

DAVID CUARESMA MORALES

Criminòleg. Professor de criminologia de l'Escola de Policia de Catalunya

## 1. INTRODUCCIÓ

El model policial de l'Estat espanyol ha estat objecte d'un debat continu des de la transició a la democràcia al nostre país. Els diversos models proposats han estat reiteradament discutits i revisats en funció de criteris professionals, funcionals i, naturalment, polítics, i en aquest moment no s'ha arribat a l'establiment d'un model que puguem considerar estable i definitiu, en la mesura que ho pugui ser un sistema organitzatiu d'aquesta complexitat.

Al final del mes de novembre de 1997 es va fer a l'Escola de Policia de Catalunya el Seminari sobre el model policial i els seus reptes de futur; les ponències que s'hi van presentar van donar lloc al llibre homònim publicat conjuntament per l'Institut d'Estudis Autònoms i l'Escola de Policia de Catalunya.<sup>1</sup>

L'interès de les matèries que es tracten en aquesta obra radica no solament en l'anàlisi del model actualment en vigor, «encara que seria millor dir *transitòriament en marxa*», sinó fonamentalment en les alternatives que de la mà d'autors i experts estrangers s'hi van debatre. També es va parar atenció a la transcendència internacional dels diversos sistemes europeus d'organització policial, com no podia ser d'una altra manera, ja que el procés de creació de nous cossos policials transfronterers i la coordinació i col·laboració dels ja existents és una tasca apassionant i un dels reptes clau que cal afrontar des de fa uns quants anys i en el futur.

Però no solament cal dedicar l'anàlisi a les grans estructures: al nostre país i en altres del nostre entorn tenim nombrosos cossos policials locals que presenten

---

1. D. A. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms; Escola de Policia de Catalunya. Col. «Institut d'Estudis Autònoms», núm. 28, 2000 (262 pàgines).

una problemàtica específica i alhora diversa, atesa la gran varietat de cossos i les seves dimensions.

Finalment, el procés d'assentament definitiu dels cossos policials autonòmics, especialment els de Catalunya i el País Basc, i la seva incardinació en el sistema policial espanyol, la creació de nous cossos i l'adscripció de dotacions del Cos Nacional de Policia amb aquesta mateixa finalitat a diverses comunitats autònomes donen al nostre sistema un dinamisme continu que manté el model policial espanyol en contínua evolució —o involució, segons es vulgui veure—; a tall d'exemple, n'hi ha prou d'esmentar l'actual discussió sobre les competències que els cossos de seguretat de l'Estat han d'exercir en la violència urbana al País Basc i la polèmica institucional suscitada arran d'això.<sup>2</sup>

Més enllà de qüestions conjunturals, el cas és que el model policial requereix una anàlisi seriosa i rigorosa, confrontant opinions, analitzant alternatives i traient conclusions des del coneixement i la reflexió serena. Els treballs que conté el llibre que ara comentem poden ser de gran ajuda en aquesta tasca.

## 2. EL MODEL POLICIAL A L'ESTAT ESPANYOL

El professor José Manuel Castells, catedràtic de dret administratiu de la UPB, va coordinar un informe sobre el model policial a l'Estat espanyol que es converteix en la primera part del llibre, on aporta el coneixement previ necessari de l'estat actual de la qüestió i la seva contextualització històrica.

Aquest informe fa una anàlisi detallada dels aspectes orgànics i institucionals de la policia, així com del paradigma legal, el marc en què el legislador ha volgut que es moguin els diferents cossos policials i es desenvolupin les seves competències. Des de la Constitució fins als acords de les juntes de seguretat, analitza el desenvolupament normatiu i la seva transcendència en la implementació de les estructures policials. L'autor considera el sistema de competències tripartit espanyol un model problemàtic des del punt de vista estructural, i també en la pràctica diària de l'exercici policial, ja que trobem «tres nivells d'Administració amb tres policies tendencialment integrals»<sup>3</sup> i, això, inevitablement en complica l'anàlisi. Així mateix, centra l'atenció en els models policials internacionals, fent un èmfasi especial en aquells que per proximitat geogràfica o aplicabilitat potencial ens són més propers. Més endavant ens centrarem en els models comparats i en el tractament que en fan aquest i altres autors.

