot demostrar a través dels "registres", serà el moment de demanar la certificació externa. Aquesta fase darrera es planteja per al primer trimestre de 2011 i serà objecte, de ben segur, d'un nou article: el que explicarà com s'ha produït la implantació progressiva i quin ha estat el resultat de la certificació externa.

Tot i això, més enllà de la certificació, el que cal destacar d'aquest projecte és el nivell d'implicació i de treball intens d'un ampli grup de persones, però que ara ja abasta la totalitat de la PG-ME: tothom n'ha sentit a parlar i aquells als quals afecta més directament han estat informats i capacitats. Ha estat una feina que ha permès contribuir a una sistemàtica nova i amb un seguit de procediments, que són un bon exemple que la policia també pot estar a l'alçada dels actuals requeriments de modernització i simplificació de l'administració, tot fent una aposta ferma pel treball per processos i avançant cap a la qualitat i la millora en la prestació del servei policial a la ciutadania.

Webgrafia

Generalitat de Catalunya

ACC10

< <http://www.acc10.cat/ACC10/cat/talent-coneixement/publicacions/eines-innovacio-internacionalitzacio/> >

Ministeri de la Presidència (Espanya)

Agencia de la Evaluación y la Calidad (Model EFQM-CAF)

< <http://www.aeval.es/es/index.html> >

< <http://www.aenor.es/desarrollo/inicio/home/home.asp> >

AENOR (Asociación Española para la Normalización y la Certificación)

< <http://www.aec.es/> >

Asociación Española para la Calidad

Portal Calidad

< <http://www.portalcalidad.com/> >

International Organization for Standardization (web en francès)

< <http://www.iso.org/iso/fr/home.htm> >

Institut Europeu d'Administració Pública

Model EFQM-CAF

< <http://www.eipa.eu/en/home/> >

Els controls informals i la percepció de la seguretat a la ciutat

Alice Cavaglià

Resum

Aquest article reflexiona sobre la sensació de seguretat a l'espai públic en territori urbà. Els punts de partida d'aquesta reflexió són dos estudis fets al mateix lloc (el Greenwich Village de Nova York) amb gairebé quaranta anys de distància: *The death and life of great american cities* de Jane Jacobs (1961) i l'etnografia *Sidewalk* de Mitchell Duneier (1999).

És part de la constatació que la gent se sent tranquil·la en un espai públic quan sap que hi ha “ulls al carrer”, és a dir, algú que observa el que passa. Ara bé, aquests ulls poden ser de tipus diferents. Hi ha la policia que patrulla els carrers i les càmeres de videovigilància, que formen part d'un debat a l'ordre del dia a les ciutats actuals. Sovint, però, es corre el risc d'oblidar els ulls de les persones que viuen a la ciutat i que, amb la seva presència i mitjançant les relacions que mantenen al seu voltant, poden contribuir a pensar en la seguretat com una responsabilitat col·lectiva.

Partint de l'anàlisi de Jacobs, veurem la condició del “personatge públic”, les seves característiques i la seva evolució. Parlarem dels venedors ambulants estudiats per Duneier, mirant què passa quan els famosos “ulls al carrer” són els ulls de persones no convencionals segons el model de la societat dominant.

Paraules clau

Espai públic, ulls al carrer, personatges públics, relacions, percepció de la seguretat, ciutat.

1. Introducció

Parlar de *seguretat* vol dir considerar un seguit de factors diversos que contribueixen a constituir-la en la realitat i en l'imaginari: elements culturals, socials, històrics, psicològics, col·lectius i individuals.

El concepte *seguretat* assumeix un valor particular en relació amb el context urbà, a causa de la importància de la ciutat en la societat actual. Tenint en compte que la majoria de la població mundial actualment viu a les ciutats i que aquesta tendència està augmentant, la seguretat urbana esdevé un tema fonamental de l'agenda política. La ciutat contemporània assumeix característiques noves i en continu canvi, que requereixen estratègies d'acció complexes. Els canvis urbanístics acompanyen els socials, produint noves maneres de viure i convida a l'espai urbà, que influeixen sobre la percepció de la seguretat.

Als canvis estructurals de la "societat postmoderna"⁷ (canvis en les relacions socials, en la jerarquia de valors, en les formes de treballar més flexibles i precàries, en l'economia, etc.), s'hi afegeixen els moviments transnacionals de població, que influeixen de forma diferent sobre la vida i la percepció de la seguretat a les ciutats.

A Barcelona, per exemple, aquests moviments de persones característics de l'era global resulten evidents. Naturalment, les persones que es desplacen cap a la ciutat són diferents per origen, condició social, projectes de vida i manera de viure la ciutat. Pensem, per exemple, en les diferències entre un grup d'estudiants Erasmus procedents d'un altre país europeu i un grup de treballadors equatorians: les seves expectatives, les seves xarxes de contactes i, en conseqüència, la seva manera d'apropar-se a Barcelona i als seus habitants són profundament diferents. Si utilitzem aquest exemple per analitzar el tema de la seguretat, podem observar que actors diferents protagonitzen conflictes diferents. Si, per exemple, a les notícies dels diaris els equatorians podrien estar vinculats a noves formes d'ocupació de l'espai públic (grans agrupacions de joves als parcs, a les places, a les cantonades dels carrers, etc.), es podria parlar dels joves Erasmus en relació amb el *botellón* i les situacions de desordre nocturn.

Òbviament, parlem de manera estereotipada, però aquest exemple és útil per donar una idea de com grups diferents estan vinculats en l'imaginari col·lectiu (sovint construït a través dels mitjans de comunicació) a diverses tipologies de problemes.

⁷ Per a un discurs complet sobre aquest concepte, vegeu el llibre de Baumann citat a la bibliografia.

Segurament és important tenir en compte la distància entre la realitat dels fets i la percepció de la seguretat, alimentada per elements heterogenis que incideixen de formes diferents sobre la tranquil·litat social.

Quan parlem de seguretat urbana ens ve al cap el carrer, element constitutiu de la ciutat i lloc on es desenvolupa la vida pública dels habitants i els visitants. La percepció de la seguretat als carrers d'una ciutat canvia d'un barri a l'altre i també d'una illa de cases a l'altra. Encara que, com acabem d'afirmar, la percepció de la seguretat depèn moltíssim del context i de la formació de cada persona, es poden reconèixer alguns elements que en tots els casos tenen una influència sobre la sensació de seguretat.

En general, es pot afirmar que les persones tenen tendència a sentir-se segures si tenen la sensació que algú observa el que passa al carrer. Ara bé, és important tenir en compte que els ulls que miren el carrer poden ser de tipus diferent i que cadascú contribueix a la sensació de seguretat a la seva manera.

Normalment, es pensa en els ulls dels cossos de seguretat que patrullen el territori controlant que tot estigui en ordre. Encara que aquesta funció sigui determinant per garantir la seguretat als carrers d'una ciutat, també hi ha noves eines que poden complementar aquesta tasca. Per exemple, un dels temes que ocupa el debat públic a Barcelona és el de la videovigilància, atès que hi ha un gran nombre de peticions d'instal·lació de càmeres de videovigilància per part de les associacions de veïns, en diferents llocs de la ciutat. Seguint amb aquesta interpretació, una càmera de videovigilància representa una manera de tenir alguns ulls al carrer que donin tranquil·litat als usuaris.

Fins ara hem parlat dels cossos de seguretat i dels dispositius de control electrònic, però hi ha un altre tipus d'ulls al carrer, que és fonamental tenir en compte per a un discurs complet sobre la seguretat urbana. Sovint és corre el risc d'oblidar els ulls al carrer més comuns i més presents, és a dir, els de la ciutadania.

Efectivament, les mateixes persones que viuen a la ciutat constitueixen un recurs fonamental per a la percepció de la seguretat al carrer. Les seves accions del dia a dia, els seus recorreguts, les seves actituds i els seus costums produeixen una xarxa de relacions i pràctiques⁸ que constitueixen una de les fonts principals de la seguretat urbana. A aquest propòsit es parla de "controls informals", indicant un seguit de petits controls que efectuen, sovint involuntàriament, els mateixos habitants al llarg de les seves activitats al carrer.

⁸ Per aprofundir en el discurs sobre les pràctiques quotidianes, vegeu el llibre de De Certaux citat a la bibliografia.

Centrar-se en aquest aspecte és important per tal de deixar de pensar la seguretat a la ciutat com a responsabilitat d'un petit grup de persones (cossos de seguretat i institucions) que s'hi dediquen professionalment. Incorporar-hi el paper de la ciutadania és una operació bàsica per plantejar com la seguretat a l'espai públic es construeix a partir de la responsabilitat col·lectiva de tots.

2. Urbanisme i controls informals

Una intel·lectual que va insistir en l'anàlisi dels controls informals és Jane Jacobs, periodista i activista de Nova York experta en urbanisme. El seu llibre *The death and life of great american cities*, de 1961, és un clàssic per a la reflexió al voltant de la seguretat a la ciutat.

Jane Jacobs va observar Nova York des del punt de vista de la vida als seus carrers. En una època de grans reformes urbanes, Jacobs intenta individuar alguns elements que fan els carrers vius i, per això, segurs.

Per tal d'entrar en el seu estudi i donar al lector alguns elements significatius per al nostre discurs, cal partir del carrer i de les voreres. Jane Jacobs escriu:

“En si mateixa, una vorera urbana no és res. És una abstracció. Només té significat en relació amb els edificis i altres serveis annexos a ella o annexos a altres voreres pròximes. El mateix podríem dir dels carrers, en el sentit que serveixen per a alguna cosa més que per suportar el trànsit rodat. Els carrers i les seves voreres són els principals llocs públics d'una ciutat, els seus òrgans més vitals. (...) Quan la gent diu que una ciutat o que una part de la ciutat és perillosa o una jungla, vol dir principalment que no se sent segura a les seves voreres.”⁹

En el discurs de Jacobs, així com en el títol del llibre, emergeix un vincle entre activitat i seguretat al carrer. Com més viu és un carrer, més freqüentat i ple d'activitats diferents, més segur és per a les persones que hi viuen o hi passen.

⁹ Vegeu Jacobs, J. (1961), pp. 33. Citat a la bibliografia.

La descripció de Jacobs parla del Greenwich Village de Nova York els anys '50. Aquest era un barri habitat per gent heterogènia quant a orígens, professió i classe social. Era ple de botigues, bars i restaurants que generaven nit i dia una gran activitat al carrer.

Jane Jacobs vivia al Greenwich Village amb la seva família i, observant les dinàmiques que es produïen al voltant de casa seva, es va demanar per què alguns barris, encara que fossin nous i amb totes les comoditats, no semblaven segurs com el seu. Concentrant-se en els carrers, es va adonar que els més freqüentats i per persones heterogènies eren també carrers on la percepció de la seguretat era més alta.

Les tendències urbanístiques de la seva època (i, d'alguna manera, també les actuals) eren favorables a la creació d'espais monofuncionals, com ara parcs, patis interiors per als infants i barris residencials. Aquests llocs s'inspiraven en una idea de tranquil·litat i seguretat, però aquesta conformació impedia el desenvolupament d'aquella xarxa d'intercanvis que és fonamental per activar els controls informals sobre el territori. Per exemple, tancar els jocs dels nens en un parc o en un pati significa eliminar una gran quantitat d'ulls que casualment vigilen el que passa. Construir barris residencials sense cap tipus d'activitat comercial o d'oci també significa privar els carrers dels controls informals. Els nous barris residencials eren espais monofuncionals buits durant moltes hores al dia i sense la capacitat d'atraure persones o activitats. Els seus carrers llavors eren morts, freqüentats per poques persones que, normalment, només els feien servir per transitar.

En alguns casos, els habitants d'aquells barris "llogaven alguns ulls al carrer", és a dir, trobaven a l'exterior els ulls que ells mateixos no podien posar sobre els seus carrers. Per exemple, dones que netegen, cangurs, porters, jardineros, podrien esdevenir els ulls al carrer en aquests barris residencials.

Per a Jacobs, hi ha tres condicions perquè un carrer sigui segur: els espais públics i privats han de ser delimitats de manera clara, els edificis han d'estar orientats de forma que puguin garantir un nombre suficient d'ulls al carrer, les voreres han de ser vives i plenes de persones. La unió d'aquestes condicions permet un control implícit sobre el carrer i el fa segur per als habitants i per als vianants.

3. Personatges públics convencionals¹⁰

En aquest punt, cal aturar-se un moment i reflexionar sobre les diferents maneres de ser presents en un espai. Del discurs fet fins ara, es podria concloure que només fa falta que un carrer sigui ple de persones perquè automàticament sigui segur. No cal ser un expert en seguretat per adonar-se que aquesta consideració no és certa. Si pensem en casos propers a nosaltres, com per exemple a Barcelona, ens adonem ràpidament de la diferència entre un lloc ple de persones i un lloc segur. Per exemple, els punts de més interès turístic o les línies de metro més freqüentades són els llocs on és més fàcil ser víctima de petits actes delictius (per exemple, robatoris). Això perquè, encara que hi hagi molta gent, no es genera cap interacció entre les persones. Efectivament, és la relació entre les persones la que genera una sensació de seguretat. És clar que les relacions entre els habitants del mateix barri o del mateix edifici no són necessàriament properes, però tampoc cal un contacte profund per generar una xarxa de controls informals, que, al contrari, es produeix mitjançant les interaccions superficials de cada dia. Tornant a l'exemple de Jacobs, ens adonarem de la importància de la relació més que de la pura presència de gent al carrer.

És molt important el paper que Jacobs atribueix als venedors de les botigues, fins a definir-los com "un cos excel·lent de vigilants i guardians de les voreres dels seus carrers". En aquell context, aquestes persones exercien una autoritat pública reconeguda per la societat que els permetia intervenir en cas de situacions particulars. Per exemple, si un grup de nens que jugaven es posava en perill o molestava els vianants, el botiguer podia sortir a cridar-los l'atenció o avisar els seus pares.

Com s'ha afirmat, aquestes relacions on les persones observen el que passa al seu voltant són possibles gràcies a la conformació dels carrers i de les voreres, que afavoreixen la interacció entre els usuaris. També, els mateixos usuaris de les voreres tenen una gran responsabilitat a fer els carrers segurs mitjançant el seu comportament.

“(…) la pau pública –la pau als carrers i a les voreres– no ha de ser garantida de manera essencial per la policia, per molt necessària que aquesta sigui en altres aspectes. Aquesta pau l'han de garantir principalment una densa i gairebé inconscient xarxa de controls i

¹⁰ La dicotomia convencional/no convencional s'utilitza respecte als paradigmes compartits a la societat actual i, per això, determinats des d'un punt de vista espacial, temporal i cultural. S'ha triat aquesta definició per mostrar com diferents actituds i comportaments poden ser més o menys acceptats socialment en un lloc determinat i en un moment determinat. La definició no té cap acceptació valorativa.

reflexos de voluntarietat i bona disposició inscrita en l'ànim de les persones i alimentada constantment per elles mateixes.”¹¹

En aquest discurs emergeix un sentiment de confiança cap als conciutadans. No es tracta d'una confiança cega i generalitzada a tota la humanitat, fins i tot té les seves arrels en la observació de les pràctiques quotidianes dels habitants de Greenwich Village, que valora els nombrosos contactes diaris que hi havia entre ells.

Activitats normals i espontànies, com prendre una cervesa al bar tornant cap a casa, parlar amb el veí sortint per la porta de casa, aturar-se davant d'una botiga per xerrar amb els altres clients, saludar un veí des del balcó, comentar les notícies del dia amb el propietari d'una botiga, ajuden a enfortir les relacions entre les persones i això millora la percepció de la seguretat i la confiança cap al context.

“Aquests contactes donen com a resultat un sentiment d'identitat pública entre les persones, una xarxa i un teixit de respecte mutu (públic) i de confiança, i també una garantia d'assistència mútua per al cas que el veïnat la necessiti, el veïnat en general o un veí en particular. L'absència d'aquesta confiança és un veritable desastre per als carrers d'una aglomeració urbana de qualsevol tipus.”¹²

Els mateixos habitants d'un barri poden contribuir a la seguretat dels seus carrers mitjançant les seves activitats quotidianes, sense la intervenció constant dels cossos de seguretat. Aquesta responsabilitat col·lectiva incideix sobre la percepció de la seguretat.

Aquí emergeix la figura del "personatge públic", que és al centre del discurs de Jacobs, com a actor privilegiat de la seguretat. El terme *personatge públic* no té res a veure amb encàrrecs polítics o institucionals: qualsevol persona pot esdevenir un personatge públic si exerceix una funció de control informal. Per exemple, un venedor que té la botiga orientada cap al carrer esdevé un personatge públic quan dona una informació a un vianant, desfa les claus del pis d'un veí que és de vacances o simplement observa el que passa al carrer i, si s'adona d'una situació potencialment perillosa, hi intervé.

Encara que faci referència a una altra època, la reflexió de Jacobs és molt útil per pensar en les nostres ciutats, perquè té en compte el paper actiu de la ciutadania en la seguretat urbana, conjuntament amb els cossos de seguretat.

¹¹ Vegeu Jacobs, J. (1961), pp. 35. Citat a la bibliografia.

¹² Vegeu Jacobs, J. (1961), pp. 60. Citat a la bibliografia.

4. Personatges públics no convencionals

En el cas esmentat abans, les persones que fan el paper de personatges públics són persones que tenen una casa, una feina, comportaments i costums similars als dels seus veïns, almenys en l'àmbit públic. En una paraula, es poden definir com a “convencionals”, segons els paradigmes de la nostra societat.

Cal tenir en compte, però, que en particular a les metròpolis contemporànies hi ha una tendència creixent que es comparteixi l'espai públic amb persones diferents, que tenen costums, actituds i condicions de vida diferents de les “convencionals”.

És interessant observar un cas en el qual l'espai públic és ocupat per persones que surten de les convencions habituals, que també generen aquella activitat que Jacobs considera positiva per a un carrer i per a la seva vorera.

A partir de la reflexió de Jacobs, Mitchell Duneier, sociòleg de la Universitat de Wisconsin-Madison i de la University of California a Santa Barbara, va fer un altre estudi del Greenwich Village quaranta anys més tard. Ell es va concentrar en la situació particular de la Sixth Avenue: a les seves voreres hi havia molts venedors ambulants de diaris i llibres de segona mà. El desenvolupament d'una economia informal va permetre la subsistència de moltes persones sense recursos. La majoria eren homes afroamericans d'edat mitjana i alguns vivien a la mateixa vorera on treballaven.

Encuriós per aquesta situació, Duneier es va apropar a aquest col·lectiu per comprendre les dinàmiques entre els venedors i els habitants i vianants del barri. Va passar gairebé cinc anys observant la vida dels venedors ambulants, registrant les seves converses i entrevistant els propietaris de les botigues d'aquell carrer i les autoritats locals. A partir de l'anàlisi de la vida a la Sixth Avenue emergeixen elements innovadors per pensar la figura del personatge públic en l'actualitat.

Al principi de la seva etnografia, Duneier introdueix el que serà el protagonista i el guia en la descoberta de la Sixth Avenue. El seu nom era Hakim, un afroamericà d'edat mitjana que havia treballat a l'economia formal, però que no havia pogut suportar les pressions i les discriminacions de la seva feina i havia decidit espontàniament convertir-se en venedor de llibres usats a la Sixth Avenue.

Hakim coneix el treball de Jane Jacobs i s'autodefineix com un “personatge públic”, perquè té sempre els ulls i les orelles al carrer i coneix molta gent. A partir del seu paper de control sobre el que passa al carrer, Hakim juga un paper important com a actor de

socialització informal entre les mateixes persones que viuen a la Sixth Avenue i també entre altra gent que hi passa amb risc de marginalitat social. Per exemple, té relació amb alguns joves afroamericans poc escolaritzats que fan petits treballs a les botigues del barri. El fet que Hakim sigui sempre al carrer afavoreix la relació amb aquests joves, que normalment no entren a cap llibreria perquè no se senten a gust en un ambient intel·lectual. Hakim els suggereix lectures interessants per tal que tinguin una formació, encara que sigui de manera informal, i els anima a avançar i a desenvolupar noves capacitats (per exemple, a acabar els estudis, etc.). Aquest és un paper molt important en una societat on la precarietat del treball, la droga i la discriminació van provocar una ruptura intergeneracional entre pares i fills. Hakim, assegut amb els ulls al carrer, representa un model positiu per a molts dels joves que s'aturen a la seva taula.

Pel que fa a les relacions entre els mateixos venedors (o gent que transporta els llibres o que es queda vigilant la taula), la influència que exerceixen els uns sobre els altres, la confiança que es demostren i la cooperació en la feina són una forma important de control social informal. Hi ha dinàmiques d'autoregulació que eviten les degeneracions. Per exemple, normalment algú que no pren drogues (o que aquella nit ha decidit no prendre'n) s'encarrega de cuidar els diners d'un altre per administrar-los millor. La col·lectivitat dels venedors també controla el material que es posa al carrer per tal que no n'hi hagi de pornogràfic que deteriori la seva reputació. Segurament, el fet de estar dintre d'una cadena laboral ajuda la gent a ser més responsable, fins i tot amb els seus companys.

Els venedors del Greenwich Village exerceixen una influència positiva sobre ells mateixos i, a l'exterior, sobre alguns col·lectius en risc de marginalització. Llavors què passa quan interactuen amb les persones "convencionals"? Quines relacions tenen i com són percebuts per la gent que transita i treballa cada dia a la Sixth Avenue?

Duneier va analitzar les relacions entre els venedors i els seus clients i va concloure que els clients tenen una actitud positiva i de diàleg amb els venedors i els veuen amb simpatia. Alguns s'aturen a les taules per parlar i demanen o ofereixen petits favors com a bons veïns. En general, des d'aquest punt de vista podem dir que els venedors compleixen perfectament la funció de personatges públics, com Jacobs l'interpretava. Es podria afirmar que aquest grup de persones "no convencionals" s'ha integrat a la vida d'un barri "convencional", exercint un control informal sobre el carrer.

"Jane Jacobs veia el personatge públic com a una persona la presència de la qual probablement feia les voreres més segures i més vives per als vianants. Però al carrer on Hakim és conegut com a personatge

públic hi ha altres homes, també pobres i negres, que fan els carrers menys segurs i menys vius per a molts dels vianants. (...) En aquest context, he estat sorprès d'escoltar tota persona que treballa a la Sixth Avenue definir-se com a personatge públic. Però, després de quedar-me cinc anys en aquella illa de cases, voldria proposar que el paper del personatge públic no necessita que el juguin persones convencionals i respectables.”¹³

Encara que els clients no es queixin de la presència dels venedors ambulants, hi ha altres categories d'usuaris que no pensen el mateix. En primer lloc, l'elecció (voluntària o forçada, però finalment perpetuada) de viure o treballar al carrer pot semblar una alternativa socialment no respectable i no respectuosa. Per escriure el seu llibre, Duneier va entrevistar algunes persones que tenien relació amb la Sixth Avenue per temes de feina. Per exemple, Andrew Marshall, delegat de la Grand Central Partnership i de la 34th Street Partnership, declarava:

“Per què aquesta gent decideix viure al carrer? És legítim triar treballar a la via pública? El meu punt de vista –i no parlo en nom de la Grand Central Partnership– és que es tracta d'un acte antisocial. Ells han triat desafiar algunes normes socials, com treballar a l'economia formal. Jo crec que com a societat podem acordar que ocupar l'espai públic per vendre coses és antisocial. Per què hem de prohibir-ho per no tenir aquesta situació? Vivim en una societat on la gent diu: 'Qualsevol cosa que no sigui il·legal al carrer, la puc fer!’”¹⁴

És important pensar en les pràctiques que fan que aquesta gent sigui mal vista. Es podria parlar del consum de drogues i d'alcohol, però en realitat les actituds que tenen un impacte més important són fets com que aquestes persones dormin a terra, facin les seves necessitats fisiològiques als racons dels edificis i es canviïn de roba al carrer. Totes aquestes accions formen part de la intimitat de cada persona, però, quan es fan al carrer, assumeixen una connotació d'indecència.

¹³ “Jane Jacobs saw the public character as a person whose presence probably makes the sidewalks safer and more vital for pedestrians. But on the very street where Hakim came to be known as a public character, there are other men, also poor and black, who make those street feel less safe and less vital to many pedestrians. (...). In such a context, I had been surprised to here anyone working on Sixth Avenue define himself as public character. But after spending five yeras on the blocks, I would propose that the role of the public character need not to be filles by conventionally respectable people.” Duneier (1999), p. 43, traducció al català de l'autora.

¹⁴ “Why is it that these people chose to be in the street? Is it legitimate lifestyles choose to operate your business in the public way? My own view –and I'm not speaking for the Grand Central Partnership– is that it's an antisocial act. They have chosen to defy certain social norms, such as working in the formal economy: It seems to me we could agree as a society that occupying public space to sell things is antisocial. Why do we have to make it illegal in order not to have it? We've gotten to a place as a society where people say, 'Anything that is not illegal on the street, I can do!’”. Duneier (1999), p. 232, traducció al català de l'autora.

En realitat, des del punt de vista legal, els venedors ambulants no cometem cap activitat delictiva perquè es dediquen a una activitat informal, però legal. A part de no fer activitats criminals, els mecanismes d'autoregulació interna del grup i el fet de tenir una responsabilitat “laboral” tenen un impacte positiu sobre aquest col·lectiu, evitant les degeneracions. Tot i que això sigui un resultat important, molts dels patrons dels restaurants i les botigues de la Sixth Avenue pensen que aquesta gent té comportaments “antisocials”, que són una font de molèstia per a l'entorn.

Ens trobem davant d'una situació complicada, on hi ha algunes persones que es defineixen com a personatges públics, però la seva presència no és valorada per tothom de forma positiva. Llavors, al carrer ple de vida que va estimular la reflexió de Jane Jacobs, a quaranta anys de distància, hi ha nous ulls al carrer l'autoritat dels quals és controvertida: alguns els reconeixen un paper de control informal i altres els acusen de generar inseguretat.

5. Reflexions finals

Al llarg d'aquesta reflexió al voltant dels mecanismes de control informal als carrers d'una ciutat, s'han observat situacions diferents. El cas del Greenwich Village és interessant perquè permet observar el mateix lloc en moments històrics diferents i fixar l'atenció sobre els canvis socials de la ciutat i la convivència entre les persones al llarg del temps. Es parla del Greenwich Village com a cas exemplificatiu, però les reflexions que sorgeixen es poden aplicar a qualsevol metròpoli contemporània, encara que és important tenir en compte que cada context té les seves peculiaritats.

Al final d'aquestes reflexions sorgeixen preguntes a les quals es difícil respondre: en una societat globalitzada, on moltes “diversitats” entren en contacte entre elles, hi ha ulls al carrer menys agraiïts que d'altres? Si és així, cal buscar altres ulls per controlar els personatges públics no agraiïts? És imprescindible entrar en aquesta espiral de metacontrols o es poden trobar solucions alternatives?

És cert que la vida a les metròpolis contemporànies és complexa i probablement és quasi inevitable caure en la sensació d'inseguretat. De tota manera, la policia, les càmeres de videovigilància i el control permanent de l'espai públic no constitueixen la millor solució per garantir una convivència tranquil·la a llarg termini.

En aquest moment, més que mai, és important tornar a sentir les teories de Jacobs, pensant-les a la llum de l'actualitat. Això no vol dir deixar-se emportar per la nostàlgia d'un món llunyà, on tothom es coneixia i s'anava pel carrer sense cap por.

És rellevant adonar-se que les coses no són mai ni blanques ni negres i que sovint elements diferents poden coexistir. És clar que la societat actual ha canviat molt respecte al temps del Greenwich Village de Jane Jacobs, però els vells personatges públics "convencionals" poden coexistir al costat de nous personatges que necessiten sortir a la llum i ser reconeguts socialment.

Si s'aplica aquesta reflexió a la ciutat de Barcelona, resulta inevitable pensar immediatament en personatges públics "convencionals" com els jubilats, que passen la tarda als bancs d'una plaça, les associacions de veïns i els botiguers de tota la vida. Tanmateix, cal tenir en compte que altres figures que han anat emergint en el context ciutadà, com per exemple el llauner de les Rambles, la cangur llatinoamericana que passa la tarda al parc o el botiguer paquistanès que observa el carrer des de la seva botiga, poden esdevenir els nous personatges públics. Segurament, cal canviar una mica la visió tradicional de la seguretat, per tal de reconèixe'ls i col·laborar amb ells en la construcció d'una ciutat més segura per a tothom.

Al final d'aquest recorregut es útil subratllar alguns punts concrets a destacar a banda de les conclusions, per tal de donar al lector un quadre complet de la qüestió.

- La seguretat a la ciutat és una qüestió complexa que es compon d'elements diversificats que incideixen de manera diferent sobre la percepció dels habitants i dels vianants. És important analitzar com col·lectius diferents protagonitzen conflictes diferents i considerar el fenomen en totes les seves dimensions, per tal de donar respostes adequades que impedeixin caure en el pànic de la inseguretat.
- En general, la sensació que algú observi el que passa al carrer contribueix de forma predominant que la gent se senti segura. A part dels cossos policials i de les càmeres de videovigilància, resulta indispensable considerar els controls informals que exerceixen els habitants de la ciutat al llarg de les seves activitats diàries.
- Parlar de seguretat a la ciutat significa parlar del seus carrers i de les seves voreres. És important tenir en compte la conformació urbanística dels diferents llocs que formen una ciutat, per tal de comprendre les dinàmiques que fan que un lloc sigui percebut com menys segur que un altre.

- Un lloc ple de gent no és automàticament un lloc segur. És molt important la relació que es genera entre les persones al llarg de les seves activitats quotidianes. Alguns dels habitants que, per raons personals, es passen al carrer moltes hores al dia i que interactuen amb els veïns i els vianants (botiguers, venedors ambulants, jardiniers, etc.) poden tenir la funció de “personatges públics” i tenir influència sobre la sensació de seguretat al carrer.
- Els canvis estructurals i conjunturals han fet que les ciutats s’emplenin de persones diverses que han de conviure les unes al costat de les altres. En aquest cas, com en el exemple del Greenwich Village estudiat per Duneier, el paper del personatge públic el poden jugar personatges “no convencionals”, encara que la seva autoritat no sigui reconeguda de manera clara per tothom.
- A les ciutats contemporànies, els personatges públics “convencionals” poden coexistir i col·laborar amb nous personatges amb els quals comparteixen l’espai urbà.

Al final d’aquest recorregut podem subratllar la importància de valorar la responsabilitat col·lectiva en el discurs sobre la seguretat al carrer, per tal d’acabar amb la sensació d’inseguretat i desconfiança cada cop més freqüent. Encara que els actors tradicionals de la seguretat facin una feina molt important, no poden estar sempre presents per resoldre tota mena de situacions conflictives. En aquest sentit, els personatges públics dels quals s’ha parlat fins ara jugaran un paper d’aliats per fer els carrers més segurs.

Bibliografia

ARAMBURU, M. (2001). "El mito de la “huída autóctona”. El caso de Ciutat Vella". *Scripta Nova*, núm. 94 (63), Barcelona.

BAUMANN, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BROTAT I JUBERT, R. (2002). "Un concepto de seguridad ciudadana". *Revista Catalana de Sociología*, núm. 17.

CARRER, F. (2001). “Seguretat i espai urbà”. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9.

CARRER, F. (2003). *La polizia di prossimità. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milano: Franco Angeli.

DE CERTEAU, M. (2005). *L'invenzione del quotidiano*. Roma: Edizioni Lavoro.

DUNEIER, M. (1999). *Sidewalk*. New York: Farrar Stratus and Giroux.

GUILLÉN, F. (2009). "De les finestres trencades a la lluita contra la delinqüència: Alguns esglaons perduts". *Apunts de Seguretat*, núm. 4 (juliol 2009), Barcelona.

JACOBS, J. (1961). *The Death and life of Great American Cities*. New York.

SENNET, R. (2001). *Vida urbana y identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.

WHYTE, W. F. (1993). *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*. University of Chicago Press, Trade Paperback.

WACQUANT, L. (2005). *Parias Urbains. Ghetto, banlieues, État*. Paris: Éditions La Decouverte.

WILSON, J.Q. i KELLING, J. (1982). "Broken windows", *The Atlantic Monthly*, 38, 29 març de 1982.

ZEGRÍ, M.; NAVARRO, J. M. i ARAMBURU, M. (2005). *El encaje de los comercios extranjeros en el tejido comercial de acogida. Análisis de una experiencia de mediación comunitaria en Barcelona*. Barcelona: Fundació desenvolupament comunitari.

Els vigilants municipals

Reflexions jurídiques

Albert Requena Mora¹⁵

Resum

La regulació específica que afecta els cossos de vigilants municipals està dispersa entre diferents normes jurídiques i sovint no està plenament detallada, cosa que implica necessàriament un esforç d'interpretació per part de les autoritats i els òrgans administratius encarregats de gestionar i dirigir aquests cossos.

Aquesta realitat no ajuda a trobar solucions que siguin plenament satisfactòries i idònies per emmarcar-ne el règim estatutari, els principis bàsics d'actuació ni els mitjans o instruments que poden dur de dotació per acomplir correctament les funcions que tenen encomanades.

El fet es pot agreujar si tenim en compte que aquests cossos es poden constituir en aquells municipis que no disposen de policia local, que responen a les característiques de ser localitats petites amb escassos recursos, a les quals, en virtut del principi d'autonomia local, correspon la gestió i la direcció, tant tècnica com operativa, dels cossos de vigilants municipals.

Fer un petit estudi amb algunes consideracions sobre aquesta matèria pot ajudar en molts casos a resoldre els dubtes, altrament recurrents, que es susciten en el si de molts ajuntaments i entre els mateixos integrants dels cossos de vigilants municipals.

Paraules clau

vigilants municipals, règim jurídic, àmbit d'actuació, policia local, agents de l'autoritat, uniformitat.

¹⁵ Llicenciat en Dret i Geografia. Facultatiu de la Subdirecció General de Coordinació de la Policia de Catalunya

1. Introducció

L'exposició d'aquest article respon a la necessitat de donar resposta a dos objectius clarament diferenciats: el primer és la intenció de donar una visió ordenada sobre la normativa actual que afecta els cossos de vigilants municipals, sovint dispersa i amb llacunes de contingut evidents, i el segon, donar una resposta als dubtes més comuns que poden sorgir ja sigui entre els mateixos membres de les plantilles de vigilants, ja sigui als mateixos ajuntaments i òrgans encarregats de la direcció i administració d'aquests cossos. Entre les preguntes més freqüents que es poden suscitar en un intent d'integrar les normes reguladores dels cossos de vigilants podem destacar les següents: els vigilants poden ser treballadors laborals o necessàriament han de ser funcionaris? Quines són les funcions que tenen encomanades i quins són els seus límits? Tenen la consideració d'agents de l'autoritat? Quines armes o instruments poden dur de dotació? Quina ha de ser la seva uniformitat?

Cal avançar, però, que moltes d'aquestes preguntes no tenen una resposta única, atès que la interpretació de les normes permet trobar diverses solucions ajustades a dret. A la vegada, és important posar de manifest que la doctrina d'autors i juristes, escassa, dispersa i enfocada a l'àmbit de les policies locals, pot servir de ben poc com a referència. La jurisprudència, tot i que en la majoria dels casos és menor, ens pot ajudar de vegades a trobar solucions plausibles per a algunes de les qüestions que sorgeixen sovint i de manera recurrent. Altres respostes, però, contenen necessàriament un component subjectiu elevat, que resulta de la integració i la interpretació de les normes que pugui resultar més complaent per a cada situació. La recerca de cada una de les solucions ha de valorar i tenir presents els interessos i les necessitats de cada part: en primer lloc, la ciutadania i l'expectativa que pot generar la creació, el manteniment i la millora d'un servei públic que molts cops es pot confondre amb un servei de policia local; en segon lloc, el punt de vista dels òrgans directius del municipi, els seus propis interessos i la necessitat d'haver de satisfer les necessitats i les exigències ciutadanes; en tercer lloc, cal tenir present el punt de vista dels mateixos membres dels cossos de vigilants, els seus anhels laborals i les seves expectatives professionals com a motor de la seva activitat diària juntament amb el fet d'haver de donar resposta a ordres i directrius que els encomanen no sempre concordants amb les funcions per a les quals estan habilitats. Aquests aspectes a tenir en compte actuen com a autèntiques forces centrífugues que envolten un nucli normatiu molt limitat que actua de manera inversa, com a força centrípeta, i que no permet l'evolució ni la complaença plena de les altres.

Davant d'aquest plantejament, que deixa entreveure friccions i possibles discrepàncies, no es pretén res més que obrir un debat sobre el règim jurídic actual i les necessitats

d'aquest col·lectiu de professionals, implantats en aquests moments a 86¹⁶ municipis de Catalunya.

2. El marc normatiu bàsic dels vigilants municipals

La Constitució espanyola (en endavant, CE) no preveu de manera directa l'existència dels cossos de vigilants municipals, tot i que ja deixa entreveure el buit legal que posteriorment anirà sorgint. D'una banda, l'article 104.1 estableix que la missió de les forces i els cossos de seguretat és protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats i garantir la seguretat ciutadana. Aquesta finalitat s'emmarca en l'àmbit de les forces i els cossos de seguretat. La primera pregunta que sorgeix és òbvia: els cossos de vigilants municipals es poden considerar com a forces i cossos de seguretat? La resposta, que detallem més endavant, caldrà cercar-la a la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (en endavant, LOFCS), en compliment de la previsió que estableix l'apartat següent de l'article 104 de la CE.

Paral·lelament, l'article 149.1.18 de la CE reserva a l'Estat, per una banda, la competència exclusiva sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el règim estatutari dels funcionaris públics. En compliment d'aquesta previsió constitucional, les bases del règim jurídic de l'administració local, àmbit en el qual cal inscriure els cossos de vigilants, es van regular a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, i les bases del règim estatutari es van establir recentment mitjançant l'aprovació de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant, EBEP).

Per altra banda, dins l'entrellat normatiu català que envolta els cossos de vigilants municipals hi ha dos àmbits diferenciats: el que fa referència a la condició de funcionaris dels vigilants municipals i el que regula la seguretat pública i les policies locals.

Pel que fa al primer dels dos àmbits, l'article 136 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (en endavant, EAC) atorga a la Generalitat (fent-ne una interpretació breu i ràpida, atesa la complexitat tècnica i jurídica del redactat), en matèria de funció pública i respectant el principi d'autonomia local, la competència compartida¹⁷ per al desenvolupament, entre d'altres, dels principis ordenadors de l'ocupació pública, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques. L'EAC però, també reserva per a la Generalitat, de manera exclusiva, altres

¹⁶ Font: Subdirecció General de Coordinació de la Policia de Catalunya. Any 2009.

¹⁷ D'acord amb l'article 111 de l'EAC, la competència compartida inclou la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei.

temes en matèria de funció pública. En virtut de les competències que atorguen la CE i l'EAC¹⁸ i en el marc de les bases establertes a escala estatal, en l'àmbit de la regulació dels vigilants municipals són aplicables el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals.

Quant al segon dels dos àmbits que regula la normativa catalana, el que fa referència a la seguretat pública i a les policies locals, l'article 164.1 a) de l'EAC atorga a la Generalitat de Catalunya, *d'acord amb el que disposa la legislació estatal, la planificació i la regulació del sistema de seguretat pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals*. En virtut d'aquesta competència, i respectant la LOFCS, la Llei 16/1991, de 16 de juliol, de les policies locals (en endavant, LPL) preveu l'existència dels cossos de vigilants en aquells municipis que no disposin de policia local i en detalla les funcions.

3. La Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat com a primera norma reguladora dels cossos de vigilants

Un cop delimitat i establert quin és el marc normatiu dels cossos de vigilants municipals, cal aprofundir en cada una d'aquestes normes per tal de delimitar-ne la naturalesa.

En desplegament de l'article 104 de la CE, la LOFCS, en primer lloc, determina a quins cossos s'atribueix la consideració de força o cos de seguretat, amb totes les repercussions que això implica: principis bàsics d'actuació, drets i deures, funcions, etc. En aquest sentit, l'article 2 només considera com a tal les forces i els cossos de seguretat de l'Estat (Guàrdia Civil i Cos Nacional de Policia), els cossos de policia dependents de les comunitats autònomes i els cossos de policia local. Així doncs, no es fa menció explícita dels cossos de vigilants municipals i, en conseqüència, no se'ls ha de considerar forces i cossos de seguretat ni els han de ser aplicables totes aquelles previsions dirigides als cossos policials. Aquesta primera conclusió és de vital importància per comprendre i per arribar a resoldre interrogants que vagin sorgint posteriorment.

L'article 51.2 de la LOFCS preveu que: *en los municipios donde no exista Policía Municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeña*

¹⁸ El Decret legislatiu va ser redactat amb les competències que l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 establí sobre règim local.

funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos. Amb aquest precepte es preveu l'existència i la creació d'aquests cossos.

En desplegament d'aquesta Llei estatal, l'article 1.2 de l'LPL configura la figura del vigilant d'una manera restrictiva, en els termes següents:

Els 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. El conjunt d'aquest personal rep en l'àmbit de Catalunya la denominació genèrica de vigilants. Per tant, la Llei permet als ens locals diferents possibilitats per designar aquests cossos, tot i que, per evitar eventuais confusions, la mateixa Llei estableix un nom comú per a tots: vigilants. Aquest mot serà el que utilitzarem en aquest article per fer-hi referència.

4. La integració dels cossos de vigilants en l'organització municipal

4.1 Els vigilants com a personal funcionari dels ajuntaments

Un cop hem vist que en el si de les organitzacions municipals es preveuen expressament els cossos de vigilants, cal veure quin règim estatutari han de tenir. Una de les preguntes més freqüents és sobre la possibilitat que els ajuntaments contractin vigilants municipals com a personal laboral.

Per arribar a un conclusió satisfactòria, ens hem de referir en primer lloc a les previsions que fa l'EBEP i, en aquest sentit, l'article 9.2 determina que *en tot cas, l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques correspon exclusivament als funcionaris públics, en els termes que estableix la llei de desenvolupament de cada administració*". Tot i que el redactat no queda prou clar, atès que no especifica quines són aquestes funcions ni a quins cossos en concret es refereix, podria resultar coherent incloure els vigilants dins d'aquestes previsions. En qualsevol cas, haurem de buscar la solució definitiva en l'àmbit de la normativa catalana. Així, el Decret legislatiu 3/2002, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, fa una remissió expressa a la normativa estatal i a altres normes que la desenvolupen perquè determinin quines són les funcions que només poden dur a terme els funcionaris de carrera. Finalment, però, l'article 1.3 del

Decret 214/1990, de 30 de juliol, que aprova el Reglament de personal al servei de les entitats locals estableix que:

Els membres de les policies locals i els vigilants són funcionaris de carrera dels ajuntaments respectius i s'han de regir per la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, per la legislació específica que estableixi la Generalitat de Catalunya, pels reglaments específics i altres normes dictades pels ajuntaments i per la legislació vigent de règim local i de la funció pública de Catalunya.

Dins de la funció pública i de l'organització municipal, cal acotar i determinar l'escala i la subescala a les quals s'han de circumscriure, i, sobre això, l'article 39 del Decret 214/1990 estableix que els vigilants s'enquadren en l'escala d'administració especial, subescala de serveis especials.

En conseqüència, el vigilant ha de ser funcionari de carrera del municipi i s'ha d'integrar en l'escala d'administració especial, subescala de serveis especials. Així doncs, els llocs de treball de vigilants no es poden classificar com a personal funcionari d'una altra escala o subescala ni com a personal laboral.

4.2 A quin grup de classificació professional han de pertànyer els vigilants municipals?

Una altra qüestió que la normativa aplicable no resol de manera expressa és a quin grup de classificació professional han de pertànyer els vigilants municipals. Aquest aspecte és de vital importància atès que del fet que pertanyin a un grup o un altre dependran no només les retribucions (en especial el sou base, els triennis i les pagues extraordinàries), sinó també la titulació mínima que es requereix per accedir-hi.

D'acord amb l'article 287 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, *correspon als ens locals determinar els cossos, les escales, les places i les categories de llurs funcionaris, els quals s'han d'agrupar d'acord amb els grups de titulació establerts per la normativa bàsica de l'Estat i de desenvolupament de la Generalitat de Catalunya.*

Cal veure, doncs, què preveu l'EBEP com a norma bàsica de l'Estat, a l'espera que la legislació autonòmica la desenvolupi. En aquest sentit, l'article 76 classifica els funcionaris de carrera en grups d'acord amb la titulació exigida per accedir-hi. No obstant això, ni la LOFCS ni l'LPL estableixen quina ha de ser la titulació que cal exigir als vigilants municipals. Cal dir que per a l'exercici de les seves funcions no necessiten cap

títol acadèmic que els habiliti i davant d'aquest fet caldrà admetre la possibilitat que els cossos de vigilants es puguin integrar o puguin pertànyer a les anomenades *altres agrupacions professionals*, que preveu la disposició addicional setena de l'EBEP. Aquestes agrupacions professionals es poden equiparar a l'anomenat grup E¹⁹ de l'article 19 del Decret legislatiu 1/1997, encara aplicable. Segons la disposició transitòria primera de l'EBEP, la nova organització en grups professionals no s'aplicaria fins que no s'aprovi i entri en vigor la normativa autonòmica que l'hagi de desenvolupar.

Davant d'això cal fer-nos la pregunta següent: és possible que cossos d'administració especial puguin pertànyer a aquestes agrupacions professionals (o al grup E del Decret legislatiu 1/1997)? Atès que la normativa aplicable (EBEP, Decret legislatiu 1/1997, LOFCS i LPL) no diu res al contrari, tot indica que no hi ha d'haver cap problema perquè sigui així. En el mateix sentit, Aldomà Buixadé²⁰ considera que, davant del silenci de la llei, es pot interpretar que les agrupacions professionals es poden donar en les escales generals i especials de l'administració.

Cal afegir que les consideracions anteriors només són un requisit mínim, però no s'han d'entendre com un requisit fix i inamovible. Certament, el fet que cap norma estableixi a quin grup de funcionariat han de pertànyer dona a l'administració local un cert marge de maniobra. Si anteriorment hem considerat que a falta de normativa reguladora s'ha d'entendre que no hi ha cap requisit mínim i, per tant, els cossos de vigilants municipals es poden integrar en les agrupacions professionals, de la mateixa manera podem considerar que res no hauria d'impedir que els cossos de vigilants es puguin integrar en el grup C2²¹, al qual s'inclou l'escala bàsica de les policies locals, d'acord amb l'article 24 de l'LPL. En aquest darrer cas, per accedir a vigilant municipal es requeriria el títol de graduat en educació secundària obligatòria o, d'acord amb la redacció del Decret legislatiu 1/1997 i mentre aquest estigui en vigor, el títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent.

Si fem una anàlisi comparativa amb altres comunitats autònomes en les quals la regulació dels cossos de vigilants municipals està més detallada, a la Comunitat Autònoma de Galícia, la Llei 4/2007, de 20 d'abril, de coordinació de les policies locals estableix els requisits mínims de titulació per a l'accés als cossos de vigilants municipals: els estudis d'ESO o graduat escolar o equivalent. En aquesta comunitat autònoma i aquesta Llei els

¹⁹ Fins que no s'aprovi la normativa autonòmica que desenvolupi l'EBEP, encara resulta aplicable l'article 19 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i, en aquest sentit, seria equivalent el grup de funcionaris de nivell E.