Una de les qüestions més interessants en què se centra Castells és la de l'estructura de la policia judicial en el nostre sistema, des de la perspectiva de la seva

---

2. *El País*, 13 d'agost de 2001: «Rajoy afirma que es pot revisar el paper de les forces de seguretat a Euskadi».

*El País*, 17 d'agost de 2001: «Interior i el Govern basc crearan «òrgans de coordinació» per a lluitar contra el terrorisme».

3. Amadeu Recasens i Brunet: «La seguridad y el modelo policial», a *VII Seminario Duque de Ahumada*, pàg. 56. Esmentat per Castells a «El modelo policial y sus retos de futuro», pàg. 57.

composició material i fonamentalment de la dependència orgànica i funcional. Aquesta és una qüestió cabdal que tracten diversos autors, els quals majoritàriament es mostren partidaris d'una reforma substancial de l'estatut i de la regulació de la policia judicial. Així ho fa Amadeu Recasens a «Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de policías», i també Javier Barcelona Llop a «El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro». Aquest darrer, per exemple, es mostra clarament a favor de la plena dependència d'aquestes unitats dels jutges, els tribunals i el Ministeri fiscal.

El professor Castells no eludeix la problemàtica. Així, quan es refereix a les policies territorials i al model tripartit abans esmentat, s'inclina per la possibilitat d'unificar els dos cossos estatals, Guàrdia Civil i Cos Nacional de Policia, afirmant que d'aquesta manera es resoldrien bona part dels problemes que afecten un sistema tan complex, especialment els que fan referència a la coordinació, l'operativitat i la duplicitat de serveis.

Després d'analitzar de passada la regulació i la realitat pràctica de la seguretat privada al nostre país, on fa fonamentalment una anàlisi històrica i legal de la distribució de competències sobre el seu control, passa a entretenir-se en la necessària transcendència interna que el tercer pilar de la Unió Europea ha de tenir en el model policial espanyol, especialment pel que fa a la seva estructura. Fa una crítica encertada de la regulació normativa d'aquesta important qüestió i s'atura sobretot en la designació de la Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia com els cossos policials de referència en les institucions europees derivades del Conveni de Schengen, així com en la incoherència que això representa amb l'existència de policies integrals a Catalunya i al País Basc, territoris que, d'altra banda, constitueixen gran part de la frontera terrestre amb la resta d'Europa.

En el mateix sentit es pronuncien Iñaki Agirreazkuenaga i José Luis Aurtenetxe, amb el treball titulat «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», que després de fer un detallat relat de la tramitació de l'acord d'adhesió d'Espanya a la CEE i de tots els acords de les comunitats europees relatius a seguretat i policia aprofundeixen en la crítica de Castells; igual que Francesc Guillén a «El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior», que dóna una rellevància substancial a la col·laboració interestatal i a la participació de les policies territorials en els organismes i institucions creats en els acords de Schengen i Amsterdam.

Una de les ponències més interessants, per les propostes de possibles reformes de superació del complex sistema policial espanyol que conté, és la ja esmentada de Barcelona Llop. Aquest autor fa una presentació impecable de l'estructura tripartida del nostre sistema i de la seva gènesi, però, lluny de quedar-se en aquest punt, aporta alternatives a l'actual model no solament des del dret, el seu medi *natural*, analitzant la normativa sobre aquesta qüestió i la jurisprudència sobre aquesta normativa, sinó també des de la realitat més pràctica, especialment pel que fa a les policies locals, per a les quals reivindica més atenció, atesa la múltiple diversitat de policies i la importància que en el volum total d'efectius tenen per al nostre model i per al ciutadà.