²⁰ Del Rey Guanter, Salvador [dir.]. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. 1a ed. Madrid: Ed. La Ley, 2008, pàg. 788.

²¹ Equivalent al grup D, segons l'article 19 del Decret legislatiu 1/1997.

inclou en el grup D de l'Administració. A la resta de comunitats autònomes no es fa cap referència sobre aquest punt i es deixa a les entitats locals un cert marge d'interpretació.

4.3 La coexistència de vigilants municipals i policies locals

Poden coexistir ambdós cossos (vigilants municipals i policies locals) en un mateix municipi? Davant d'aquesta pregunta, cal fer les consideracions següents:

L'LPL ha definit una tendència a eliminar la figura del vigilant en els municipis on hi hagi policia local, de manera que aquests dos serveis no puguin coexistir de manera simultània en un mateix municipi. En aquest sentit, dos preceptes de la Llei hi fan referència:

En primer lloc, l'article 1.2 de l'LPL permet dotar de guàrdies, vigilants, agents, algtzirs o similars, perquè exerceixin les funcions que detalla l'article 13 de la mateixa llei, a aquells municipis que no tinguin policia local. Per tant, a *sensu contrari*, en aquells municipis en què hi ha policia local no hi pot haver vigilants municipals.

En segon lloc, de forma expressa, la disposició addicional tercera de l'LPL preveu que les places dels vigilants de les corporacions que compleixen tasques de policia s'han de considerar com a places a extingir en el cas que l'ajuntament creï un cos de policia local. De fet, abans de l'entrada en vigor de la Llei, hi havia municipis on coexistien vigilants i policies locals. Per adaptar la realitat existent a la finalitat de la llei que entrava en vigor, la disposició transitòria tercera va permetre als ajuntaments amb policia local a l'entrada en vigor de la Llei que convoquessin en el termini d'un any, per una sola vegada, un concurs oposició restringit per a l'accés a les places de policia local del personal de la corporació que durant més de tres anys hi hagués estat contractat per a complir tasques de vigilància, que hi estigués prestant serveis en fer-se la convocatòria i al qual faltés més de deu anys per a la jubilació forçosa. D'aquesta manera, se'n va permetre la regularització i unificació en un sol cos de policia local en tots aquells municipis que a l'entrada en vigor de l'LPL tenien vigilants municipals i policies locals.

En conseqüència, es preveu l'existència de dues figures, policies locals i vigilants, que no poden coexistir simultàniament en un mateix municipi i, alhora, se'n defineix les funcions de cadascuna de manera diferenciada. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya així ho ha entès en nombroses sentències, per totes, la 583/1994, de 26 de setembre, que estima la impugnació d'un recurs a unes bases per a la provisió de diverses places de funcionaris interins, categoria auxiliar de guàrdia, en considerar que *l'Ajuntament no es*

pot dotar d'auxiliars de guàrdia, vigilants o algtzirs pel fet que té establert un cos de policia local.

5. La delimitació de funcions i àmbit d'actuació en la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals i la normativa de desplegament

Un altre aspecte controvertit que envolta la figura dels vigilants municipals és el relatiu a les funcions a dur a terme per a les quals els habilita la Llei. El dia a dia en el si de les organitzacions municipals fa que sovint es tendeixi a equiparar les funcions dels vigilants a les dels policies locals, sense que necessàriament s'estigui valorant que l'LPL delimita quines són les úniques funcions que poden dur a terme els vigilants municipals.

De manera expressa, doncs, l'LPL no atorga als vigilants totes i cadascuna de les funcions de les policies locals que recullen els articles 11 i 12, sinó que en selecciona aquelles que es podrien considerar bàsiques i imprescindibles per tal de mantenir uns mínims de seguretat en el municipi, però en cap cas els habilita perquè duguin a terme les mateixes tasques. En aquest sentit, l'article 13 de l'LPL preveu que els vigilants municipals únicament poden acomplir les funcions següents:

a) Custodiar i vigilar béns, serveis i instal·lacions, i dependències municipals.

Les competències en matèria de seguretat ciutadana que s'atribueixen als vigilants queden reduïdes només a la custòdia i la vigilància dels béns, els serveis i les instal·lacions de titularitat municipal, com també de la seu i de la resta de dependències de la corporació municipal.

Per tant, no estan habilitats per protegir les autoritats de la corporació local, en la mesura que és una competència pròpia de les forces i els cossos de seguretat, com també ho són les diligències de prevenció d'actes delictius a les quals fa referència la lletra f) de l'article 11 de l'LPL.

Tampoc se'ls atribueix cap competència en matèria de policia judicial, la qual està reservada de manera exclusiva a les forces i els cossos de seguretat,²² tot i que als vigilants, com especificarem més endavant, se'ls atorga el deure d'auxiliar-los i col·laborar-hi.

²² Art. 1 del Reial decret 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la policia judicial.

b) Ordenar i regular el trànsit dins el nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació.

Davant d'aquesta previsió, la pregunta que es suscita a continuació pot esdevenir òbvia: a què es refereix el legislador com a regulació i ordenació del trànsit? La resposta, però, no resulta senzilla. En primer lloc, convé analitzar les diferències amb les funcions que s'atorguen a les policies locals per poder determinar d'aquesta manera per a quines **funcions o competències no estan habilitats** els vigilants municipals.

A les policies locals, en matèria de trànsit, l'article 11 de l'LPL els atorga les funcions següents:

- *Ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació.*
- *Instruir atestats per accidents de circulació esdevinguts dins el nucli urbà.*
- *Dur a terme diligències de prevenció i actuacions destinades a evitar la comissió d'actes delictuosos [...].*
- *Dur a terme les actuacions destinades a garantir la seguretat viària en el municipi.*

De totes aquestes funcions, els vigilants municipals només estan habilitats per ordenar i dirigir el trànsit. No poden, doncs, instruir atestats, dur a terme diligències de prevenció d'actes delictuosos ni dur a terme les actuacions destinades a garantir la seguretat viària del municipi.

La Comunitat Autònoma de Múrcia²³ atorga una funció afegida als vigilants i els permet *practicar les primeres diligències per accidents de circulació dins del casc urbà*. En el cas dels vigilants municipals en l'àmbit català, aquesta competència no es fonamentaria en cap norma legal.

Un altre dubte que pot sorgir és si els vigilants municipals poden denunciar per infraccions en matèria de trànsit. Per resoldre aquesta pregunta, tan important i transcendent, cal remetre'ns a les disposicions sobre trànsit. En aquest sentit, l'article 3 del Reial decret 320/1994, de 25 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de procediment sancionador en matèria de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària estableix que el procediment sancionador, l'ha d'incoar d'ofici

²³ Llei 4/1998, de 22 de juliol, de coordinació de les policies locals de la regió de Múrcia.

l'autoritat competent que tingui notícia dels fets que puguin constituir infraccions als preceptes del text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, o mitjançant denúncia formulada pels **agents de l'autoritat encarregats de la vigilància i la seguretat del trànsit**. Així mateix, l'autoritat competent pot incoar un procediment com a conseqüència d'una denúncia formulada per qualsevol persona que tingui coneixement dels fets.

De l'article 3 del Reial decret esmentat es desprenen les preguntes següents: **els vigilants municipals tenen la consideració d'agents de l'autoritat i, a més, són agents encarregats de la vigilància i la seguretat del trànsit?** Dedicarem un epígraf sencer d'aquest article a la primera pregunta, tot i que avancem que es poden considerar agents de l'autoritat quan exerceixen les seves funcions. Pel que fa a la segona pregunta, cal entendre que la vigilància i la seguretat del trànsit són funcions inherents a les forces i els cossos de seguretat que en tenen la competència. La mateixa definició, però, no encaixa en la seva totalitat amb les competències atribuïdes als vigilants municipals.

En qualsevol cas, l'autoritat competent pot incoar un procediment sancionador en matèria de trànsit com a conseqüència d'una denúncia formulada per qualsevol persona que tingui coneixement dels fets. Amb aquesta previsió normativa s'obre indubtablement la porta perquè els vigilants municipals puguin denunciar en matèria de trànsit.

Una altra qüestió serà analitzar quin valor tindrien aquestes denúncies. És a dir, els vigilants municipals tenen presumpció de veracitat en un procediment sancionador en matèria de trànsit? L'article 14 del Reglament sancionador en matèria de trànsit preveu que les denúncies efectuades pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit tenen valor probatori. Atès que els vigilants municipals no es poden considerar de manera estricta *agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit*, no gaudirien, *ab initio*, d'aquesta prerrogativa. En qualsevol cas, però, la denúncia tan sols és l'inici d'un procediment sancionador i, a la vegada, no hi ha cap impediment per tal que, juntament amb la denúncia, els vigilants puguin aportar qualsevol mitjà de prova per corroborar-ne la veracitat, com per exemple fotografies dels fets.

c) Participar en les tasques d'auxili al ciutadà, de protecció civil, d'acord amb el que disposen les lleis.

Com a servei públic, s'encomana als vigilants la participació en les tasques d'auxili al ciutadà. No obstant això, en el redactat del text trobem diferència amb el redactat

del precepte anàleg que descriu les funcions tant per a les policies locals (art. 11 j) de l'LPL) com per al cos de Mossos d'Esquadra (art. 12 f) de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat — Mossos d'Esquadra), en el sentit que mentre que els cossos de policia han de *prestar auxili* en cas d'accident, catàstrofe o calamitat pública, els vigilants municipals només han de *participar* en aquestes tasques. Sembla que la norma relegui els vigilants municipals a un paper secundari en aquestes tasques, deixant en primer terme els cossos policials, als quals s'atorga la potestat de dur la iniciativa de les actuacions i, per tant, la responsabilitat en la presa de decisions.

Pel que fa a la participació en les tasques de protecció civil, aquestes s'han d'enquadrar en la normativa reguladora d'aquesta matèria i, especialment, en els plans d'emergència municipals o supralocals quan s'apliquin al territori del municipi on presten serveis els vigilants. En qualsevol cas, els vigilants estan obligats a prestar aquesta col·laboració.

d) Vetllar pel compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals.

Vetllar pel compliment de les disposicions i actes municipals es podria considerar que és una de les funcions principals dels vigilants. De fet, és una de les raons de ser dels mateixos vigilants, la qual ve imposada per la seva subjecció especial, pròpia del règim estatutari, de dependència orgànica i funcional de la corporació local de la qual depenen. Això implica que els vigilants han de conèixer les disposicions de caràcter local, han d'establir els controls necessaris per assegurar-ne el compliment dins el territori municipal i n'han de poder denunciar les infraccions quan en tinguin coneixement. En aquest cas, les declaracions i actes que efectuïn els vigilants, tot i que signifiquin l'inici d'un procediment administratiu, s'han d'emmarcar en el principi de presumpció de veracitat de què gaudeixen els funcionaris, *iuris tantum*, sens perjudici que els interessats o interessades puguin demostrar el contrari.

e) Col·laborar amb les forces i cossos de seguretat.

Si bé la normativa aplicable no considera cossos de policia els cossos de vigilants municipals, es pot entendre que el seu àmbit d'actuació s'emmarca en les funcions de vigilància i seguretat. En aquest sentit, l'article 4.2 de la LOFCS fa la previsió següent, a cavall entre el que seria una funció, una finalitat i un deure: *Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial*

obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Es tracta d'una clàusula de tancament que pot ajudar a interpretar les funcions habilitades per als vigilants municipals, atès que se'ls atribueix l'obligació d'auxiliar i col·laborar amb la resta dels cossos policials. Aquest paper és fonamental pel que fa a les actuacions que poden dur a terme. Al fil d'aquesta clàusula, es poden generar altres dubtes: **Davant d'un il·lícit penal, com haurien d'actuar els vigilants municipals?** D'una banda, dins de les seves funcions no en trobem cap que faci referència a la seguretat ciutadana ni a les funcions de policia judicial, però, en canvi, tenen l'obligació d'auxiliar i col·laborar amb les forces i els cossos de seguretat, els qual sí que tenen atribuïdes aquestes funcions, d'acord amb l'article 492 de la Llei d'enjudiciament criminal (en endavant, LECr). Per tant, l'única solució plausible per als casos en què un vigilant municipal es troba davant d'un delictes flagrant, la trobem en la previsió que fa l'article 490 de la LECr, la qual permet als particulars la detenció en un seguit de casos. En aquests termes, els vigilants que hagin detingut el presumpte delinqüent l'han de presentar al cos policial amb competències en el municipi, l'han de posar en llibertat o bé l'han d'entregar al jutge del lloc on s'ha efectuat la detenció dins les 24 hores següents, d'acord amb l'article 496 de la LECr .

Davant d'aquestes consideracions, els vigilants municipals podrien denunciar per infraccions de la Llei 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana? Al llarg del seu redactat, aquesta Llei fa referència de manera indistinta a *agents de l'autoritat* i a *agents de les forces i els cossos de seguretat*, a qui atorga les facultats de fer comprovacions en llocs públics, vies, llocs i establiments públics per evitar que es portin o s'utilitzin armes (art. 18); de limitar i restringir la circulació en les vies o llocs públics en supòsits d'alteració de l'ordre, la seguretat ciutadana o la pacífica convivència (art. 19); de requerir, en l'exercici de les seves funcions d'indagació i de prevenció, la identificació de les persones (art. 20.1), i d'entrar i escorcollar domicilis (art. 21.1).

L'àmbit d'actuació dels vigilants municipals no s'emmarca de manera directa en cap d'aquestes funcions, de prevenció i de manteniment de la seguretat ciutadana, i, per tant, no estarien facultats per dur-les a terme. El fet d'iniciar una actuació erròniament, en un àmbit per al qual la llei no els faculta ni els dona suport, en cas d'agreujar-se i en el pitjor dels casos, podria comportar conseqüències no desitjades. D'aquesta afirmació no es pot desprendre en cap cas la conclusió que els vigilants, davant d'un il·lícit d'aquesta llei, s'hagin d'abstenir completament, sinó que es poden acollir a un ampli ventall de possibilitats d'actuació: per exemple, si en

una plaça pública hi ha uns joves que consumeixen substàncies estupefaents, primer de tot cal veure si aquest fet vulnera alguna ordenança municipal (en aquest cas, podem considerar que el vigilant està facultat per actuar en funció de les competències que li són pròpies); en cas contrari, el vigilant municipal podria optar bé per convidar els joves que no consumeixin o que no ho facin en llocs públics, bé per comunicar els fets o prendre les anotacions pertinents per elaborar un informe i fer-lo arribar a les forces i els cossos de seguretat competents, etc.; en el cas que fossin menors d'edat i que es trobessin al costat d'una escola podrien, a més, elaborar un informe i trametre'l als serveis escaients de l'Ajuntament i al centre educatiu, etc. La seva tasca, en aquest sentit limitada per les previsions legals, pot esdevenir de gran importància, sense que en cap cas hagin d'actuar de manera, podríem dir, no ajustada plenament a dret.

6. La uniformitat i la utilització d'armes i altres instruments per part dels vigilants municipals

Un capítol que mereix una atenció especial és el relatiu a la uniformitat, a la utilització d'armes i als mitjans de dotació, atès que tampoc hi ha cap norma que ens ajudi a trobar una solució que pugui satisfer tothom. Davant d'aquesta incertesa, altres comunitats autònomes, com per exemple Andalusia,²⁴ han regulat exhaustivament tot allò que fa referència a la uniformitat, els instruments i les armes que poden utilitzar els vigilants municipals. A la normativa de la Comunitat Valenciana²⁵ o la d'Astúries²⁶ només trobem una breu referència a la prohibició d'utilitzar armes de foc.

6.1 La uniformitat dels vigilants

Quant al tema de la uniformitat dels vigilants, és a dir, la roba que han de dur, els distintius dels vehicles i altres mitjans d'identificació, cal dir que no hi ha cap reglament que unifiqui els vigilants del conjunt de Catalunya. De fet, és una qüestió que s'evidencia només amb la simple observació dels vigilants que operen en els diversos municipis.

²⁴ Art. 6 de la Llei 13/2001, d'11 de desembre, de coordinació de policies locals; Decret 93/2003, de 8 d'abril, d'homogeneïtzació de mitjans tècnics dels cossos de la Policia Local; Decret 250/2007, de 25 de setembre, pel qual s'estableix la uniformitat de les policies locals, i Ordre de 16 de febrer de 2009, per la qual s'estableixen la descripció, el disseny i les característiques tècniques de la uniformitat de les policies locals, vigilants municipals i alumnat de l'Escola de Seguretat Pública d'Andalusia, escoles concertades i escoles municipals de policia local.

²⁵ Art. 18 de la Llei 6/1999, de 19 d'abril, de policies locals de la Comunitat Valenciana.

²⁶ Art. 23 de la Llei 2/2007, de 23 de març, de policies locals d'Astúries.

Si bé no està regulat com han d'anar uniformats, de les lleis podem deduir el contrari, és a dir, que no poden dur com a símbol o símbols distintius. En aquest sentit, no ha de portar controvèrsia el fet que hagin d'anar uniformats, per les funcions públiques que se'ls han atribuït. Ara bé, els distintius no s'haurien de poder confondre amb els que corresponen a les policies locals ni a altres forces i cossos de seguretat. Per tant, ni a les camises, caçadores, anoracs o jerseis ni en els vehicles, no hi pot figurar cap paraula que pugui comportar confusió: ni Policia Local de..., ni Guàrdia Urbana de.. ni Policia Municipal de..., atès que la Llei els atorga unes funcions diferenciades i, en definitiva, no es tracta dels mateixos cossos, amb les diferències que s'han anat fent paleses. Per tant, es pot concloure que han de dur les paraules que els acreditin com a tals: Vigilants municipals de..., Vigilants de..., Agents de..., Alguatzirs de..... . El fet que duguin a la roba o en un lloc visible una identificació equivocada pot produir o provocar confusió en la ciutadania, la qual els podria exigir el comportament que escau a les forces i els cossos de seguretat, quan en realitat això no seria del tot correcte. Aquesta confusió també pot comportar als mateixos vigilants una falsa creença en el moment que institucionalment se'ls equipara amb les policies locals. En aquest cas, es podrien creure obligats a actuar d'una manera determinada o en casos determinats, quan per llei no hauria de ser així.

Un altre interrogant que es pot generar és si els vigilants han de dur una credencial particular que els acrediti com a tals o no. Seguint el mateix fil argumental, no hi ha cap motiu que ens faci pensar que els vigilants municipals han de tenir una credencial similar a la que s'exigeix als membres de les forces i els cossos de seguretat. De fet, els agents dels cossos de policia estan obligats a dur a terme les seves funcions amb total dedicació, a intervenir sempre, en qualsevol temps i lloc, estiguin o no de servei, en defensa de la llei i de la seguretat ciutadana (art. 5.4 LOFCS), però els vigilants municipals no tenen aquest deure d'actuació ni de dedicació absoluta. Per tant, per la seva tasca diària van prou identificats amb l'uniforme de dotació que els acredita com a tals i no cal dotar-los d'una credencial de tipus policial. No obstant això, atès que han d'anar d'uniforme i que en l'exercici de les seves funcions poden formular denúncies contra els ciutadans en compliment de disposicions i actes municipals, o, com s'ha dit anteriorment, poden denunciar infraccions en matèria de trànsit, pot resultar convenient protegir la seva identitat personal i, en aquest sentit, pot resultar idoni que incorporin a la uniformitat, en un lloc visible, un número que n'identifiqui la qualitat de vigilants.

6.2 Armes i altres instruments o eines de treball

Una vegada s'han delimitat quines han de ser les funcions dels vigilants municipals o, dit d'una altra manera, per a quines funcions els membres dels cossos de vigilants tenen una habilitació legal, cal veure quines són les armes, els instruments i els mitjans que la

normativa els faculta a dur, tot i que podem avançar que hi ha una regulació escassa sobre aquest punt.

En primer lloc, el capítol 2 de l'LPL només hi fa una menció explícita en prohibir als vigilants municipals utilitzar armes de foc. En la norma bàsica que regula les policies locals, no hi ha cap altra menció o aportació sobre quines han de ser les armes o els instruments amb els quals es poden dotar els cossos de vigilants.

A falta d'una normativa que reguli de manera concreta els mitjans o els instruments que poden utilitzar els vigilants municipals, es podria considerar que un reglament intern del cos de vigilants establís quins són els mitjans, els instruments o les armes que poden o han de dur els vigilants, sempre que estiguin homologats per les autoritats competents. Tot i això, a continuació es mirarem de detallar quina és la regulació de les armes o els instruments que són susceptibles de ser utilitzats.

6.2.1 La defensa policial

El Reial decret 137/1993, de 29 de gener, pel qual s'aprova el Reglament d'armes no regula específicament les defenses policials. No obstant això, l'article 5.1.c) del mateix text legal prohibeix la publicitat, la compravenda, la tinença i l'ús, llevat que sigui per funcionaris especialment habilitats, i d'acord amb el que estableixin les normes reglamentàries respectives, de les defenses elèctriques, de goma, *tonfes* o similars.

L'article 1.4 del Reglament esmentat exclou del seu àmbit d'aplicació els membres de les forces i els cossos de seguretat. A *sensu contrari*, el Reglament d'armes es podria considerar aplicable als membres dels cossos de vigilants, atès que tal com s'ha dit anteriorment no es poden considerar forces i cossos de seguretat. De fet, els vigilants municipals són funcionaris, però els mancaria, a aquest efecte, estar especialment habilitats. L'habilitació l'hauria de donar o concedir l'alcalde del municipi.

En qualsevol cas, i amb independència d'aquesta interpretació, si es volgués dotar els vigilants municipals d'aquesta arma, convindria que un reglament intern d'organització o l'autorització de l'alcalde del municipi ho regulés. Cal dir que la majoria dels cossos policials i molts cossos de vigilants municipals accepten les defenses com a arma de dotació. Per determinar l'oportunitat de dotar els vigilants municipals de defenses cal recordar l'obligació que tenen de prestar auxili i col·laborar amb les forces i els cossos de seguretat, juntament amb la particularitat d'algunes de les funcions que tenen encomanades.

Cal recordar que per a l'accés als cossos de vigilants no es fa cap curs de formació bàsica obligatori on es formi els agents perquè facin un ús correcte i proporcionat de la defensa.

6.2.2 La defensa extensible

Els bastons policials extensibles són objectes formats per tres cilindres, de diàmetre diferent, de metall o d'altres elements resistents, els quals, una vegada estesos, formen un cos únic rígid. El cilindre de l'extrem acaba amb una punta arrodonida, sense cap angle que pugui tallar o punxar.

En el mateix sentit que s'ha exposat anteriorment, el Reglament d'armes tampoc no preveu de manera específica els bastons policials extensibles, però de manera analògica es poden incloure també en l'article 5.1 c).

Si atenem a la finalitat de la norma, és en aquesta darrera previsió on es poden incardinar els bastons policials extensibles. Per tant, aquestes armes només les poden adquirir i utilitzar els funcionaris especialment habilitats.

Tot i la constància que hi ha alguns cossos de vigilants municipals que duen la defensa extensible de dotació, no és una arma generalitzada, atès que per utilitzar-ne es requereix haver obtingut unes habilitats especials mitjançant els cursos de formació escaients.

En el cos de Mossos d'Esquadra, per exemple, s'ha limitat la dotació d'aquesta arma a unitats com l'Àrea d'Escortes, els grups i unitats d'Investigació, la Divisió de Trànsit, les unitats de Policia Administrativa, la Divisió d'Afers Interns, la Divisió d'Informació i les unitats de seguretat ciutadana que efectuen serveis de paísà.²⁷

6.2.3 La pistola Taser

La pistola Taser és una arma policial no letal que genera descàrregues elèctriques capaces de controlar els músculs motors (principalment, les cames i els braços) d'un agressor.

²⁷ Dades extretes de la Instrucció 4/2008, d'11 de març, sobre la utilització d'armes i eines d'ús policial.

El Reglament d'armes no regula explícitament aquesta arma, tot i que per analogia amb les defenses elèctriques es pot considerar que l'article 5.1 c) en fa una referència implícita. Tot i això, se'n permet la tinença i l'ús als funcionaris especialment habilitats.

Un ús d'aquesta arma que pugui ser desproporcionat o el fet que, tot i ser proporcional davant d'una situació, l'origen de l'actuació no tingui prou cobertura legal per als vigilants, és a dir, el fet que els vigilants hagin iniciat l'actuació fora dels casos que els permet la llei, podria comportar conseqüències indesitjables tant per al vigilant com per al ciutadà, i, en darrer terme, per a l'ajuntament corresponent, com a responsable civil subsidiari dels danys o les lesions ocasionats pels seus funcionaris.

L'ús d'aquesta arma s'ha estès a moltes policies arreu del món i també a policies locals de l'Estat espanyol. Ara bé, si d'una banda hi ha molts defensors d'aquestes armes, també és cert que no hi manquen detractors, ja que darrerament han estat notícia incidents no desitjats amb ús de pistoles Taser. D'acord amb les funcions que s'encomanen als vigilants municipals, no sembla que hagi de ser una arma idònia. En qualsevol cas, per utilitzar-ne també caldria fer cursos de formació.

6.2.4 Esprais de defensa

Es considera esprai de defensa personal el conjunt constituït per un recipient no reutilitzable que conté un gas comprimit, líquid o dissolt a pressió i amb un dispositiu que permeti la sortida del contingut en forma d'aerosol i que s'utilitza en defensa personal.²⁸

L'article 5.1 b) del Reglament d'armes preveu els esprais de defensa personal i n'està prohibit l'ús i la tinença amb caràcter general, excepte als funcionaris especialment habilitats.

Ara bé, a diferència dels casos exposats fins ara, hi ha una excepció en aquells esprais que hagi aprovat el Ministeri de Sanitat i Consum, previ informe favorable de la Comissió Interministerial d'Armes i Explosius. En aquests casos, es poden vendre a les armeries i només cal ser major d'edat per adquirir-ne, circumstància que s'ha d'acreditar amb la presentació del Document Nacional d'Identitat o el passaport.

En aquest cas, a diferència de les consideracions que s'han fet en relació amb la resta d'armes i defenses, es podria autoritzar els vigilants a utilitzar aquest tipus d'esprai, atès

²⁸ Definició extreta de l'Ordre de 3 d'octubre de 1994 del Ministeri de la Presidència per la qual es precisa el règim aplicable als esprais de defensa personal de venda permesa a les armeries.

que també el poden utilitzar els particulars. Com que els vigilants municipals són membres uniformats i necessàriament han de treballar amb la ciutadania, fent funcions de vigilància, aquest tipus d'arma eventualment els podria ser d'utilitat per la seva pròpia seguretat.

Sobre això cal dir que els esprais de defensa que utilitza el Ministeri de Sanitat i Consum es detallen a l'escrit núm. 25721 de la Intervenció Central d'Armes de la Guàrdia Civil de data 9 de febrer de 2007.

6.2.5 Armes d'injecció anestèsica

Les armes d'injecció anestèsica són aquelles armes capaces de llançar projectils que facilitin la captura o el control d'animals anestesiant-los a distància durant algun temps. L'abast d'aquestes armes pot oscil·lar entre els 25 metres i els 60, i els projectils que disparen són dards o xeringues. L'article 3 del Reglament d'armes defineix i classifica les armes d'injecció anestèsica com a armes reglamentades de la categoria 7.1.

Aquestes armes s'han d'utilitzar exclusivament per immobilitzar animals, amb la finalitat d'anestesiar-los. Aquesta utilització es pot concretar en aquells casos en què s'hagi de capturar un animal, ja sigui salvatge o domèstic, per qualsevol circumstància que així ho aconselli.

D'acord amb l'article 16 de la Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals, correspon als ajuntaments recollir i controlar els animals de companyia abandonats, perduts o ensalvatgits i controlar els animals salvatges urbans, tot i que poden delegar-ne la responsabilitat a entitats supramunicipals.

Per les funcions que s'atribueixen als vigilants municipals, podríem trobar cobertura per a la utilització d'aquest tipus d'armes en compliment de la funció que els encarrega vetllar pel compliment dels reglaments i de les ordenances municipals.

6.2.6 Altres eines o complements

a) Martell trencavidres: Es tracta d'un instrument que pot servir i ajudar, en algun moment, davant l'eventual necessitat d'haver de trencar un vidre (d'un habitatge o d'un vehicle) en moments de risc per a la vida de les persones amb motiu d'alguna emergència. Aquests estris, a més, poden dur un sistema que permet tallar cinturons de seguretat, cosa que pot ser útil en cas d'haver d'intervenir en un accident o catàstrofe.

b) Manilles i brides: Les manilles metàl·liques són eines d'ús policial que s'utilitzen per a la immobilització i l'assegurament de persones, especialment quan es practica una detenció. Ara bé, tot i que les funcions dels vigilants municipals no siguin directament les mateixes que s'especifiquen per als cossos i les forces de seguretat, resulta obvi que pel fet de treballar al carrer, anar uniformats i haver de col·laborar amb les forces i els cossos de seguretat, es poden trobar en situacions i circumstàncies en les quals hagin d'efectuar alguna detenció. Per aquest motiu, es podria considerar una eina de dotació necessària i, a la vegada, imprescindible. Les brides són eines d'ús policial que tenen les mateixes finalitats que les manilles, tot i que sovint només són d'un sol ús.

7. La consideració d'agents de l'autoritat

Un cop hem analitzat la regulació dels vigilants, les seves funcions, la uniformitat i les armes o instruments que poden dur, cal abordar una de les altres qüestions que poden comportar certes discrepàncies: la consideració o no dels vigilants municipals com a agents de l'autoritat.

L'article 7 de l'LPL només considera que gaudeixen de la condició d'agents de l'autoritat els membres de les policies, en l'exercici de les seves funcions. Als vigilants municipals, en canvi, la llei no els reconeix explícitament aquesta prerrogativa.

Contràriament, també podem entendre que, atès que els alcaldes dels municipis són autoritat en aquell municipi i que els vigilants han de vetllar pel compliment de les seves resolucions i actes, es converteixen per aquest motiu en agents de l'autoritat, en aquests termes.

La qüestió no queda resolta tampoc en el conjunt de la resta de comunitats autònomes i, en aquest sentit, mentre que Andalusia nega als vigilants aquesta condició, d'altres obvien fer-hi referència –la Comunitat Valenciana, Múrcia, Extremadura,²⁹ Canàries,³⁰ La Rioja,³¹ i Aragó³²– i, finalment, algunes els consideren, a tots els efectes i en l'exercici de les seves funcions, agents de l'autoritat: Astúries i Cantàbria.³³

²⁹ Llei 1/1990, de 26 d'abril, de coordinació de policies locals d'Extremadura.

³⁰ Llei 6/1997, de 4 de juliol, de coordinació de policies locals de Canàries.

³¹ Llei 7/1995, de 30 de març, de coordinació de policies locals de La Rioja.

³² Llei 7/1987, de 15 d'abril, de coordinació de policies locals d'Aragó.

³³ Llei 5/2000, de 15 de desembre, de coordinació de policies locals de Cantàbria.

En qualsevol cas, cal diferenciar clarament dos àmbits en els quals tindrà incidència aquest fet. Per una banda, en l'àmbit administratiu, poden gaudir d'aquesta consideració només en l'àmbit de les seves competències, és a dir, dins l'àmbit de les funcions que defineix l'article 13 de l'LPL.

Per altra banda, en l'àmbit penal, s'ha considerat que els vigilants municipals gaudeixen de la protecció que s'atribueix als agents de l'autoritat per als delictes d'atemptat, desobediència i resistència, sempre que estiguin complint les seves funcions. En aquest sentit, la recent Sentència 98/2008, de 3 de març, de l'Audiència Provincial de Tarragona argumenta que *l'article 634 del Codi penal utilitza l'expressió "autoritat" o "els seus agents", però en cap cas menciona el terme "policia", perquè fins i tot dins dels denominats de forma genèrica "vigilants" s'inclou la denominació específica d'"agents". No es tracta de determinar si el denunciador pot ser considerat com a policia local als efectes de la llei catalana, sinó si els algtzirs que preveu la LOFCS queden inclosos en el precepte d'agent previst en el tipus penal. Així ho considerem. La disposició legal que atribueix als policies locals la condició d'agents de l'autoritat no exclou que la protecció penal que el precepte atorga a l'autoritat o als seus agents inclogui els vigilants municipals, els quals compleixen les funcions pròpies del servei públic, tot i que de manera més limitada. La sentència argumenta posteriorment aquesta postura en atenció precisament al bé jurídic protegit, que no es centra en la persona, sinó en la funció exercida: l'actuació delegada dels vigilants, designats, elegits o nomenats per l'autoritat local competent, per al compliment de les finalitats i la funció pública que li és pròpia, determina la seva inclusió en el tipus penal, **restant protegits davant de conductes de falta de consideració deguda o de respecte que es puguin cometre contra ells en l'exercici de les seves funcions.***

Seguint aquest criteri, doncs, s'ha de considerar que els vigilants tenen protecció penal com a agents de l'autoritat només quan exerceixen les seves funcions. La Sentència 42/2001, de 21 de juny, de l'Audiència Provincial de Pontevedra, també en la mateixa línia, justifica que *no se puede poner en duda su condición de funcionario público (art 24.2 CP) y, por ende, la posibilidad de ser objeto de un delito de atentado, cuando hallándose en el ejercicio legítimo de sus funciones.*

8. Conclusions

Els cossos de vigilants municipals estan implantats a municipis petits de tot el principat, sovint mancats d'altres serveis de caràcter bàsic. La importància dels cossos de vigilants rau en aquest fet, en què treballen en llocs on molts cops han d'intentar donar una

cobertura a les demandes de la ciutadania i a les necessitats de l'ajuntament mateix. No obstant això, d'acord amb el que s'ha exposat en aquest article, no sembla que les normes que els regulen els hagin atorgat la importància i el reconeixement que es mereixen. Els vigilants sovint s'han d'enfrontar a requeriments o a tasques difícils, i es troben amb la necessitat d'haver de donar una resposta professional i complaent no només per a la ciutadania i el mateix ajuntament, sinó també per a ells mateixos, com a professionals al servei públic. Per poder oferir aquest servei amb seguretat i amb la qualitat que s'ha d'exigir als servidors públics, necessiten adquirir uns coneixements teòrics i tècnics que, en molts casos, no assoleixen. Les normes que els regulen, tal com ha quedat palès, són escasses i, a vegades, fins i tot contradictòries, i deixen entreveure nombrosos buits legals que no ajuden a ordenar i regularitzar el sector, ans al contrari.

Davant d'aquesta realitat i amb la certesa que són molts els dubtes que sorgeixen, ja sigui des de les mateixes institucions o des dels membres dels cossos de vigilants, s'ha intentat trobar una solució plausible i adient per a alguns dels més importants o més recurrents. No cal oblidar que no s'han pogut tractar tots els àmbits que poden suscitar certs interrogants en aquesta matèria.

Així doncs, de les qüestions analitzades, podem concloure succintament que els vigilants municipals han de ser funcionaris de carrera d'aquells ajuntaments que no tenen policia local i en què la coexistència d'ambdós cossos no és possible. Dins de l'organització municipal, s'han d'integrar en l'escala d'administració especial, subescala de serveis especials. La llei no determina el grup de classificació i, per aquest motiu, no sembla que hi hagi d'haver cap impediment perquè puguin pertànyer tant al nivell D (C2, segons l'EBEP) o al nivell E (agrupacions professionals, segons l'EBEP).

Pel que fa a les funcions, l'article 13 de l'LPL delimita les que tenen encomanades els vigilants municipals, diferenciant-les de les que s'atribueixen als policies locals, i en cap cas es poden equiparar per analogia les unes amb les altres.

Un tema important que s'ha analitzat és el que fa referència a la uniformitat. En definitiva, cal dir que els vigilants han d'anar uniformats, però en cap cas han de dur logotips o inscripcions que els pugui confondre amb policies locals, atès que la llei els diferencia clarament.

Els vigilants, però, per dur a terme la seva tasca, han de dotar-se de certs mitjans que han de ser idonis per a les finalitats perseguides i, a la vegada, han de tenir un suport legal que doni seguretat als agents a l'hora d'utilitzar-los. En aquest sentit, l'LPL només els prohibeix la utilització i la tinença d'armes de foc. Ara bé, no hi ha cap altra regulació que faci referència a altres mitjans com podrien ser la defensa, les manilles, els esprais,

etc., i sobre això cal analitzar cas per cas. En definitiva, però, es pot arribar a la conclusió que els vigilants municipals es poden dotar d'aquelles armes o instruments per als quals l'autoritat competent els habiliti i siguin idonis i aptes per a la seva feina.

Finalment, buscant una solució a la pregunta que fa referència a la condició d'agents de l'autoritat, cal dir que, tot i que l'LPL només atorga aquesta consideració als policies locals, tant a efectes administratius com a efectes penals se'ls protegeix com a tals sempre que estiguin exercint les seves funcions.

Bibliografia

DEL REY GUANTER, S. [dir.]. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, 1a ed. Madrid: Ed. La Ley, 2008. ISBN 978-84-9725-871-5

MARTINEZ ZAMORA, P. J. *Manual para mandos de policía Local*. Barcelona: JLR Editor, 1995. ISBN 84.920915-0-9

ESCALANTE CASTARROYO, J. *Policías Locales 1978-2008*. Madrid: Dykinson SL, 2008. ISBN 978-84-9849-246-0

Regles bàsiques de la pràctica policial i funcionament intern de la Policia³⁴

Agustí Yñiguez Navas³⁵

Resum

En aquest article s'analitzen les regles bàsiques que regeixen la pràctica policial i s'examinen alguns dels elements principals que configuren la cultura professional de la Policia. Es presta una atenció especial al sentiment corporatiu, la discrecionalitat en les accions que porta a terme i la utilització de la força. També s'indaga en la relació existent entre legitimitat i autoritat de les accions de la Policia. Aquests elements són claus en la presa de decisions dels policies quan contacten amb la ciutadania. Les seves característiques configuren els fonaments de la pràctica policial. Coneixe'ls fa possible estructurar la dinàmica de les intervencions policials i facilita la comprensió dels mecanismes interns que regeixen l'actuació policial. L'aportació principal de l'article al coneixement de la realitat rau en aquest aspecte.

Paraules clau

Policia, regles internes, cultura professional i pràctica policial.

1. Introducció

La Policia té, en essència, un comportament intern similar al d'altres organitzacions (empreses, sindicats), professions (advocacia, medicina) i institucions (exèrcit, església). Aspectes significatius del seu funcionament es regeixen per principis i fonaments semblants. La bibliografia nacional sobre l'estudi social de la Policia és escassa a

³⁴ Aquest article és fruit d'anys de recerca i anàlisi de diferents models d'organitzacions policials per part de l'autor. Hi vol fer una descripció de la realitat social que ha observat en diferents cossos policials. Prèviament s'ha publicat en castellà a *Cuadernos de Trabajo Social* (Publicaciones Universidad Complutense de Madrid), número 20, pàg. 57-73, i forma part d'un llibre pendent de publicació titulat *La percepción de la Policía. Práctica policial y relación con el público*.

³⁵ Les persones interessades a contactar directament amb l'autor poden adreçar-s'hi a través de l'adreça electrònica: ynavas@teleline.es.

Espanya, malgrat la llarga tradició de què gaudeixen en països anglosaxons i del nord d'Europa. Aquest desconeixement propi està relacionat amb el paper de control social i polític que va exercir la Policia durant els anys de la dictadura franquista i la seva identificació com a part de l'aparell estatal de repressió i control. És una rèmora que la Policia espanyola arrossega i que ha impedit que, malgrat ser una institució rellevant per al bon funcionament social, sigui, sociològicament, una gran desconeguda per a la població i el món acadèmic.

Des dels seus inicis, la Policia ha consolidat al llarg del temps sistemes de valors, processos d'iniciació, codis de conducta, patrimoni de coneixements i sentiments d'identitat. Aquesta idea àmplia de cultura inclou regles de conducta, normes –que es poden considerar en alguns aspectes com a morals– i un conjunt de creences. La seva importància sociològica rau en el fet que és la dipositària col·lectiva d'acció i reflexió. El seu contingut és present en les reaccions que els seus integrants experimenten davant dels riscos i les contingències de la vida. També modela la visió pròpia de la realitat i de les relacions socials amb la resta de la comunitat de referència. La cultura professional és una construcció social forjada a partir de les experiències, els valors, les creences i les actituds dels seus membres. La Policia no escapa a aquesta realitat. El món s'explica i es comprèn sota aquests paràmetres, sota aquesta visió pròpia de la realitat. Sense el coneixement previ d'aquests elements, és difícil entendre els mecanismes que regeixen el funcionament intern de la Policia i els fonaments de la pràctica policial.

L'establiment de les regles principals per les quals es regeix la pràctica policial i la transmissió d'aquests codis té una importància significativa en la cultura professional de la Policia. L'amplitud i l'heterogeneïtat de les tasques relacionades amb el treball policial³⁶ i els nombrosos requisits formals i legals que han de complir les accions dels policies fan que la seva aplicació sigui, de vegades, vaga, indefinida o ambigua. És en termes de cultura professional com s'explica la considerable distància –i desconexió– existent entre els continguts formals que reben els agents a les acadèmies de Policia i els centres de formació complementaris (pla ideal) i l'aplicació complexa d'aquests continguts (pla real) en el treball policial.³⁷

En aquest article s'examinen alguns dels elements principals de la cultura professional de la Policia. Es presta una atenció especial a la solidaritat entre els seus membres, a

³⁶ Manuel Martín és el primer investigador social espanyol que agrupa i classifica les tasques de la Policia uniformada de base a Espanya de manera rigorosa i científica. Ho fa a la seva obra *La profesión de policía*, convertida actualment en un clàssic imprescindible de la bibliografia nacional especialitzada en la sociologia de la Policia. Identifica 562 tasques policials i les agrupa en sis àrees temàtiques: sinistres, trànsit, policia judicial, relacions comunitàries, policia administrativa i ordre públic, i patrullatge rutinari (141 pàg.).

³⁷ Bayley i Bittner 1984: 35. (Vegeu bibliografia).

l'exercici de la potestat discrecional, a la contingencialitat del treball policial, a la repercussió d'aquesta en el procés de presa de decisions i a l'ús de la força. La relació existent entre legitimitat i autoritat de les accions de la Policia és abordada com a pilar fonamental de la confiança que la població hi diposita. La pràctica policial i el funcionament intern de la Policia es plantegen des del punt de vista dels seus membres.

2. Corporativisme

Els policies tenen arrelat un sentiment compartit de vinculació i identificació cap al col·lectiu professional a què pertanyen. Reprodueixen, en certes circumstàncies, pautes d'actuació grupals similars. Els policies, en sentit ampli i de forma global, es consideren a si mateixos *companys*, independentment de l'organització policial a què pertanyin. Tenen un fort sentiment de pertinença col·lectiu. Les vivències comunes relatives a situacions de perill o experiències davant actituds hostils contribueixen a augmentar el sentiment de solidaritat entre els policies.³⁸ Tant la solidaritat com el companyerisme estan relacionats amb l'autodefensa, individual i grupal, i la protecció de la seva autonomia³⁹. Aquests trets no són exclusius del col·lectiu policial. Les pràctiques professionals i els mecanismes de solidaritat que s'exerciten a la Policia no difereixen –ni en l'essència ni en el fons– dels que es desenvolupen entre altres col·lectius professionals com els advocats, els metges o els taxistes. Un altre tret característic dels membres del col·lectiu policial és la tendència a considerar-se diferents⁴⁰ de la resta de "professionals", element que amplifica extraordinàriament els sentiments de pertinença i solidaritat.

Malgrat que és evident que hi ha diferències notables entre les diverses organitzacions policials (recursos materials i humans, nivells de formació, filosofies de treball, organització de tasques o nivell competencial), hi ha un sistema de valors compartits. Aquesta situació crea sentiments elevats de solidaritat entre els seus membres. La solidaritat s'identifica en aquestes circumstàncies amb el sentiment de germandat o d'adhesió davant una conducta determinada. Els policies obtenen el suport dels seus companys de feina per una simple qüestió: la supervivència laboral. Es materialitza en

³⁸ Diari de camp 30/06/2003 i 15/3/2004. Aquesta nota i les següents del mateix tipus fan referència a les dates de les anotacions que va fer l'autor en un "diari de camp" entre el gener del 2003 i el juny del 2004. S'hi reflecteixen les reflexions i percepcions personals de l'autor durant la investigació. Les entrevistes informals amb els actors amb qui es relaciona, les converses, les confidències, els relats, les experiències compartides i qualsevol altra dada qualitativa destacable queden anotats i registrats. El "diari de camp" es recull a l'Apèndix II, pàg. 801-1064, d'Yñiguez, Agustí. *La Policia en comunidades multiétnicas. Análisis de las actuaciones de la Policia Local en Cataluña* (Universitat Autònoma de Barcelona: Tesi doctoral, any 2006, 1.064 pàg.).

³⁹ Torrente 1997: 48. (Vegeu Bibliografia).

⁴⁰ Diari de camp 04/6/2004.

l'execució d'accions (fent determinades coses) o omissions (deixant de fer-les, com per exemple, guardant silenci). Els policies estan freqüentment davant de situacions complexes i/o conflictives, en què han de prendre decisions en poc temps. Les possibilitats que les accions dels policies no s'ajustin totalment o no s'ajustin prou a les nombroses normes existents (de caràcter legal, administratiu o de la mateixa organització) fan que els policies prefereixin, de vegades, la solidaritat i el secretisme dins del grup a què pertanyen als perills que els comporten les accions indegudes que realitzen. Com més possibilitats de no ajustar-se a les normes, més dosi de solidaritat i secretisme.

A l'informe d'Amnistia Internacional *Espanya: acabar amb la doble injustícia. Víctimes de tortures i maltractaments sense reparació*, es recullen casos en els quals es poden observar exemples extrems de solidaritat i secretisme entre policies. En un d'aquests casos es relata com, després de detenir una dona per pertinença a banda armada, diversos policies van colpejar-la a l'interior d'unes dependències policials. En acabar l'interrogatori, la dona va ser conduïda a altres dependències policials, on se'n van fer càrrec altres policies que no tenien cap relació amb l'interrogatori. Malgrat el lamentable estat físic de la detinguda, provocat pels cops que va rebre, i tot i que exteriorment era evident el mal aspecte que presentava, cap policia no va fer cap esbrinament sobre el que havia ocorregut.⁴¹ En aquest cas concret es va posar en marxa un procés de suport corporatiu, que implicava secret i solidaritat per no perjudicar cap altre membre de l'organització, un altre igual.

William Westley sosté que hi ha dues característiques que tenen molta força i arrelament en la pràctica professional de la Policia. La primera característica és que el secretisme és un element amb una importància notable en la tasca policial. Els policies materialitzen aquest secretisme mitjançant l'adopció d'unes *regles de silenci*. El poder d'aquestes regles de silenci augmenta quan ho fan les circumstàncies que els poden perjudicar directament o indirectament. Un bon exemple d'això es dona quan uns policies són denunciats i altres policies han de testificar davant seu.⁴² La segona característica de la pràctica policial que defineix Westley és que el compliment de les lleis o de les normes està subordinat i circumscrit generalment als objectius del grup a què pertanyen els policies.⁴³

L'activitat del policia no es pot esqueixar del sistema de valors del grup de treball i/o la pertinença. Aquest sistema compartit condiona l'actitud i l'estil d'actuació en cada

⁴¹ Amnistia Internacional 2004: 23-24. (Vegeu bibliografia).

⁴² Diari de camp 30/6/2003.

⁴³ Westley 1970: 110. (Vegeu bibliografia).

intervenció policial de forma concreta. Les interaccions que identifiquen i cohesionen el grup són poderoses i constitueixen l'essència del grup mateix. Per això, tot membre del grup consolida unes pautes informals de comportament, que els seus membres han acordat i establert prèviament. La referència en la qual es reflecteixen aquests patrons de comportament és el grup més immediat a què el policia té sensació de pertinença, més que la que reflecteix el conjunt de l'organització, la jerarquia o l'especialitat professional.⁴⁴

El secretisme en la Policia és percebut pels policies com un escut de protecció necessari davant els atacs procedents de l'exterior de l'organització. El secretisme es defineix i circumscriu en termes de lleialtat i fidelitat entre els seus membres. El seu manteniment per part dels integrants del grup comporta un sentit profund de participació i cohesió. El secretisme en l'organització policial s'aplica als errors comesos pels policies, al trencament de les regles de l'organització i a les accions irregulars realitzades per altres policies, més que als èxits, que solen ser publicitats a l'opinió pública, ja que donen prestigi a l'organització que els ha portat a terme. És per això que el secret en la Policia és una de les regles no escrites més importants entre els agents. Qui trenca aquestes *regles de silenci* no obté suports ni rep l'ajuda dels altres policies, els quals ignoren l'infractor d'aquestes regles de silenci i no el consideren digne de la seva confiança.⁴⁵

Si es té en compte que en el desenvolupament de la pràctica policial la dependència professional dels altres companys de treball és gran, es comprèn millor que estar desposseït d'aquests suports i quedar exposat a la indiferència del grup és perillós i porta nombroses conseqüències per als que no tenen el suport esmentat. El càstig per als que trenquen aquestes regles de silenci és la indiferència i l'aïllament. A aquests proscrits de la Policia, se'ls nega tota relació amb el grup i, per consegüent, se'ls redueixen les possibilitats d'èxit professional. No tenen el més valuós per a la Policia: informació. Sense informació, no és possible moure's amb facilitat en la complexa realitat de la pràctica policial.

Quan els policies perceben que els ciutadans i ciutadanes no entenen la importància de la tasca que realitzen i són un obstacle en el seu treball, les relacions amb la població estan abocades a ser tenses i difícils, i condemnades al fracàs. Quan els policies perceben la població com un enemic que cal combatre, es pot considerar que ha deixat de tenir vigència el contracte moral que tenen amb la ciutadania, destinataris últims de la tasca de la Policia. Aquest compromís moral es deriva de la condició de servidors públics, garants dels drets i les llibertats de les persones, la feina dels quals té com a objectiu prioritari satisfer les necessitats i les urgències de la població.

⁴⁴ Martín 1994: 167-168. (Vegeu bibliografia).

⁴⁵ Westley 1970: 111-114. (Vegeu bibliografia).

El suport solidari i corporatiu entre policies té uns límits, una línia que separa el que és tolerable del que no ho és i que es pot denominar *llindar de tolerància* del policia que dóna suport o encobreix les accions irregulars o desviades d'un altre. Dit d'una altra manera, aquest llindar o Rubicó imaginari i personalitzat representa el punt d'inflexió en el qual el policia trenca els seus llaços de solidaritat i suport amb un altre policia. Aquesta situació la determinen els valors socials i les actituds morals del testimoni o de la persona directament implicada. Quan es traspasa aquest punt d'inflexió, la xarxa de suport informal, que es pot qualificar en termes generals de desinteressada i cega, desapareix. És desinteressada perquè no es busca res a canvi, excepte respectar el sentiment de suport i de no ingerència davant assumptes que afecten altres persones. Alhora és cega, perquè dins d'aquest sistema de valors compartits no és important qui hagi estat la persona afectada, sinó el fet que un membre del col·lectiu a què l'uneixen llaços de pertinença està sent amenaçat.

Quan un policia és qüestionat per les accions que porta a terme, especialment quan es tracta de casos en els quals les conseqüències són greus, per exemple quan es fa un ús inadequat de la força o d'una arma de foc –una situació sempre conflictiva per als policies per les conseqüències penals i disciplinàries que comporta–, la tendència dels policies és la de tancar files i defensar la persona implicada.⁴⁶ Prova d'aquest tancament de files corporatiu és la inclinació dels policies a donar suport a altres companys de professió que han infringit les normes. Aquest suport és especialment rellevant quan els policies es neguen a identificar altres policies en infraccions greus com, per exemple, quan han pogut ser testimonis de fets que constitueixen maltractaments.⁴⁷

Cada policia té el seu propi llindar de tolerància, que està determinat essencialment pels valors i els principis morals de cada policia. Si no es traspasa el *llindar de tolerància*, els policies segueixen amb força fidelitat una sèrie de regles informals. Es pot considerar que són conegudes pels seus membres i acceptades de forma tàcita. Entre elles es pot destacar que no s'ha de perjudicar un altre igual per cap procediment o acció. Quan es comparteixen risc i informació es creen situacions de dependència i poder que són significatives per comprendre les relacions que s'estableixen entre els policies quan es relacionen entre ells. Dins d'aquestes normes també s'inclou el suport immediat quan un policia sol·licita ajuda o es troba en una situació potencial o real de perill, independentment d'altres consideracions com el grau d'amistat, el tipus de situació que el requereixi o si pertany a una altra organització policial. La resta del col·lectiu respon amb

⁴⁶ Recollit a *Principles of good policing: avoiding violence between police and citizens*. US Department of Justice, Community Relations Service, 1993, 4 pàg.

⁴⁷ Amnistia Internacional 2004: 21 i 34. (Vegeu bibliografia).

celeritat i contundència a les peticions d'auxili o suport. Forma part de l'alt sentiment de solidaritat que tenen els policies.

Seguint aquest raonament, com més conflictivitat i més risc, més forts són els llaços d'unió dels policies. Les unitats especialitzades en el manteniment de l'ordre públic o els integrants dels torns nocturns són els contextos més proclius a tenir sentiments de solidaritat elevats entre els seus membres. Solen tenir més ocasions per fomentar la solidaritat del grup. D'aquesta manera, quan els llaços de solidaritat que es desenvolupen en aquestes circumstàncies són elevats, unit a les situacions de risc i tensió que es generen per la naturalesa mateix del treball policial, els agents tendeixen a aïllar-se gradualment de la resta de la societat.⁴⁸ Les situacions en les quals els policies es dirigeixen a la població persegueixen el reconeixement de la seva autoritat, accentuada quan existeix l'obligació d'enfrontar-se a situacions perilloses. El perill també aïlla el policia socialment dels segments socials que percep simbòlicament com un risc o amenaça.⁴⁹

Quan un policia traspassa el llindar de tolerància d'un altre, es trenquen psicològicament els llaços d'unió i solidaritat. Es produeix un "alliberament" de les obligacions que informalment tenen els uns amb els altres i que s'han assenyalat anteriorment. És l'exemple clar del policia que té conductes desviades, considerades com a greus o intolerables sota el criteri d'altres policies. Per a aquests, el company de professió que comet aquestes accions deixa de ser el "seu" company per ser un ciutadà més. A partir d'aquest moment, s'allibera dels sentiments d'identificació que té amb aquest policia i pot actuar davant aquesta conducta. Si la resta de policies no consideren correctes les accions que ha comès aquest policia, l'apartaran del grup de pertinença i ja no gaudirà de la seva confiança. N'haurà trencat una de les regles no escrites esmentades anteriorment i que consisteix a no perjudicar cap altre policia. Si els altres policies perceben la seva actuació com a correcta, ja sigui per la gravetat dels fets com pels elements que envolten la situació creada, aquest agent continuarà tenint la confiança –i la protecció– del grup.

Una explicació de l'autojustificació d'aquestes conductes per part dels policies és que, en qualsevol moment, qualsevol pot veure's involucrat en alguna d'aquestes situacions i els agradaria que els altres policies actuessin de la mateixa manera.⁵⁰ Els policies que no respecten aquestes normes informals de conducta professional no són plenament acceptats per la resta de la unitat o grup del seu entorn professional més proper, per la senzilla raó que no tenen guanyada la seva confiança. En el cas de la incorporació d'un policia a una nova demarcació o unitat, on el grup –generalment de dimensions reduïdes–

⁴⁸ Bittner 1970. (Vegeu bibliografia).

⁴⁹ Skolnick 1975: 31-32. (Vegeu bibliografia).

⁵⁰ Diari de camp 15/3/2004.

estigui plenament consolidat, el comportament dels integrants del col·lectiu és de prudència i cautela amb el nouvingut fins que puguin constatar l'acceptació (o no) de les normes de funcionament del conjunt i el grau de solidaritat cap als altres membres del grup que expressi quan intervingui en situacions complexes; és a dir, fins que els membres del grup se'n puguin "refiar" plenament. Una cosa semblant passa amb els policies que entren a la professió. La durada del procés d'aprenentatge sol variar en funció de la capacitat de generar confiança entre els membres del grup per part del nou membre. El procés d'integració en el grup no finalitza fins que els seus membres accepten el nou element com un igual i li reconeixen certa habilitat professional.

3. Poder discrecional

Els policies, quan fan la seva feina, tenen la facultat de fer o no fer determinades accions, generalment com a conseqüència d'una transgressió de les normes per part de la ciutadania. El poder discrecional de la Policia és una qüestió necessària per al bon funcionament operatiu de la tasca policial. És una via no estrictament legal, normativa o reglamentada. Serveix perquè el policia prengui decisions, basades a partir del seu judici personal i la seva experiència. Més que un poder en sentit estricte, es tracta de l'ús d'una potestat que implica l'exercici d'un dret legítim. Un dels perills que comporta la pràctica d'aquesta potestat és el mal ús, l'abús injustificat o l'ús arbitrari. Aquestes situacions provoquen situacions d'enfrontament i tensió amb la població.

Els policies tenen un poder delegat per portar a terme les tasques que els confereix el seu rol professional. Aquest poder establert legalment pot ser utilitzat per coaccionar de forma directa la ciutadania a fer o deixar de fer accions. Els policies també poden restringir drets i llibertats de forma temporal i estan facultats per a l'ús legítim de la força si fos necessari. La potestat discrecional actua com un filtre que selecciona les situacions no reglades expressament i que es poden solucionar a partir del bon judici i de l'honestetat del policia. La dificultat a l'hora d'aplicar-la rau en el fet que ambdós elements tenen una dosi elevada de subjectivitat. Manuel Martín entén que "la policia ha de tenir prou poder discrecional que li permeti racionalitzar les seves actuacions".⁵¹ Les normes s'han de considerar una eina del policia per fer la seva feina, no un fi per elles mateixes. Per això, en la tasca dels policies és imprescindible l'ús de la potestat discrecional.

⁵¹ Martín 1990: 183. (Vegeu bibliografia).

El poder discrecional també es defineix com l'elaboració d'opcions entre un nombre de línies d'intervenció possibles. L'aplicació i l'administració de les lleis impliquen, de vegades, negociar-ne els resultats. Quan la realitat proporciona casos o situacions en què els policies poden fer una aplicació clara de les lleis, el poder discrecional és menor que quan la realitat és confusa i s'han de fer interpretacions d'aquesta realitat. Si la potestat discrecional no està viciada, és una eina valuosa per a la feina del policia. L'aplicació correcta permet oferir un servei al ciutadà de més qualitat que en el cas d'una aplicació textual de la norma. Quan s'aplica el poder discrecional, la llei ocupa un lloc crucial, juntament amb el sentit del que és just i del que és ètic.⁵² Les desviacions d'aquest poder o el seu mal ús forcen el policia que el comet a prendre conductes il·legals i procediments professionals desviats o corruptes.

Per això, aquesta pràctica és un mal necessari, el qual, executat correctament, dins dels límits lògics de racionalitat i honestedat, és beneficiós per al conjunt de la ciutadania; executat incorrectament, és una font de conflicte i abús cap al ciutadà. La potestat discrecional és una eina inestimable quan hi ha ambigüitat en les normes o en els procediments. Permet flexibilitzar les respostes professionals dels policies i, en el moment de la presa de decisions, els permet escollir l'opció que s'ajusti millor al compliment de la llei i evitar un comportament automàtic.⁵³ Aquesta potestat discrecional s'aplica, preferentment, davant d'infraccions penals menors (faltas penals d'escassa entitat que es donen en circumstàncies confuses o poc clares) i en infraccions administratives. En situacions delictives es pot interpretar que el policia està actuant arbitràriament i, alhora, infringeix la llei. Un exemple d'aplicació correcta de la potestat discrecional s'aprecia quan un policia observa una infracció (de trànsit, administrativa, relativa a ordenances municipals o similar) i pren la decisió d'advertir en lloc de denunciar. El policia dona l'oportunitat al ciutadà de solucionar o posar fi a les causes que han propiciat la infracció. L'altra opció és denunciar la infracció, sense tenir en compte el context ni altres consideracions, és a dir, aplicar directament la llei. Tant la denúncia com l'advertiment són opcions correctes des del punt de vista policial. Però cal tenir en compte que el context, l'oportunitat i la idoneïtat són els elements que marquen el procés de presa de decisions del policia.

Amb freqüència, en la tasca policial l'arbitrarietat es confon amb el poder discrecional. L'equilibri entre ambdós és precari i és especialment variable segons el punt de vista de l'actor que s'interrogui. Sense l'existència de la potestat discrecional, és plausible que la pràctica policial fos més mecanicista, més legalista, sense marges de maniobra per reconduir situacions o encarar problemes. La persecució de qualsevol infracció acabaria

⁵² Reiss 1971: 121. (Vegeu bibliografia).

⁵³ Goldstein 1964: 140-141. (Vegeu bibliografia).

sent una prioritat per a les organitzacions policials, la cúpula directiva de les quals exerciria pressió perquè aquesta lluita contra el delicte no decaigués. En aquest context, només és qüestió de temps que les relacions amb la ciutadania es deteriorin de forma irremeiable. Les lleis són principis generals que es respecten escrupolosament en les societats complexes, democràtiques i avançades. Però les lleis no inclouen tot l'espectre de possibilitats, tots els matisos que ofereix la vida en societat. És aquí on és necessària la interpretació correcta del context social existent i l'ús del bon judici de l'agent en les actuacions o intervencions policials. Ambdós són elements imprescindibles per a l'aplicació correcta del poder discrecional.

En nombroses organitzacions policials és habitual adoptar procediments comuns que unifiquen els criteris en matèria d'actuació operativa dels policies. Per regla general, es tracta de normes internes de coneixement i compliment obligat per als seus integrants. Són instruments que homogeneïtzen l'actuació policial, que descriuen les tècniques i els mètodes que han d'emprar els policies. El poder discrecional exercit està pendent de tres variables, que incideixen en major o menor proporció en l'opció que escull el policia en el procés de presa de decisions. La primera és la persona amb qui el policia interacciona i engloba la classe social, l'edat, el gènere o característiques similars. Aquests elements, juntament amb la percepció del rol representat, influeixen en la línia que el policia ha de seguir. La segona variable és el conjunt de circumstàncies presents en l'actuació policial, per definició variable i contingent. El context social, el barri, l'hora, la presència de públic o testimonis, o l'actitud dels actors, són altres elements que incideixen en l'elecció de les possibles opcions que té el policia. La tercera i última variable es refereix al control que exerceix l'organització policial sobre la feina del policia, és a dir, a les possibilitats que les normes internes de l'organització policial ofereixen d'ajustar-se a les accions del policia.

La cúpula directiva de qualsevol organització policial exerceix una influència significativa sobre el poder discrecional dels policies mitjançant el control de cinc àrees perfectament delimitades que afecten alguns elements quotidians del treball policial:

- a) La primera és sobre el tipus de normes que s'han de complir o en què s'ha d'incidir de manera especial per definir-ne el significat.
- b) La segona es refereix a la quantitat de recursos humans que s'utilitzen en una operació, una campanya o un cas concret.
- c) La tercera es realitza a través del control i la supervisió dels processos de selecció, promoció i reciclatge del personal.
- d) La quarta està vinculada a l'estructuració de l'equip directiu de l'organització i a l'assignació de responsabilitats dins seu.

- e) La cinquena i última àrea és la relacionada amb el departament d'assumptes interns o la unitat que es dediqui a avaluar la conducta (irregular, desviada o desordenada) dels policies.⁵⁴

El control sobre aquests elements influeix de manera significativa en el marge de maniobra que té el policia per exercir la potestat discrecional.

El policia, quan exercita el poder discrecional en les intervencions amb la població, conjuga dos elements significatius. El primer és calibrar les conseqüències jurídiques i formals de l'absència de regles legals en la presa de decisions que adopta. Si en termes econòmics de cost-benefici, l'acció a realitzar exercint el poder discrecional suposa un risc massa alt o el policia considera que el risc (legal o disciplinari) que corre no val la pena pels resultats que possiblement n'obtindrà, és probable que s'atingui a la norma i apliqui la llei. El segon element està relacionat amb les circumstàncies que envolten la interacció policia-ciutadà. En gran manera l'aplicació del poder discrecional depèn de nombrosos factors, entre els quals destaquen la percepció de la gravetat del fet comès, del context social, del grau de control social que pugui exercir l'entorn familiar i social més pròxim, de si té antecedents o de si és una conducta reincident. D'això es dedueix que la percepció del policia juga un paper significatiu en l'aplicació de la potestat discrecional.

4. Presa de decisions

Al llarg de la seva jornada laboral, els policies prenen decisions constantment. Ho fan en circumstàncies complexes i, moltes vegades, en situacions conflictives o emocionalment tenses. El procés de presa de decisions és sincrònic al desenvolupament dels fets. Per tant, es pot afirmar que és canviant, com canviant és la realitat que s'afronta en la praxi policial. El policia adapta la seva resposta al coneixement que té de la realitat en aquells moments. De forma ideal, hauria de tenir prou capacitat per poder escollir entre alternatives diferents per solucionar el problema que afronta. Però no sempre és així. De vegades les decisions es prenen a partir d'una realitat fragmentada o incompleta. Les possibilitats i les alternatives per resoldre situacions depenen de la capacitat d'elecció del policia i de l'habilitat que posseeixi per manejar els esdeveniments, ser amo de la situació i gestionar correctament els poders que el seu rol professional li atorga.⁵⁵

⁵⁴ Reiss 1984: 88. (Vegeu bibliografia).

⁵⁵ Reiss 1984: 89. (Vegeu bibliografia).

Decidir és sinònim d'elecció raonada entre un conjunt d'alternatives. No és possible decidir si no hi ha l'oportunitat d'actuar o elegir entre diferents possibilitats. És a dir, no hi ha decisió quan les circumstàncies presents en la realitat en determinen irremeiablement altres de forma automàtica. Tampoc no hi ha decisió quan falten alternatives, encara que l'acció aparegui com a conseqüència d'una certa voluntat.⁵⁶ Per això el nucli del procés de presa de decisions del policia es concentra en les possibilitats reals d'elecció entre diverses alternatives. Perquè es compleixi, el policia ha d'escollir la millor opció o la que millor s'adapti a les necessitats immediates, entre diverses alternatives. És un procés individual però fortament lligat a la racionalitat individual del policia i a la racionalitat de les organitzacions policials i dels seus objectius. El procés d'elaboració d'alternatives està íntimament unit al concepte mateix de *problema* i, especialment, a la influència de la cultura policial en l'organització. Aquest plantejament limita la capacitat d'acció dels policies en el procés de presa de decisions, especialment en el model de decisió inspirat en criteris racionals.

Però els policies han de tenir en compte molts altres elements a l'hora d'establir les alternatives possibles de la seva presa de decisions: les repercussions dels aspectes legals, els aspectes morals, els aspectes organitzacionals, les formalitats, la seva capacitat d'acció, la informació disponible *in situ*, les directrius rebudes pels seus superiors o per l'organització, o les possibles conseqüències, individuals o per a tercers, de la seva decisió. La presa de decisions es basa més en la concreció d'un criteri d'elecció per a les alternatives que millor s'adapten a la situació (generalment, basat en l'experiència i la pràctica professional) i als objectius i interessos del mateix policia que no pas en un procés enterament racional o lògic. La cultura professional, els valors morals, l'ambient organitzacional, el context de la situació, les circumstàncies presents, el poder discrecional o els interessos propis o del grup són algunes de les variables en les quals es basen les diverses alternatives d'elecció en la presa de decisions.

En la intervenció policial, les circumstàncies presents determinen i orienten substancialment les accions a realitzar. El policia hi atén prioritàriament les necessitats més urgents i immediates (generalment, perquè és necessària una acció urgent per la immediatesa dels esdeveniments) que requereixi cada situació. En un altre pla de decisió, que implica portar a terme accions i que inclou tant l'àmbit tècnic com el jurídic, la presa de decisions està condicionada per l'esglau superior de comandament dins de la jerarquia de l'organització, normalment un comandament superior, el cap de torn o el cap de servei.⁵⁷ Aquests elements de l'organització policial són els que marquen el criteri

⁵⁶ Moreno 1994: 42. (Vegeu bibliografia).

⁵⁷ Tant la figura del cap de torn com la del cap de servei aglutinen el comandament superior operatiu de l'organització policial de forma ordinària. Depenent de l'extensió del municipi i dels recursos humans disponibles, el cap de torn o cap de

operatiu que cal seguir en les intervencions. Són a qui recorren els policies quan tenen dubtes sobre el terreny o quan no saben quin criteri han d'aplicar durant una intervenció.

Per aquestes mateixes raons, són els elements on s'aglutina tota la informació operativa del que s'esdevé en un territori determinat. Les primeres accions dels policies –de vegades són visions parcials d'una realitat més àmplia– es posen en coneixement i sota el control del comandament superior, el cap de servei o el cap de torn (recollida de proves, establiment de la necessitat de recursos propis o aliens, recollida d'informació dels testimonis o de les persones presents, primeres valoracions jurídiques sobre si uns fets constitueixen infracció a les normes, recerca de persones o coses pels voltants o preservar l'escenari i custodiar els indicis d'un fet delictiu), que sol tenir una visió operativa àmplia i global del que succeeix a la seva demarcació territorial.

En aquestes circumstàncies, la presa de decisions dels policies de la xarxa bàsica de patrulles és limitada. Es circumscriu a tasques rutinàries, habituals o per a les quals hi ha prevista protocol·làriament una acció determinada, generalment mitjançant documents interns de caràcter general en què s'estableixen les directrius, les normes d'actuació en casos concrets i les pautes a seguir en casos específics. Però aquestes normes de caràcter intern no inclouen tota la complexitat de la realitat. Les organitzacions de mida mitjana i gran són les que solen tenir aquests procediments normalitzats de treball. Les organitzacions petites no en solen disposar. En la resta de casos –no previstos o no protocol·litzats per l'organització policial–, les decisions dels agents han de tenir el vistiplau del comandament superior, del cap de torn o del cap de servei. Per aquest motiu, es pot afirmar que la presa de decisions, en aquestes circumstàncies, és un procés d'alternatives restringides. L'agent de policia actua sota les normes legals i sota els criteris operatius establerts per l'organització a què pertany. Per això, la presa de decisions és un procés en el qual la voluntat del policia respecte a la pràctica professional queda limitada significativament dins dels marges del que comunament s'entén com una bona pràctica policial.

5. Ús de la força

La Policia és una de les institucions més emblemàtiques que té l'Estat per a la utilització de la violència legítima, de l'ús legal de la força. Aquest ús està limitat formalment per criteris i normes sota els quals s'han de desenvolupar les intervencions policials. Són els

servei de les organitzacions locals de Policia és habitualment un caporal/a, un sergent/a o un subinspector/a. També pot ser-ho un/a agent si no hi ha present cap policia de les categories professionals esmentades.

límits que tenen totes les accions dels policies, però amb atenció especial a aquelles que comporten algun tipus de coerció. Les lleis taxen de forma concreta els moments i les circumstàncies en les quals els policies poden fer ús de la força. És indiscutible que la Policia necessita l'acció coercitiva per portar a terme la missió que té encomanada.

L'heterogeneïtat i versatilitat de la tasca policial fa que la coerció i l'aplicació de la força siguin les seves eines més visibles. Els seus membres són dipositaris del monopoli de l'ús institucional de la coacció jurídica. L'habilitació de l'ús legal de la força té com a màxim exponent la possibilitat d'utilitzar armes de foc. Els seus marges són l'excepcionalitat i la moderació a l'hora d'aplicar-la, regida sota criteris d'oportunitat, proporcionalitat i congruència, principis establerts en les principals normes nacionals i internacionals⁵⁸ que regulen la matèria.

L'ús que fan els policies de la llei i el manteniment de l'ordre se sosté en l'acceptació per part de la ciutadania que l'autoritat de la Policia és legítima.⁵⁹ Perquè l'actuació policial sigui correcta, des d'un punt de vista jurídic, ha de complir els requisits legals que marquen els criteris d'intervenció professional, recollits en lleis específiques que marquen i structuren la tasca policial. De vegades, la legalitat és un refugi que utilitzen els policies quan fan un ús inadequat de la força o quan l'aplicació d'aquesta no s'ajusta a les normes legals o internes de l'organització. En aquests casos, les raons que esgrimeixen habitualment els policies són que han fet ús de la força per a l'autodefensa o que el delinqüent s'ha resistit a l'arrest.⁶⁰

Malgrat això, les actuacions dels policies es regeixen per un seguit de principis ètics i legals. Aquests criteris apunten que en les accions policials s'han d'utilitzar els mitjans idonis més adequats i proporcionals a la realitat sobre la qual s'actua. L'ús ha de ser necessari i el mitjà emprat s'ha d'adequar a la finalitat perseguida. La intervenció policial correcta és congruent amb els motius que la justifiquen i també amb els resultats obtinguts. Els policies han d'escollir els mitjans menys restrictius per a la llibertat i els menys lesius per a la integritat física i moral de la persona amb qui interactuen. L'ús de la força és perillós per al que l'exerceix –el policia– i per al que la sofreix –l'individu– en un pla de reciprocitat asimètrica. Per al que l'exerceix és perillós perquè, si no s'ajusta a les

⁵⁸ L'article 3 de la Resolució 34/169, de 17 de setembre de 1979, relativa al Codi de conducta per a funcionaris encarregats de fer complir la Llei, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, considera que l'ús d'armes de foc és una mesura extrema, un últim recurs per als policies. També es fa referència a aquesta excepcionalitat en el VIII Congrés de les Nacions Unides sobre la Prevenció del Delicte i el Tractament del Delinqüent, celebrat a l'Havana del 27 d'agost al 7 de setembre de 1990, especialment en les disposicions generals dels Principis bàsics sobre l'ús de la força i d'armes de foc dels funcionaris encarregats de fer complir la Llei. A Espanya, la Llei orgànica 2/1982, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, concretament els "Principis bàsics d'actuació", és la referència principal a l'ús restrictiu de les armes de foc en les actuacions policials.

⁵⁹ Reiss 1971: 175. (Vegeu bibliografia).

⁶⁰ Westley 1970: 133. (Vegeu bibliografia).

normes establertes, pot ser sancionat, separat del servei, suspès de feina i sou, i, en casos greus, fins i tot pot perdre la condició de policia. Tot això sense comptar amb les possibles responsabilitats penals que es puguin derivar d'aquestes accions. També és perillosa per al que la sofreix, perquè pateix directament els danys físics i psicològics, que en alguns casos poden arribar a ser irreparables. Les situacions d'ús inadequat o incorrecte de la força són doblement intolerables per a la Policia. Trenquen sincrònicament un mandat legal i un altre de moral. El primer està relacionat amb l'incompliment de les lleis i les normes, en el qual la Policia és el garant principal de la seva vigilància i compliment. El segon està relacionat amb el contracte moral que adquireixen els policies quan decideixen estar al servei de la comunitat.

El dret a usar (correctament) la força per part dels policies és una eina imprescindible en la tasca policial. Té múltiples aplicacions pràctiques: serveix per protegir les seves vides i les del ciutadans, per detenir un delinqüent o per mantenir l'ordre públic i la tranquil·litat ciutadana. L'ús inadequat o no preceptiu de la força sobre un ciutadà té l'origen, habitualment, en la falta de recursos, d'habilitats, de tècniques adequades per gestionar d'una altra forma la interacció amb la ciutadania. Quan un policia veu qüestionada la seva autoritat, percep aquesta vivència com una qüestió personal.⁶¹ En aquests casos, el policia amb pocs recursos i habilitats utilitza la força com una manera de reafirmar la seva autoritat. En aquest context, la reafirmació esmentada es fa de manera manifestament incorrecta des de qualsevol punt de vista. Però serà percebuda com una solució a una situació molesta, vexatòria i incòmoda per a ell. Es pot diferenciar aquesta realitat de les situacions en les quals l'aplicació de la força (convenientment graduada) és preceptiva, en les quals aplicar-la és la millor o l'única elecció possible per al policia.

Les situacions de risc o perill generen conductes autodefensives, impulsades per l'aparició de percepcions psicològiques de por i d'ansietat. L'exercici de l'autoritat en aquestes condicions és un recurs que empren els policies per reduir la percepció de l'amenaça que suposa la situació de perill viscuda.⁶² L'ús de la força contra aquell que és irrespectuós amb la Policia és indicatiu del profund sentit i el gran significat simbòlic que té per als policies la qüestió de la seva autoritat.⁶³ Les respostes violentes dels policies constitueixen amb freqüència una reacció al desafiament de la ciutadania cap a l'autoritat que tenen. Pot ser producte d'una qüestió d'implicació professional o una qüestió personal, o pot plantejar-se en termes de necessitats del grup.⁶⁴ En aquesta línia s'inscriu l'informe d'Amnistia Internacional sobre tortura i maltractaments d'índole racista a

⁶¹ Wilson 1968: 32. (Vegeu bibliografia).

⁶² Skolnick 1966: 90. (Vegeu bibliografia).

⁶³ Diari de camp 23/5/2003.

⁶⁴ Westley 1970: 121-123. (Vegeu bibliografia).

Espanya de l'any 2002⁶⁵, que sosté que la persona que qüestiona o desafia l'autoritat policial té força possibilitats de ser insultada o agredida físicament.⁶⁶

6. Legitimitat i pràctica policial

El nivell de relació entre dues parts és una qüestió de confiança entre els actors que hi intervenen. Si la confiança de la població en la Policia desapareix, també ho fa la legitimitat de l'autoritat dels seus agents, amb el consegüent alt cost que això reporta a la pràctica policial. El reconeixement d'aquesta autoritat per part de la ciutadania és essencial per als policies. D'aquesta manera, qui defineix si la Policia o alguns policies estan legitimats o no ho estan és la ciutadania, que pot graduar la seva opinió sobre la Policia segons sigui el context i el moment social escollit. És a dir, la Policia es guanya a pols aquesta legitimitat de la població en la tasca diària i en cada una de les actuacions quotidianes que du a terme en la seva jornada laboral. Queda patent la dependència que tenen les organitzacions policials de les percepcions simbòliques de la ciutadania i de les seves valoracions.

En algunes situacions concretes i específiques, la ciutadania pot percebre els policies com a hostils. Per això és important per als policies cuidar els detalls de totes les intervencions que tenen amb la població. A partir de l'experiència personal derivada d'aquests contactes, els ciutadans i ciutadanes adopten actituds positives o negatives cap a tota l'organització policial. D'aquí el risc potencial d'iniciar un cicle en el qual la Policia perdi legitimitat i autoritat. La confiança perduda és difícil de tornar a adquirir en les mateixes condicions que es tenien quan es va perdre. Uns agents deslegitimats corren el risc de no poder exercir el seu rol professional com a policies en un entorn social hostil, que no accepta la seva autoritat. L'aplicació de les lleis es transforma en una qüestió virtual, lligada estretament a la confiança perduda en l'autoritat de la Policia. La conservació de la confiança de la població és d'enorme importància per a la pràctica policial. Conservar o no aquesta confiança repercuteix en el grau, la qualitat i la intensitat de la col·laboració de la ciutadania.⁶⁷

Les organitzacions policials que tenen models de treball basats en l'autoritat que sorgeix exclusivament de les lleis i les normes corren el risc que els seus membres adoptin accions i actituds autoritàries. S'entén com a tal l'obediència cega a l'autoritat que es

⁶⁵ Amnistia Internacional 2002: 52. (Vegeu bibliografia).

⁶⁶ Diari de camp 14/6/2004.

⁶⁷ Yñiguez i González 2004: 133. (Vegeu bibliografia).

recolza en el poder i la força, apel·lant més a la coacció (legal) que a la raó. Els policies són eficaços quan utilitzen el seu poder i la seva autoritat comptant amb el suport de la ciutadania. L'autoritat basada en un poder moral, l'estimació de la ciutadania i la qualitat en el servei ofert són elements més atractius per legitimar l'autoritat dels policies. De vegades, la complexitat del treball policial ho fa inviable. La Policia no pot deixar satisfets tots els ciutadans i ciutadanes en totes les ocasions. Però la seva actuació sí que pot ser percebuda com a honesta i justa per tots els implicats, independentment de si les accions policials els beneficien o perjudiquen. La impossibilitat de satisfer tots els actors implicats neix de la diversitat de demandes de la població, que per definició són heterogènies i complexes.

La Policia, en aquestes circumstàncies, tendeix a assolir els seus objectius mitjançant l'autoritat moral i la persuasió. Les relacions entre la ciutadania i els policies depenen enormement de la confiança que hagin dipositat els uns en els altres. En aquestes condicions, la Policia adquireix un paper important en la justícia social i en la vida democràtica d'un país.⁶⁸ De vegades, la ciutadania percep l'aplicació de la llei com un element que s'utilitza en benefici del policia i no en benefici del global de la comunitat. Per això les males pràctiques policials perjudiquen considerablement l'autoritat i la legitimitat de la Policia. Totes dues –autoritat i legitimitat– són elements imprescindibles en la tasca policial al començament del segle XXI.

7. Conclusions

La cultura professional té una transcendència considerable en les regles de conducta que defineixen la pràctica policial i el funcionament intern de la Policia. Generalment està basada en un compendi d'experiències personals i professionals anteriors, en els valors, les conviccions morals i les actituds dels membres del col·lectiu. La pràctica policial s'explica i es comprèn sota aquests paràmetres, sota aquesta visió pròpia de la realitat. No hi ha diferències abismals entre les pràctiques internes i els mecanismes de solidaritat i pertinença que es reproduïxen a la Policia i els que es poden observar en altres col·lectius professionals. Tant les regles informals de funcionament intern –el secretisme o el corporativisme– com les regles bàsiques de la pràctica policial –poder discrecional, presa de decisions o ús de la força– estan influïdes per la cultura professional i hi estan vinculades.

⁶⁸ Torrente 1997: 67-68. (Vegeu bibliografia).

Malgrat la diversitat sistèmica i estructural del conjunt d'organitzacions de Policia, es pot afirmar que totes tenen en comú un sistema de valors compartits per tots els seus membres. Amb aquest punt de partida s'entén la relativa importància de les normes formals i l'elevada transcendència del sistema de valors i normes (informals) circumscrit al grup immediat de pertinença. Aquests aspectes influeixen en el desenvolupament i el resultat dels contactes entre ciutadans i ciutadanes i policies, especialment per la contingència de les situacions, la diversitat d'interessos dels actors implicats i la impossibilitat de controlar tots els elements que hi intervenen. En aquest procés, l'objectiu final de la Policia és comptar amb la confiança i la legitimitat de la ciutadania. No s'ha de perdre de vista que els ciutadans i ciutadanes són els destinataris últims de la tasca policial.

Bibliografia

AMNISTIA INTERNACIONAL (2002). *España: crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*. Madrid: EDAI.

AMNISTIA INTERNACIONAL (2004). *España: acabar con la doble injusticia. Víctimas de torturas y malos tratos sin reparación*. Madrid: EDAI.

BAYLEY, D. i BITTNER, E. (1984). "Learning the skills of policing". *Law and contemporary problems* 47: 35-59.

BITTNER, E. (1970). *The functions of the police in modern society: A review background factors, current practices and possible faci remolins models*. Chevy Chase: National Institute of Mental Health.

BLACK, D. J. (1980). *The manners and customs of the Police*. New York: Academic Press.

DEPARTMENT OF JUSTICE UNITED STATES OF AMERICA (1993). *Principles of good policing: avoiding violence between police and citizens*. Washington: Department of Justice, Community Relations Service.

GOLDSTEIN, H. (1964). "Police discretion: the ideal versus the real". *Public administration review* 23: 140-148.

MARTÍN, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid: CIS i Segle XXI.

MARTÍN, I. (1994). "La Policía Local ante una nueva cultura profesional". *Cuadernos de Trabajo Social* 7: 165-178.

MORENO, F. (1994). "La toma de decisiones". *Policía* 91: 41-46.

REISS, A. (1971). *The Police and the public*. New Haven: Yale University Press.

REISS, A. (1984). "Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion". *Law and contemporary problems* 47: 83-122.

RICO, J. M. (1983). *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial.

SKOLNICK, J. (1966). *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley & Sons.

SKOLNICK, J. (1975). "Why police behave the way they do", en GRAY, T. i SKOLNICK, J. (ed.) *Police in America*. Boston: Little Brown and Company.

TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: CIS i Universitat de Barcelona.

TORRENTE, D. (1997). "Autoridad y racionalidad: organización y lógica social del control policial". *Sistema* 139: 67-99.

WESTLEY, W. (1970). *Violence and the Police. A study of law, custom, and morality*. Londres: The MIT Press.

WILSON, James Q. (1968). *Varieties of Police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.

YÑIGUEZ, A. i GONZÁLEZ, J.(2004). "Policies i ciutadans". Mollet del Vallès: IX Convocatòria d'ajuts per a la investigació en matèria de Policia i seguretat ciutadana. Mimeo.

Transformación cultural en la Policía Nacional de Colombia

Direccionamiento policial basado en el humanismo

Rigoberto Acevedo Mora⁶⁹

Resumen

Dentro del plan estratégico institucional, la Policía Nacional de Colombia ha asumido el compromiso de consolidarse como una institución altamente competitiva en ámbitos nacionales e internacionales, en el marco de la defensa y promoción de la seguridad, la convivencia ciudadana y las libertades públicas. Con el fin de garantizar el objeto y su finalidad, desde el año 2007 la Dirección General ha definido el enfoque filosófico que orienta la gestión, desde una política integral de la profesión de policía, desarrollada desde una perspectiva humanista.

Cuando se hace referencia al humanismo, se infiere una filosofía de vida individual y colectiva dentro del ámbito organizacional, fundamentada en: los valores humanos, la investigación y la defensa de la integridad personal, responsable del pensamiento, que deben regir la profesión de policía. Un direccionamiento basado en el humanismo no solamente es un imperativo para el crecimiento personal, es un imperativo para que la institución se entienda y se reconozca como una gran agencia de cambio y de transformación nacional.

El objetivo de este artículo es presentar una descripción panorámica de la estructura organizacional y, al mismo tiempo, propiciar una reflexión sobre el desafío de consolidar principios humanísticos en la institución, contraviniendo mucha de la carga histórica y las condiciones del entorno en que desempeña su actividad.

Palabras clave

Direccionamiento estratégico, transformación cultural, gestión del talento humano, humanismo.

⁶⁹ Oficial en el grado de mayor de la Policía Nacional de Colombia. Psicólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente en comisión permanente de estudios realizando un master oficial en psicología del trabajo, las organizaciones y los recursos humanos en la Universidad de Barcelona.

1. Policía Nacional

1.1 Historia del servicio de Policía en Colombia

La Policía Nacional de Colombia toma como punto de referencia para su nacimiento el día 5 de noviembre de 1891, fecha en la que fue firmado el Decreto 1000 por parte del gobierno nacional. El Decreto indicó que desde el momento en que empezara a funcionar el cuerpo de Policía Nacional quedarían eliminados la policía departamental, la policía municipal y el cuerpo de serenos. La estructura de esta nueva institución fue diseñada por el comisario de la gendarmería francesa Juan María Marcelino Gilibert en el año 1890, y quedó plasmada en el primer reglamento que rigió a la Policía Nacional.⁷⁰

En el año 1953, la Policía Nacional se suscribe como el cuarto componente de las fuerzas armadas que conforman el Ministerio de Guerra, pasando en el año 1960 y hasta la fecha a depender directamente del Ministerio de Defensa Nacional. A partir del año 1966, asume funciones de policía judicial, como órgano auxiliar de la rama jurisdiccional del poder público.

Los anteriores antecedentes dejan entrever la influencia “militarista” que tuvo la Policía Nacional durante su primer centenario de funcionamiento. Sin embargo, a partir del año 1991, cuando fue expedida una nueva Constitución política, Colombia adoptó la figura de estado social y democrático de derecho, lo cual implicó que su cuerpo de policía requiriera de las más altas calidades humanas y gran profesionalización de sus integrantes que le permitieran cumplir su misión constitucional, de preservar el orden público interno en sus condiciones de seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad para brindar a los ciudadanos el goce de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Estas condiciones han convertido a la Policía Nacional en una institución polivalente, especializándose por un lado en el apoyo a la seguridad nacional y, por otro, a la protección de la convivencia ciudadana, tanto a nivel urbano como rural.

1.2 Naturaleza civil de la Policía

La naturaleza civil, además de ser un mandato constitucional y legal, es un elemento central en la cultura y la doctrina policial. Dicha naturaleza se refleja en la manera de pensar, en el actuar de cada policía y en la forma de percibir la realidad del entorno y su misión.

⁷⁰ *Lineamientos generales de Política para la Policía Nacional de Colombia*. 2007. Pág. 11.

La jurisprudencia constitucional establece que la “naturaleza civil de la Policía Nacional deriva del hecho de ser una autoridad administrativa que cumple funciones preventivas mas no represivas (salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales, en ejercicio de la función de policía judicial) y también por la ausencia de disciplina castrense, lo cual implica que los subalternos son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban.”⁷¹

1.3 Direccionamiento estratégico: misión, visión y valores corporativos

En el año 2006 la Policía Nacional adoptó el sistema de gestión integral como enfoque gerencial buscando concebir a la institución como un sistema abierto que interactúa permanentemente con su entorno y que se transforma de acuerdo con las exigencias cambiantes del país. Se fundamenta en la integración de tres grandes componentes: el “direccionamiento estratégico”, que orienta a la institución de manera ordenada hacia el futuro; “la gerencia de procesos”, que determina las actividades del quehacer diario, y la “gestión del talento humano”, que orienta a la prestación de servicio con calidad, y compromiso individual, y a ejecutar las actividades y tareas en concordancia con los principios y valores establecidos por la institución.

La formulación estratégica precisa las definiciones de misión, visión, principios y valores, política de calidad y objetivos de calidad, sobre los cuales se debe soportar la construcción de la cultura organizacional.

Misión:

“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.”⁷²

Visión:

En el año 2019,⁷³ la Policía Nacional habrá hecho una contribución de excepcional valor en la convivencia y seguridad ciudadana para la construcción de un país próspero y en

⁷¹ *Lineamientos generales de Política para la Policía Nacional de Colombia*. 2007. Pág. 15

⁷² Constitución Política de Colombia, capítulo VII, artículo 218.

⁷³ Las instituciones gubernamentales han diseñado planes de acción a medio y largo plazo con motivo de la conmemoración de la celebración del bicentenario de la Independencia.

paz, soportada en el humanismo, la corresponsabilidad y el trabajo cercano a la comunidad.

Principios y valores:

A partir de cuatro principios: vida, dignidad, excelencia y equidad y coherencia, se encuentran enmarcados los valores institucionales sobre los cuales se debe soportar el ser y el quehacer policial.

Principio de vida	Principio de dignidad	Principio de excelencia	Principio de equidad / coherencia
<ul style="list-style-type: none">• Seguridad• Respeto• Solidaridad	<ul style="list-style-type: none">• Honestidad• Transparencia• Honor policial	<ul style="list-style-type: none">• Responsabilidad• Compromiso• Disciplina	<ul style="list-style-type: none">• Justicia• Tolerancia• Lealtad

1.4 Estructura organizacional

Desde el año 2006, con la última modificación, la institución está organizada de la siguiente manera:

- Dirección General
- Subdirección General
 - Subsecretaría de Policía ante el Ministerio de Defensa
- Nivel asesor:
 - Oficina de Planeación
 - Oficina de Telemática
 - Oficina de Comunicaciones Estratégicas
 - Secretaría General
- Nivel de control:
 - Inspección General
 - Área de Control Interno
- Nivel operativo:
 - Dirección de Seguridad Ciudadana
 - Dirección de Carabineros y Seguridad Rural
 - Dirección de Investigación Criminal

- Dirección de Inteligencia Policial
 - Dirección de Antinarcoáticos
 - Dirección de Protección y Servicios Especiales
 - Dirección Antisecuestro y Antiextorsión
 - Dirección de Tránsito y Transporte
- Nivel administrativo:
 - Dirección Administrativa y Financiera
 - Dirección de Talento Humano
 - Dirección de Sanidad
 - Dirección de Bienestar Social
 - Dirección de Incorporación
 - Nivel docente:
 - Dirección Nacional de Escuelas, de la que forman parte: la Escuela de Oficiales, la Escuela de Suboficiales, once escuelas de Formación para Patrulleros distribuidas a nivel nacional y seis escuelas de Especialización Policial.

1.5 La Policía de Colombia en cifras

Frente a la problemática del país en lo relacionado con la convivencia y seguridad nacional, la Policía ha desarrollado dos frentes de atención:

- Uno dirigido a contrarrestar acciones que atentan contra la *seguridad nacional* enfrentando a grupos terroristas que realizan acciones de secuestro, extorsión, narcotráfico y atentados terroristas.
- Otro dirigido a contrarrestar acciones que atentan contra la *convivencia ciudadana*, la cual es generada por delincuencia organizada, delincuencia común y delincuencia derivada de conflictos interpersonales.

Para el cumplimiento de esa actividad, la institución está conformada actualmente por 150.000 hombres y mujeres, entre oficiales, suboficiales/miembros del nivel ejecutivo, patrulleros y agentes, cadetes y estudiantes, personal de no uniformados y auxiliares de policía.

La Policía Nacional es una de las instituciones con mayor cubrimiento nacional, presente en 1.098 cabeceras municipales, 266 corregimientos y 66 inspecciones, que en total

corresponden a más del 95% de los municipios del país. La tasa de profesionales de policía en servicio activo por habitante corresponde aproximadamente a 3,5 policías por cada 1.000 habitantes y su distribución territorial equivale a 1 policía por cada 8 km², ubicando una mayor concentración en las ciudades y cabeceras municipales, donde se encuentra el 80% de la población.⁷⁴

2. Proceso de transformación cultural

La condición previa a un estado de cambio es reconocer las deficiencias e insatisfacción de la situación actual y asumir luego una etapa de análisis y reflexión que conduzcan a la transformación deseada.⁷⁵

La institución policial a través de la historia ha modificado sus normas, procedimientos, estructura orgánica, instalaciones y tecnología, con el objeto de lograr su actualización y mejoramiento; en el presente, la esencia de la transformación cultural son los hombres y mujeres, como motor de la gestión en las organizaciones.

2.1 Crisis institucional

A comienzos de la anterior década, diferentes situaciones relacionadas con la pérdida de los valores institucionales que afectaron la imagen y la credibilidad institucional por parte de la ciudadanía sumieron a la Policía Nacional en una aguda crisis. Para enfrentarla, en 1993 el Gobierno nombró dos comisiones: una *consultiva externa*, con representación de importantes sectores de la sociedad, constituida por representantes de la rama legislativa y los gremios, reforzada por el procurador general de la Nación, el Defensor del Pueblo, el fiscal general de la Nación y el contralor general de la República, y otra *interna*, integrada por miembros de la organización en los diferentes grados y categorías, a quienes se asignó la tareas de realizar un diagnóstico de la problemática institucional y proponer soluciones concretas para reformarla y concebir la nueva era policial. En desarrollo de ese trabajo señalaron como fundamentales los siguientes problemas:⁷⁶

- Débil cimentación de principios y valores corporativos
- Gestión de comando caracterizada por ausencia de liderazgo

⁷⁴ Fuente DANE: Departamento Nacional de Estadística. Censo poblacional 2005: 41.468.384 habitantes. Extensión territorial: 1.141.748 km².

⁷⁵ Publicación *La fuerza del Cambio 2. Policía Nacional de Colombia*. 1997. Pág. 12.

⁷⁶ Publicación *La fuerza del Cambio 1. Policía Nacional de Colombia*. 1996. Pág. 7.

- Deficientes resultados del servicio de policía
- Ineficiente manejo de la información
- Enfoque inadecuado de la administración del capital humano
- Falencias en los procesos de selección, formación y capacitación
- Ineficiencia o inexistencia de sistemas de evaluación y seguimiento
- Alejamiento policía comunidad

A partir del anterior diagnóstico se diseñó y puso en práctica un plan de transformación cultural entre los años 1995 y 2000, que se presenta a continuación. Sin embargo, cabe añadir que la mayoría de condiciones que fueron detectadas como causantes de la crisis institucional estaban relacionadas con la falta de una política en el direccionamiento del talento humano, lo cual poco a poco ha venido mejorando e implementándose en la cultura organizacional.

2.2 Fundamentos del plan de transformación cultural

Al emprender el plan de *transformación cultural*, la Policía Nacional proyectó desde la década anterior establecer mejores y más adecuados vínculos entre los ciudadanos y la institución, donde los hombres y mujeres que la conforman pactaran un compromiso de servicio caracterizado por la integridad, la fácil comunicación e interacción, la toma de decisiones, la atención oportuna de los servicios solicitados, la equidad y ecuanimidad, la conciliación de los intereses, el conocimiento de los problemas de la comunidad y su aporte para solucionarlos.⁷⁷ En ese sentido, se realizó una modificación en la estructura organizacional, específicamente en las *normas de carrera*, en el *reglamento de evaluación* y en la *profesionalización de la actividad policial*, contenidas en la Ley 62 de 1993. Adicionalmente, se puso en funcionamiento la atribución de la medida discrecional para el retiro y se enfatizó en el aprendizaje como soporte para el proceso de cambio, como las principales medidas.

2.2.1 Plan Transparencia sustentado en una medida discrecional

En concordancia con la política del gobierno nacional contra la corrupción, la Policía implementó el Plan Transparencia, con la finalidad de recuperar la credibilidad ciudadana, fortalecer la confianza del subalterno hacia el superior y presentar una policía transparente al país. En el año 1995, a través de algunos decretos, se dieron facultades discrecionales al Gobierno nacional, al Ministerio de Defensa y al director general de la Policía para retirar sin proceso disciplinario al personal cuya permanencia generara

⁷⁷ Publicación *La fuerza del Cambio 3. Policía Nacional de Colombia*. 1998. Pág. 6

inconveniente para la institución por corrupción, ineficiencia, indiferencia o falta de compromiso. Como resultado, fueron retirados por medio de esta medida discrecional aproximadamente 5.000 personas, entre oficiales, suboficiales y agentes, que para la fecha representaban el 5% del cuerpo de policía.

2.2.2 El aprendizaje colectivo como soporte del cambio

El Plan de Transformación Cultural para la Policía Nacional contempló la necesidad de asumir un compromiso colectivo con el aprendizaje, entendiendo éste como: educación, capacitación y actualización permanente, con énfasis en una actividad reflexiva que estimulara a sus integrantes a desarrollar sus habilidades y aptitudes; a fortalecer su criterio para entender los problemas; a determinar con rapidez y acierto las acciones que se requieran para enfrentarlos, y a crear una dinámica de participación, aprendizaje e innovación permanente.

Invertir esfuerzos y recursos en la formación del servidor policial, y específicamente en las habilidades y destrezas que demandan responsabilidades, implicó, entre otros aspectos, la necesidad de reevaluar la tradicional práctica de rotación de personal hacia diferentes actividades, que si bien es cierto permitía un conocimiento global de las labores policiales, resultaba altamente improductivo, en cuanto no posibilitaba el mejoramiento continuo en su desempeño, dado que en cada rotación se debía iniciar un nuevo proceso de aprendizaje. Esto significó que, lejos de intentar un perfil único del servidor policial, se establecieron categorías que permitieran identificar elementos y condiciones clave para cumplir cada una de las funciones especializadas que se cumplen en la institución, tales como docencia, inteligencia, investigación y vigilancia, entre otros.⁷⁸

2.3 Políticas del plan de transformación cultural

Las políticas definen los límites y determinan el marco de acción dentro del cual los individuos unifican propósitos y determinan los proyectos, programas y procesos indispensables para el cumplimiento de la misión organizacional. En el plan de transformación cultural se establecieron las siguientes políticas, con las subsiguientes metas:⁷⁹

⁷⁸ Publicación *La fuerza del Cambio 2. Policía Nacional de Colombia*. 1997. Pág. 15.

⁷⁹ Publicación *La fuerza del Cambio 4. Policía Nacional de Colombia*. 1999. Pág. 10–13.

- **Participación de la comunidad:** Establecer alianzas entre la policía y la comunidad en la construcción de la seguridad; dinamizar la gestión preventiva y educativa para la efectividad policial; liderar y participar en programas de conciencia ciudadana.
- **Nueva cultura del trabajo:** Asumir la planeación como una práctica de uso común; promover la interacción de direcciones, áreas y grupos para el alcance de las metas institucionales; trabajar con base en planes concertados y participativos; evaluar a través de indicadores de gestión; adoptar la gestión por medio de procesos y concebir los planes de trabajo de acuerdo con las necesidades del entorno.
- **Fortalecimiento de la capacidad operativa:** Desarrollar e institucionalizar prácticas y técnicas para la prevención; interiorizar el principio comunitario de la proximidad; definir las estrategias con base en la investigación, sistemas de información y tecnología; monitorear la ejecución de procedimientos policiales y medir periódicamente sus niveles de efectividad.
- **Desarrollo gerencial:** Ejercer el liderazgo a través del ejemplo; comunicación abierta y trato respetuoso, y desarrollar habilidades gerenciales en las personas que conducen grupos humanos.
- **Potenciación del conocimiento:** Fundamentar la profesionalización del policía, valores corporativos y trabajo en equipo; impulsar el cambio organizacional a través del aprendizaje permanente, la investigación y la experiencia en el servicio; promover el desarrollo integral del individuo y las condiciones para su calidad de vida, y ejercitar la creatividad e innovación en la profesión de policía.
- **Modernización de la gestión administrativa:** Suprimir y racionalizar trámites y gastos innecesarios, adoptar estándares de calidad en la contratación de proveedores y asignar el personal de acuerdo con su perfil y la naturaleza de la actividad.

3. Direccionamiento del talento humano basado en el humanismo

Una vez posesionado como director general de la Policía Nacional, el 15 de mayo de 2007, el hoy mayor general Óscar Adolfo Naranjo Trujillo conformó un grupo asesor con la participación de todas las direcciones y oficinas asesoras, para establecer los lineamientos generales de la política estratégica en la Policía Nacional, identificando esencialmente para su gestión un estilo de dirección centrado en el humanismo, como elemento facilitador de la modernización y redireccionamiento de la administración del talento humano y la prestación de un servicio con estándares de calidad en beneficio de la comunidad.

En ese orden de ideas, se estableció el *direccionamiento policial basado en el humanismo*, más que una política institucional, como la hoja de ruta para rescatar la esencia humana que hay dentro de cada persona, en su posibilidad de ser fin y no medio.⁸⁰

3.1 Justificación

En medio de un proceso de grandes transformaciones políticas y económicas, se concibe un refloreamiento de los aspectos positivos de la vida, de un escenario donde empresas, trabajadores y gobiernos, más que como obligados contrincantes o mediadores, se presentan como responsables de un funcionamiento de la producción y de las relaciones laborales centradas en la humanización del trabajo. En el llamado *estado moderno* o *sociedad de organizaciones*, la gestión humana se constituye en un centro de atención para la modernización de las instituciones, como un proceso fundamental de política para garantizar el cambio y adaptar las empresas a las nuevas demandas del entorno.⁸¹

En este nuevo esquema, las personas, junto con sus conocimientos y habilidades intelectuales, se convierten en la base principal de la organización. Las personas dejan de ser simples recursos (humanos) para ser estudiadas como seres dotados de inteligencia, personalidad, conocimientos, habilidades, destrezas, aspiraciones y percepciones singulares. Es así como en el mundo empresarial hoy en día se exige cada vez un mayor nivel de desarrollo de competencias para cumplir los objetivos de mantenerse y ser exitosos en el mercado; para ello, es necesario estar a tono con las últimas tendencias a nivel de gestión humana dado que es este el recurso intangible y más importante con el que cuenta la empresa a la hora de enrutarse hacia el éxito.

El sentido y la razón de ser de la política en la gestión del desarrollo humano consiste en orientar el potencial de los conocimientos, de la inteligencia de la organización, de los valores y la comunicación a un propósito: entregar servicios de calidad a los clientes, para contribuir con el mejoramiento y satisfacción de su calidad de vida.⁸²

Pero si bien es cierto, aquí no termina la evolución del talento humano; por lo cual se debe hablar también del *capital social*, que es aquel que existe en las relaciones de las personas y éstas con las instituciones de una sociedad. Es la voluntad de cooperar y trabajar mancomunadamente para el bienestar colectivo. Las teorías modernas sobre desarrollo económico asignan a este tipo de capital un rol preponderante como motor

⁸⁰ Revista *Policía Nacional*. "Un liderazgo para la historia". Mayo de 2009.

⁸¹ Blanch, J. M. [coord.] (2003). *Teoría de las relaciones laborales. Desafíos*.

⁸² Gianell Peña Cabrera. (2002). *Gestión humana: la imagen del servicio. Gestión del talento*.

generador de riqueza, incluso por encima del representado en recursos naturales, capital físico y aun en capital humano.⁸³

La Policía Nacional no es una institución ajena a la modernización que están sufriendo las organizaciones; por lo tanto, busca fundamentarse en una gestión humana integral, centrada en el conocimiento científico social, para investigar la manera como el sistema humano se relaciona, aprende de su propia capacidad productiva, reconoce el desarrollo de su historia e incrementa su conocimiento a partir del reordenamiento de sus experiencias. Por lo tanto, se concibe a la Policía Nacional como un sistema abierto que está interactuando permanentemente con su medio externo e interno y que se modifica de acuerdo con las exigencias cambiantes del país y de la propia institución.

3.2 Implementación del modelo de gestión humana por competencias laborales

El surgimiento de la competencia laboral en varios países industrializados y en algunos en vías de desarrollo, como base de la regulación del mercado de trabajo interno y externo de la empresa, así como de las políticas de formación y capacitación de la mano de obra, guarda relación directa con las transformaciones productivas ocurridas a partir de la década de los ochenta. Desde esa perspectiva, las empresas deben concentrarse en aquellas competencias clave donde pueden distinguirse de los competidores. Los gerentes dejan de ser gestores activos físicos y de capital para transformarse en gestores de procesos intelectuales que, al final de cuentas, son el activo de mayor valor de la empresa.⁸⁴

En la última década, la Policía Nacional ha aplicado diversas técnicas, herramientas, prácticas y metodologías con el ánimo de hacer más efectiva la gestión. Estas metodologías se han visto reflejadas con la adopción del Sistema de Gestión Integral, que orienta su gestión hacia la satisfacción de la comunidad con el servicio policial y el desarrollo integral y armónico de su personal. Esta estrategia va acompañada de un enfoque por competencias, condición indispensable para promover en el personal cualidades **diferenciadoras**, que determinen el éxito en la ejecución de todas las actividades y se orienten hacia el desarrollo de una ventaja competitiva representada en el capital humano de la institución.

⁸³ Blanch, J. M. y Cantera, L. (2009). *La doble cara de la mercantilización de los servicios universitarios y hospitalarios*.

⁸⁴ Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistema, surgimiento y modelos*. Montevideo: CINTERFOR.

Con el objetivo de dinamizar la gestión del talento humano dentro del Sistema de Gestión Integral, se estructuró el modelo de gestión humana fundamentado en competencias (MGH-9C), como herramienta gerencial que permite la potenciación del elemento humano con el fin de:

- Posicionar al talento humano como capital fundamental de la institución para alcanzar mejores estándares de competitividad.
- Incrementar los desempeños exitosos en el servicio policial y mejorar las condiciones de calidad de vida laboral y personal de la familia.
- Fortalecer las competencias del personal a través del desarrollo de la integralidad del SER – SABER – SABER HACER policial, al servicio de la comunidad.⁸⁵

El modelo está estructurado en tres fases, cada una de ellas con sus procesos, que se interrelacionan entre sí:

- Planeación:
 - Planeación y proyección de planta
 - Selección e incorporación
 - Formación
 - Ubicación laboral
- Gestión:
 - Evaluación del desempeño
 - Procedimientos de personal
 - Seguridad social
 - Análisis ocupacional
- Desarrollo:
 - Capacitación / inducción / reinducción
 - Clima institucional
 - Bienestar laboral
 - Plan de carrera
 - Estímulos e incentivos

⁸⁵ Documento maestro *Modelo de gestión humana fundamentado en competencias*. 2006. (No publicado.)

4. Conclusiones

Tal como quedó establecido en las líneas generales de la política institucional, el *direccionamiento policial basado en el humanismo* obedece a una necesidad de posicionar a los hombres y mujeres que la conforman, no como un medio, sino como un fin, pretendiendo la consecuente unión del proyecto de vida personal con el laboral, en beneficio del cumplimiento de la misionalidad institucional. Esta posición e interés institucional no es el resultado de un capricho personal o de generación espontánea, sino que obedece a una transformación de las condiciones laborales del entorno, así como de la normatividad sobre calidad en el servicio, que han llevado a querer posicionar el *capital humano* de las organizaciones como el elemento esencial para su desarrollo y progreso.

Este nuevo enfoque asoma como capaz de llegar, mejor que en el pasado, al hallazgo de un punto de convergencia entre empleo y calidad de vida. Sin embargo, y aún a pesar de los esfuerzos que la institución ha hecho buscando posicionar al talento humano como el elemento central de la institución para ofrecer un servicio con calidad (como ya se ha descrito a lo largo del presente artículo), considero que se hace necesario entrar a evaluar y tomar acciones sobre algunos elementos de la cultura organizacional y del entorno que han impedido que una gran parte de sus integrantes aun no hayan podido encajar el servicio policial dentro de su proyecto de vida. Entre ellas destaco los siguientes:

- El intercambio social en una organización se formaliza a partir de un contrato de trabajo, que determina en gran medida la cantidad y calidad de esfuerzo. En esa relación hay dos factores importantes. El primero es **la transparencia y la interiorización de los objetivos de la organización**, demostrados a través del ejemplo por parte de los jefes o comandantes de cada equipo de trabajo. El segundo es **la claridad y conciencia en el personal en cuanto a los resultados que se espera de ellos**. Si los objetivos de la empresa no están bien definidos, no se adecuan a las circunstancias cambiantes o bien no son compartidos por el personal, éste no tendrá los parámetros de cómo orientar y desarrollar sus esfuerzos. Contrariamente, si en la organización existe claridad de los objetivos y si éstos son interiorizados por el personal, el esfuerzo podrá volverse más efectivo.⁸⁶ Actualmente, la Policía se encuentra en proceso de implementación de un cuadro de mando integral para evaluar la gestión de cada unidad policial y, aunque cuenta con la participación de las mismas unidades para el establecimiento de sus metas, es vital que este sistema se compenetre con la actividad diaria en el quehacer policial de

⁸⁶ Mertens, L. (1996). *Competencia laboral: sistema, surgimiento y modelos*. Montevideo: CINTERFOR.

cada uno de sus integrantes, tanto en el campo operativo como administrativo y docente.

- El resultado de investigaciones en el ámbito organizacional ha demostrado que es frecuente encontrar en los miembros que conforman una organización que no se sienten tratados como el capital más importante dentro de ellas y que, por otra parte, en un alto porcentaje de las mismas los conocimientos que poseen **ni se comprenden ni se emplean**. Tal vez, esto que está sucediendo en el mundo empresarial, del cual la Policía Nacional no es ajena, se puede deber a que un número considerable de los líderes de esas organizaciones son expertos en administrar el capital financiero y tecnológico, pero aún no han aprendido a gerenciar el capital humano, por cuanto no conocen a ciencia cierta el significado de la expresión *capital humano*.⁸⁷
- La transformación implica lograr un cambio cualitativo en el pensamiento de las personas; es romper indefectiblemente paradigmas y modelos mentales que obstaculizan la evolución institucional o se oponen a ella. Es un proceso a largo plazo y, por lo mismo, sus resultados reales para el nacimiento de un nuevo pensamiento en los individuos requieren gran perseverancia y constancia. Para ello, se deben elaborar estrategias que intervengan en forma efectiva sobre:⁸⁸
 1. *Los mitos*: entendidos como afirmaciones que bloquean la transición a un estado nuevo; se apoyan en creencias y argumentos que adquieren gran legitimidad a partir de la tradición, hasta el punto de constituirse en costumbres, y como tales influyen con gran fuerza sobre el hombre.
 2. *Los esquemas mentales*: que actúan como obstáculo para asimilar ideas innovadoras. La sola existencia de tales esquemas limita la capacidad de estudiar y, más aún, de aceptar nuevas formas de pensamiento.
 3. *El statu quo*: las profundas raíces que han tomado en muchas organizaciones prácticas tales como las estructuras rígidas y piramidales han creado un perfil muy específico; el conducto regular, la precariedad de espacios participativos, la imposibilidad de lograr una comunicación directa entre niveles son situaciones que prolongan la toma de decisiones y crean, en general, un ambiente de resistencia al cambio, ante la posibilidad de vulnerar la jerarquía y el poder que emana de ellas.
 4. *El cortoplacismo*: una de las claves del éxito en la gestión empresarial contemporánea consiste en lograr una proyección de los objetivos

⁸⁷ Mertens, L. (2002). Formación, productividad y competencia laboral en las organizaciones: conceptos, metodologías, experiencias. Montevideo: CINTERFOR.

⁸⁸ Publicación *La fuerza del Cambio 1. Policía Nacional de Colombia*. 1999. Pág. 16

organizacionales a largo plazo, dejando de lado la gestión cortoplacista, que busca desesperadamente resultados sin ponderar su utilidad, beneficio real y contribución a la visión de futuro de las organizaciones.

Finalmente, considero que la organización ha establecido una estrategia adecuada como soporte de mejoramiento; sin embargo, considero que es pertinente analizar y enfatizar los siguientes aspectos: *participación y comunicación* en las dos direcciones empleador-empleado a través de la conformación de grupos de interés (*stakeholders*); *capacitación* sobre las tendencias actuales que mejor se pueden ajustar a la gestión del talento humano en las organizaciones y, ante todo, *disposición mental* para generar condiciones de cambio (con las dificultades que ello implica). Estas condiciones facilitarán el alcance de los objetivos propuestos por el mando institucional, en el compromiso e integración de la calidad en el desempeño laboral con un proyecto de vida personal y social.

Deseo terminar este artículo con la siguiente frase presentada por Dessler (1991)⁸⁹ que puede resumir las expectativas que la gran mayoría de trabajadores tienen sobre las organizaciones de las que forman parte y que puede ser la esencia del cambio, en la humanización del servicio policial:

La calidad de vida en el trabajo significa cosas diferentes para las personas, pero habitualmente atiende a elementos como la existencia de una compensación adecuada y justa, un medio seguro y saludable y oportunidades de crecimiento y autorrespeto en el trabajo.

Bibliografía

BLANCH, J. M. [coord.]. *Teoría de las relaciones laborales. Desafíos*. 2003.

BLANCH, J. M. y CANTERA, L. "La doble cara de la mercantilización de los servicios universitarios y hospitalarios". En *Psicología social del trabajo y de las organizaciones*. J. L. Álvaro [ed.]. 2009.

Policía Nacional de Colombia. Documento maestro *Modelo de gestión humana fundamentado en competencias*. 2006.

⁸⁹ Dessler, G. "Administración de personal" (1991). En Martín Quiroz, M. A. y Zarco Martín, V. *Psicología de trabajo, de las organizaciones y de los recursos humanos*. 2009.

Policía Nacional de Colombia. *Lineamientos generales de Política para la Policía Nacional de Colombia*. 2007.

Policía Nacional de Colombia. *La fuerza del Cambio 1*. 1996.

Policía Nacional de Colombia. *La fuerza del Cambio 2*. 1997.

Policía Nacional de Colombia. *La fuerza del Cambio 3*. 1998.

Policía Nacional de Colombia. *La fuerza del Cambio 4*. 1999.

PEÑA CABRERA, G. (2002) *Gestión humana: la imagen del servicio. Gestión del Talento*.

MERTENS, L. *Competencia laboral: sistema, surgimiento y modelos*. Montevideo: CINTERFOR. 1996.

MERTENS, L. *Formación, productividad y competencia laboral en las organizaciones: conceptos, metodologías, experiencias*. Montevideo: CINTERFOR. 2002.

Revista *Policía Nacional*. "Un liderazgo para la historia". Mayo de 2009.

Pandillas y maras

Aproximación a su comprensión y propuestas de estrategia de solución del conflicto que éstas generan desde la perspectiva de la Conflictología

Eduard Vinyamata

Recensió de:

Lluís Paradell

Introducció: Sobre el perquè del llibre i sobre l'autor

El mes de **maig de 2007** va tenir lloc a La Antigua, Guatemala, la **1a Trobada Iberoamericana sobre Maras i Associacions Delictives**, en compliment d'un dels compromisos acordats per la XV Conferència de Ministres de Justícia dels Països Iberoamericans,⁹⁰ que es va celebrar a les Canàries l'any 2006.

En aquesta primera trobada, hi van participar representants de quinze països de l'Amèrica del Sud, l'Amèrica Central i l'Estat espanyol. Convidats pel Ministeri de Justícia, també hi va participar activament una representació de la Secretaria de Seguretat del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Eduard Vinyamata va ser qui va coordinar i dinamitzar aquesta trobada. És doctor en ciències socials, professor de criminologia de diverses universitats, director de la Fundació Campus per la Pau i la Solidaritat i de l'Àrea de Cooperació Humanitària, Pau i Sostenibilitat a l'Institut Internacional de Postgrau, així com del Màster internacional de conflictologia de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i consultor internacional en conflictes armats.

⁹⁰ La Conferència dels Ministres de Justícia dels Països Iberoamericans (CMJPI) va iniciar les seves reunions l'any 1970, amb motiu de la celebració del centenari de la Llei orgànica del poder judicial. Després de molts anys de reunions periòdiques, l'any 1992 es va dotar d'una carta fundacional i va esdevenir una institució amb caràcter subjectiu jurídic internacional. (L'annex I recull una explicació sintètica de la CMJPI, la seva estructura i les línies de treball actuals.) Actualment la Secretaria General de la Conferència té la seu física a la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional del Ministeri de Justícia.

La publicació de la qual s'ofereix la recensió recull l'aproximació de l'autor al fenomen de les *pandillas* i *maras*, i també incorpora íntegrament el document final de conclusions i recomanacions resultat d'aquesta primera trobada adreçat a la Conferència de Ministres de Justícia dels Països Iberoamericans.⁹¹

L'actualitat del tema sens dubte també és un bon motiu per parlar-ne. Les *maras* i *pandillas* són expressions pròpies dels nostres temps que posen de manifest els desajustos que es produeixen en la dinàmica de creixement i canvi de la humanitat. Els fluxos migratoris, deguts en gran mesura a la gestió i la distribució ineficaç i desigual dels recursos, contribueixen a posar sobre la taula nous reptes que s'han d'afrontar amb noves concepcions i visions més àmplies i innovadores. Eduard Vinyamata, amb un llenguatge directe i un vocabulari precís, estimula en aquesta petita gran obra la reflexió i l'acció basades en un compromís inequívoc amb la cultura de la pau.

Recensió dels continguts principals del llibre

Orígens de maras i pandillas: increment de la criminalitat, dels conflictes i dels pressupostos de seguretat

L'autor remarca com els canvis cada vegada més ràpids i més bruscos viscuts a partir dels múltiples fronts de la mundialització deriven en més conflictes i estimulen l'augment dels pressupostos de seguretat. Tanmateix, si la major inversió en seguretat no s'acompanya d'un abordatge directe de les causes reals dels conflictes, resulta infructuosa. L'èmfasi de les polítiques de seguretat en l'activitat repressora, sense resoldre les causes de la violència, es revela com una política ineficaç i alhora injusta.

Les greus mancances en països de l'Amèrica Central, com El Salvador, propicien el gran creixement de les *pandillas* i *maras*. Amb influències de diversos països com els Estats Units i Puerto Rico, el més d'un centenar de *pandillas* pot arribar a aplegar en total un milió de persones.

L'autor destaca com a causes de *maras* i *pandillas*: la corrupció generalitzada, la pobresa i la marginació, les polítiques de seguretat fonamentades en la repressió i la manca de capacitació tècnica, cívica i ètica, la desafecció entre població i Estat, la desestructuració familiar i disfuncionalitats, la prevalença de la cultura de la violència, i la manca d'una

⁹¹ Aquesta documentació s'adjunta al final de la recensió. (ANNEX 1)

cultura política democràtica real i un dèficit clar de representativitat entre els qui tenen el poder i la majoria de la població.

El cas de Nicaragua, a diferència d'altres països de la seva zona que presenten una violència extrema, mostra com la socialització de la riquesa i la creació de vincles de solidaritat actuen com a factors protectors davant la proliferació de *maras* i *pandillas*.

Característiques bàsiques i tendències en el desenvolupament de les maras i d'altres activitats criminals

Vinyamata remarca el caràcter social de les *pandillas* o *maras* com a principal tret diferencial respecte a les bandes delictives o mafioses tradicionals amb un component econòmic clar. Tanmateix, sí que comparteixen una premissa respecte al seu tractament: la necessitat que l'acció repressora s'emmarqui en un conjunt d'actuacions molt més ampli i que es fonamenti en un treball previ d'anàlisi de la criminalitat i de la violència per garantir una major eficàcia.

L'evolució del fenomen de les *maras* es dona tant des d'un punt de vista quantitatiu com qualitatiu, atès que incrementa el seu grau d'atracció i, per tant, d'expansió, i també la pròpia especialització com a organització, i s'identifica cada vegada més amb activitats pròpies de l'economia criminal.

En els darrers anys s'observa una expansió del fenomen urbà cap a medis rurals. També passa de considerar-se una problemàtica local o regional a prendre una dimensió transnacional, estretament lligada a les fluctuacions demogràfiques i als moviments migratoris.

Precisament, l'impuls d'aquesta expansió no prové de capes socials pobres de solemnitat, sinó del que l'autor identifica com a classe mitjana baixa, que tot i tenir un cert grau de formació, veu que es dona un procés de degradació que frustra les seves expectatives de futur. En aquest context, tant la manca d'espais de relació com l'absència de xarxes socials potencien el paper de les *pandillas* i *maras* com a alternatives.

D'altra banda, també es produeix una penetració de membres d'organitzacions com les *maras* en els òrgans de l'Estat, de manera que s'aprofiten de la pertinença a institucions governamentals com les responsables de la seguretat, però sense deixar de contribuir a la *mara* o *pandilla* amb la qual mantenen el lligam més fort.

S'emfatitza la fortalesa dels lligams i la dificultat, impossibilitat en molts casos, d'abandonar el grup, per l'elevat compromís adquirit i les amenaces i els càstigs que comporta, amb risc cert per a la pròpia vida. La vida a la *pandilla* és molt més exigent que la pertinença a un cos de seguretat o militar. L'enfrontament i la lluita estan molt més presents, formen part del dia a dia i resulten en membres molt més preparats tant pràcticament com psicològicament.

Forces de seguretat mal pagades donen com a resultat la participació de molts dels seus membres en activitats il·lícites i criminals. Al capdavall, es tendeix a una menysvaloració constant de la vida.

En resum, la seguretat, l'esperit de solidaritat, la necessitat de socialitzar, ni que sigui a l'interior del grup exclusiu, i el control, el manteniment i la defensa del territori esdevenen les motivacions principals per pertànyer a les *pandillas* o *maras*. Aquests factors contrasten amb la imatge, sovint esbiaixada i molt estesa, que associa aquests grups a finalitats estrictament orientades a cometre crims i lucrar-se.

Les *pandillas* incorporen, segons Vinyamata, un gran capital social, com ho demostra el seu elevat nivell organitzatiu, i actuen com a substituïts de la pròpia família i d'altres proveïdors de vincles i factors integradors que hauria de proveir l'Estat.

Tot plegat, hauria de fer-nos reflexionar profundament sobre quines són les estratègies per fer front a aquesta problemàtica i replantejar les vies basades en la repressió.

Reptes: a la Pau i la Seguretat els calen nous plantejaments

En desafiaments com el que representen, per al conjunt de la societat, fenòmens com les *maras* i les *pandillas*, cal replantejar els models de reacció tradicionals. No es pot prescindir d'intentar conèixer i entendre en profunditat les arrels de la violència que, exercida tant pels grups com per l'Estat, enquista, sinó augmenta, la problemàtica.

L'autor també considera que, per garantir la cohesió social i el desenvolupament, és imprescindible un entorn de pau i seguretat. Per això, proposa un canvi de paradigma en l'actuació policial, basada en un major coneixement de la problemàtica, el respecte escrupolós als drets humans i el respecte i la incorporació, també en la solució, dels qui se suposa que formen part del problema.

També considera imperativa la inversió en coneixement de les agrupacions i les seves característiques i motivacions, amb l'objectiu d'augmentar l'eficàcia i l'eficiència de les intervencions.

Un exemple clar i objectiu d'aquest abordatge és l'experiència de la Fundació Ser Paz anomenada Barrio de Paz Urbana a Guayaquil, on, amb la participació dels membres de les *pandillas* i la cooperació de l'Ajuntament de Guayaquil i la mateixa policia, es revertiren les dinàmiques de violència i els delictes van caure un 60%. Vinyamata exemplifica la transferibilitat d'aquests plantejaments explicant com també van servir a la Policia de la Generalitat — Mossos d'Esquadra per posar en pràctica línies d'actuació que han estat força satisfactòries, sense deixar d'actuar en tot moment en compliment de les funcions que té atribuïdes.

L'esperit de les seves recomanacions per inspirar solucions pot resumir-se en la frase següent:

“Conèixer de manera sistemàtica, científica, objectivament els problemes i conflictes, i les poblacions i societats en què s'emmarquen [...]”

Aquest pensament comporta, inequívocament, la reducció a la mínima expressió de qualsevol mètode basat en la força legítima de les institucions, encara que excepcionalment necessària.

Propostes concretes que planteja l'autor:

- Crear un centre de documentació, estudi i cooperació sobre *maras*, *pandillas* i activitats criminals.
- Formar els funcionaris encarregats del manteniment de l'ordre i la seguretat.
- “Universitat Paz Urbana”: oferir formació adreçada als integrants de les *pandillas* per satisfer les seves demandes educatives.
- Programar sèries de televisió sobre processos d'integració de membres de *pandillas* i *maras*, posant l'èmfasi en els aspectes positius de les agrupacions i els processos de desvinculació amb la violència.
- Celebrar un congrés internacional de membres de *pandillas* per difondre experiències d'integració.
- Elaborar plans integrals d'integració social.
- Potenciar el moviment associatiu legal de les *pandillas* i incrementar les seves relacions socials en un context normalitzat.

Annex 1

1er Encuentro Iberoamericano sobre Maras y asociaciones delictivas

Conclusiones y Recomendaciones

Cumpliendo el mandato de la XV Conferencia de Ministros de Justicia, en su sesión plenaria celebrada en Canarias en el año 2006, en el marco de uno de los compromisos adoptados relativos a la delincuencia criminal con efectos transnacionales, a iniciativa de Don Jorge Arturo Reina, Ministro de Gobernación y Justicia del Gobierno de Honduras, se acordó propiciar este Primer Encuentro de Maras y organizaciones delictivas juveniles. Se proponen como consecuencia de las discusiones sostenidas durante el encuentro, las siguientes recomendaciones para que puedan ser consideradas por los Ministros de Justicia de los países iberoamericanos en su XVI Conferencia cuya celebración está prevista para el año 2008 en Costa Rica.

- Interactuar los países que tienen el fenómeno de las maras en el desarrollo de programas de prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de pandillas y maras.
- Que los Gobiernos revisen los modelos económicos de sus países, en la aplicación de un nuevo modelo económico donde puedan caber todos los sectores y donde la finalidad transversal sea la persona humana.
- Coadyuvar esfuerzos con la Iglesia Católica y Evangélica cristiana para que presten su colaboración en el manejo de esta problemática, porque está comprobado que los miembros de las maras tienen absoluto respeto a la religión así como a sus seres queridos, especialmente a sus hijos.
- Buscar la Cooperación internacional de intercambio de buenas prácticas y modelos de intervención.
- Crear una central de datos de los defensores en aquellos países que poseen el fenómeno de maras y pandillas.

Algunas reflexiones surgidas en el Seminario

La existencia e incremento de organizaciones y actividades pandilleras, el desarrollo de la actividad violenta en la solución de los conflictos y la deriva hacia comportamientos

criminales motivan el esfuerzo, por parte de la Conferencia Iberoamericana de ministros de Justicia, a promover y organizar este seminario en La Antigua, Guatemala.

En países como México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Brasil, entre otros, donde existe una muy notable actividad pandillera⁹² parece ser que las medidas judiciales y policiales aplicadas hasta el momento, lejos de generar la reducción de la violencia y del crimen, se presentan como infructuosas, de escasa incidencia o, incluso, contraproducentes, viéndose incrementado el número de grupos, la población “marera” y la gravedad de los delitos.

Cabe mencionar que en México, en el ámbito Federal y Estatal, el actuar delictivo de las maras presenta una notable disminución al considerarse además, un fenómeno de tránsito.

El seminario sobre “Maras” ha reunido personas y países provenientes de quehaceres diversos centrados todos ellos en la búsqueda de soluciones a los problemas de violencia y criminalidad. La diversidad de planteamientos, lejos de representar un problema, ha resultado útil para contrastar experiencias y descubrir la necesidad de proseguir y profundizar en los objetivos de desarrollar iniciativas útiles y eficaces para solucionar problemas sociales que generan criminalidad y violencia.

Se ve la importancia de acometer la búsqueda de soluciones desde planteamientos realistas y pragmáticos que superen la tradicional tendencia a interpretaciones reduccionistas que invoquen la represión como principal sistema para el mantenimiento del orden, niveles aceptables de seguridad y paz social. Se entiende que la garantía de la vigencia de los sistemas de Justicia, la garantía de los derechos fundamentales y la eficacia en el tratamiento de los conflictos está en estrecha relación con la superación de la pobreza, el combate a la corrupción, la justicia social y el desarrollo de sistemas no violentos de intervención en conflictos.

Convendría prever el tratamiento de las causas que generan los conflictos protagonizados por las Maras: Necesidad de programas de investigación aplicada, de campo y empíricos para conocer mejor las características sociológicas de estos colectivos. Necesidad de desarrollar iniciativas sociales que incluyan nuevos valores y soluciones pragmáticas. Políticas de prevención, rehabilitación y reinserción social. Revisión de los modelos económicos de los países de la región desde la inclusión de todos los sectores sociales y centrada en el bien común y en la persona humana.

⁹² Aunque existen diferencias semánticas las denominaciones pandilla, mara, banda, clica y otras se utiliza como sinónimo en este caso

Recabar el apoyo de las iglesias, especialmente de la Católica y Evangélica. Atender las repercusiones que está teniendo los movimientos migratorios y coordinar la cooperación entre los países de la región que comparten este mismo problema.

Parece conveniente que, en España, se provea de sistemas de acogida a las poblaciones inmigradas dándoles a conocer sus obligaciones y derechos, promoviendo su progresiva integración como ciudadanos, facilitándoles informaciones útiles normalizadas y de proximidad a través de los municipios y Comunidades Autónomas.

Asimismo, el incremento de las soluciones policiales represivas con respeto de los derechos fundamentales. Mejorar el intercambio de información policial y judicial.

En el próximo encuentro se considera necesaria la presencia de los representantes de Brasil y El Salvador ausentes en esta ocasión, los cuales comparten y sufren el fenómeno de Maras y delincuencia juvenil, y cuya percepción del problema se considera de alto interés en la materia que nos ocupa.

Del mismo modo, el grupo de expertos reunidos en Antigua considera adecuado:

- Garantizar el apoyo político y económico que fortalezca la seguridad ciudadana, el sistema educativo, laboral, policial, desarrollando las políticas sociales que aseguren la atención integral de la niñez, la adolescencia y la juventud.
- Alcanzar acuerdos a nivel ministerial para tratar de homogenizar las legislaciones penales. La creación de un grupo de expertos y de un Observatorio desde el que se presenten propuestas comunes, se estudie el fenómeno y establezcan ámbitos de cooperación como por ejemplo, las legislaciones relativas a menores. Se sugiere atender las soluciones no únicamente como una problemática individualizada sino también de ámbito social con medidas sociales.
- Desarrollar políticas socio económicas que contribuyan a combatir el desempleo y políticas juveniles origen del problema. Intensificar la colaboración de los Gobiernos con las asociaciones no gubernamentales (ong's) tratando de desarrollar la cooperación entre el ámbito político (Ministerios) y el técnico, es decir, el de las personas que ejecutan las políticas sociales, económicas y policiales.
- Sensibilizar sobre la conveniencia de políticas legales relativas a los menores. Aplicar las diversas convecciones suscritas (Directrices de las Naciones Unidas relativas a los menores privados de libertad, así como a los acuerdos sobre prevención del Delito

y el tratamiento del delincuente. Las relacionadas con las Reglas mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia, así como la Convención de los Derechos del Niño, las llamadas Directrices de RIAD aprobadas por la Asamblea General de N.U. mediante Resolución 45/112 así como en otros textos internacionales referentes a la juventud y la infancia.

- Desarrollar iniciativas que contribuyan a la adquisición de una conciencia social de estos problemas con el ánimo de recabar apoyos públicos y privadas y la búsqueda de soluciones. Asistencia socio-educativa a familias migrantes.
- Crear un Centro de documentación relativo a pandillas (leyes, estudios pluridisciplinarios, información sobre seminarios e iniciativas internacionales, evitando la dispersión informativa en este ámbito). Búsqueda de solución a los problemas generados por la intervención de los medios de comunicación social que, en ocasiones, distorsionan la realidad. Desarrollo de un modelo policial de proximidad.
- Intercambiar información con la finalidad de localizar los jefes de las maras con el fin de detenerlos.
- Propugnar la voluntad política en el apoyo de iniciativas de paz, desarrollo de políticas de prevención, especialmente en el medio escolar.
- Crear un instituto o escuela desde la que se desarrollen programas formativos al colectivo de jóvenes en situación de riesgo que respondan a sus características propias, den solución a sus necesidades sociales... Que contribuyan también a la formación de funcionarios sociales y policiales preparándolos para actuar de manera alternativa a los sistemas tradicionales basados en la delación, la exclusión o la represión como sistema principal de solución de este tipo de problemas.

De manera general y destacada se expresa un interés notable por la labor desarrollada por Nelsa Curbelo (Guayaquil, Ecuador) en el programa en curso denominado "Barrio de Paz". Se apunta la posibilidad de replicar y adaptar esta experiencia en otros países que, de manera simultánea, reduce la criminalidad, atiende las causas sociales de la misma y procura por la formación de ciudadanos comprometidos con su comunidad haciendo uso de procedimientos no violentos y proponiendo reformas en la acción gubernamental y, especialmente, en la actuación policial.

Las realidades de pandillas y maras, todo y ser diversas dependiendo de los países en los que se manifiestan, poseen características comunes no apareciendo ninguna de éstas

como determinante incuestionable. La desigualdad social, la pobreza, la corrupción especialmente en el ámbito administrativo y político, medidas represivas que sobrepasan lo admisible desde la perspectiva del respeto a los derechos fundamentales, la desestructuración familiar, la pérdida o ausencia de valores cívicos y la desafección como ciudadanos en los procesos políticos y por la democracia son elementos a tener muy en cuenta de cara a entender el fenómeno de las maras y tratar de hallar soluciones.

Una visión integral o global del problema y de las soluciones aparece como la vía recomendable a seguir y, para ello, deberían instruirse la adopción de decisiones políticas que facilitarían la disposición de recursos económicos, la creación de redes de trabajo, el desarrollo de políticas compartidas así como de iniciativas específicas como las apuntadas, dotándolas de los recursos necesarios.

**Grupo de expertos
La Antigua, Guatemala, 10 de Mayo de 2007**

Valora Apunts de Seguretat

Fitxa de valoració d'Apunts de Seguretat				
Període 2008-2009				
<p><i>Apunts de Seguretat</i> vol oferir continguts interessants a les autoritats i les persones amb capacitat de decisió en l'àmbit de la seguretat, i a tothom qui intervé professionalment de maneres diverses en aquest àmbit. També vol ser una eina útil i de fàcil ús per a tots els lectors i lectores. Per això, considerem molt interessant rebre una valoració de tots i totes vosaltres a través de la fitxa de valoració que trobareu al web. Us demanem que respongueu amb la màxima sinceritat i que ens envieu la fitxa emplenada a la bústia de la secretaria de redacció (apuntsdeseguretat@gencat.cat) indicant a l'assumpte "fitxa de valoració". Les vostres aportacions ens ajudaran a millorar i a oferir un producte adequat a les vostres necessitats.</p>				
1. Contingut	Gens	Una mica	Bastant	Molt
Els continguts de la revista us semblen interessants?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Els continguts de la revista us són útils de cara a la vostra tasca en l'àmbit de la seguretat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La qualitat dels diferents articles que s'han publicat us sembla adequada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Forma				
L'accés en línia als continguts de la revista us és fàcil?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La forma de presentar els continguts de la revista us sembla adequada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Valoració general de la revista	Gens satisfactòria	Una mica satisfactòria	Bastant satisfactòria	Molt satisfactòria
Quina valoració global donaríeu a la revista <i>Apunts de Seguretat</i> considerant els 5 números que se n'han editat fins ara i la seva evolució?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Propostes i suggeriments de millora				
Hi ha algun tema que sigui del vostre interès i que voldríeu que es tractés en properes edicions de la revista?	Temes que es proposen:			
Teniu alguna proposta de millora quant a formats de presentació de la revista?	Millores de presentació que es proposen:			
Algun altre suggeriment o proposta de millora?	Altres suggeriments que es proposen:			
<p>Moltes gràcies per la vostra opinió! No us oblideu d'enviar-la a: apuntsdeseguretat@gencat.cat</p>				

Col·labora amb *Apunts de Seguretat*!

La revista *Apunts de Seguretat* vol contribuir a ampliar els coneixements dels professionals de la seguretat sobre temàtiques d'especial interès i també a enfortir els lligams i la col·laboració entre responsables polítics i tècnics i especialistes del món acadèmic, social i policial.

Pel que fa als temes sobre els quals es poden presentar **propostes d'article**, es consideren especialment rellevants les aportacions sobre el crim organitzat, l'àmbit penitenciari, els canvis jurídics o legislatius, la violència masculista, les bandes juvenils, el terrorisme o l'organització de la convivència i el civisme i els efectes previstos o reals sobre la seguretat. També, els que afrontin des de noves perspectives d'anàlisi dades estadístiques o policials o n'aportin de noves. El consell de redacció també resta obert a altres temes que en moments determinats poden tenir un interès prioritari per a la seguretat de Catalunya.

En tots els casos, es demana que l'anàlisi s'orienti a afavorir una tasca diària més eficaç i eficient dels professionals de la seguretat, tant des d'un punt de vista preventiu com reactiu, i lligant l'anàlisi teòrica amb el vessant d'aplicació pràctica. I que, en la mesura que sigui possible, porti reculls de bones pràctiques i/o propostes de millora. En aquest sentit, és útil tenir present que la revista s'adreça principalment als comandaments dels cossos i forces de seguretat de Catalunya i als alcaldes i regidors dels municipis catalans.

Les persones que hi vulguin col·laborar amb un article han de fer arribar a la secretaria de redacció (apuntsdeseguretat@gencat.cat), en suport electrònic, un resum d'unes 150 paraules dels continguts que hi volen desenvolupar, juntament amb la fitxa següent correctament emplenada. Si l'article que proposen és seleccionat per a properes edicions de la revista, la secretaria de redacció hi contactarà per informar-les dels terminis i condicions d'entrega i confirmar la seva disponibilitat.

Una altra forma de col·laborar amb la revista és fent-hi arribar **suggeriments de millora** sobre el treball fet i/o **propostes de temes concrets a abordar o de textos fonamentals** sobre la seguretat dels quals es considera que caldria fer difusió a Catalunya.

Fitxa de col·laboradors/ores
Apunts de Seguretat

Dades personals

Nom i cognoms:	
Centre de treball:	
Càrrec:	
Adreça electrònica:	
Telèfon de contacte:	

Dades de la col·laboració

Dels següents apartats, empleneu només aquell/s que correspongui/n segons el tipus de col·laboració que proposeu.

1. Si voleu publicar un article

Títol sinòptic de l'article proposat:	
Paraules clau de l'article proposat:	
Resum de continguts (10-15 línies)	
S'ha publicat anteriorment?	
Quan i on s'ha publicat?	

2. Si voleu proposar millores

Suggeriment 1:	
Suggeriment 2:	

3. Si voleu proposar algun text bàsic del qual convé fer difusió (prèvia traducció, si cal)

Títol:	
Autor:	
Tipus de text (llibre, capítol, etc.)	
Referència bibliogràfica:	
Motiu pel qual se'n recomana la difusió a través d' <i>Apunts de Seguretat</i> .	

Revista *Apunts de Seguretat*

Secretaria de redacció
 Gabinet de la Secretaria de Seguretat
 Dept. d'Interior, Relacions Institucionals i Participació
 Passeig de Sant Joan 39-41, Palauet, 3a planta
 Tel.: 93 551 25 23
 A/e: apuntsdeseguretat@gencat.cat

Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Secretaria de Seguretat

secretaria de redacció:

Ferran Alonso
Rosa Mur
Elisenda López apuntsdeseguretat@gencat.cat