La realitat policial catalana rep l'atenció de diversos autors, ja que es van dedicar diverses intervencions a l'anàlisi de l'estructura policial pròpia de Catalunya, així com a la de les seves policies, és a dir, cos de Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i cossos de policies locals. Així, a més de la ja esmentada d'Amadeu Recasens, hi van intervenir Joan Delort («Las policías locales en Cataluña») i Assumpta Palau («Análisis y evolución de las funciones de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra como policía ordinaria e integral»). Si bé Delort i Palau desenvolupen una correcta explicació contextualitzadora des del punt de vista legal i organitzatiu de les policies locals catalanes i de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, respectivament, Recasens en canvi pren com a punt de partida aquest mateix motiu per a donar curs a una reflexió molt més complexa, elaborada i realista del que és i ha de ser un model policial. Amb una gran claredat en els plantejaments i un considerable abast de l'argumentació, prestant una especial atenció a la dimensió policial europea i a la inserció de la policia catalana en aquest context supranacional, ens condueix per un viatge a través del sistema de justícia criminal i d'un model complex que representa per a ell un atractiu repte.

Així mateix, el model policial del País Basc va ser objecte en exclusiva d'una de les ponències, la ja esmentada d'Agirreazkuenaga i Aurtenetxe, i que, tal com dèiem, fa un breu repàs de la confecció i tramitació dels acords sobre seguretat i policia que, signats per Espanya, afecten les comunitats autònomes amb competències en policia, especialment Euskadi.

### 3. MODELS COMPARATS

Els diversos sistemes policials europeus, malgrat les seves diferències organitzatives i competencials, tenen un element comú unificador: la necessitat d'adaptar-se a la nova realitat que deriva del procés d'unificació europea. Aquest procés obliga els diferents cossos policials a adoptar mesures que en més o menys grau reformaran les seves estructures operatives i organitzatives. De ben segur, en molts casos, es crearan unitats noves, s'unificaran i refundaran cossos policials independents i uns altres desapareixeran. En un procés dinàmic d'assentament com el que viu el model espanyol en general i el català en particular, aquesta situació és particularment interessant, per tal com la prospecció respecte al que cal fer i a la manera de dur-ho a terme és especialment important per no cometre errors que es pagarien molt cars en el futur.

Per aquest motiu el coneixement i l'estudi dels diversos models policials del nostre entorn immediat, sigui el de proximitat geogràfica o el de proximitat sociològica i política, té una rellevància especial.

En aquest sentit, les ponències presentades van tenir un extraordinari interès, ja que van analitzar els models alemany (Wolkman Götz: «El modelo policial del Estado federal alemán»), canadenc (André Normandeau: «La organización de los servicios de policía en Canadá y en Quebec: un modelo de policía autónomo, descentralizado... ¡y comunitario!»), anglès i gal·lès (Mike King: «El sistema policial de

Inglaterra y Gales: tendencias de cambio»), així com una perspectiva general de les possibilitats de col·laboració policial internacional especialment centrada en la Unió Europea (Ann Flaveau: «La dimensión transfronteriza de la policía»).

Potser de tots aquests el més proper a nosaltres per la seva estructura política és el canadenc, concretament el que s'aplica a la província del Quebec. Segons André Normandeau, el model policial al Quebec ha estat tradicionalment autònom i descentralitzat, i des de fa alguns anys també és un model de policia professional de tipus comunitari amb el desenvolupament de sistemes com el COP (Community-Oriented Policing) i el POP (Problem-Oriented Policing). A través d'una catalogació d'elements necessaris en la pràctica policial, Normandeau demostra la utilitat i la pertinència d'aquests models, a més de declarar-se molt segur que aquest sistema és el més adequat per a la seva aplicació al nostre país, després de les convenients i necessàries adaptacions al context polític i històric que ens és propi.

Finalment, l'autor defensa una formació més polivalent per als policies, una formació que aposti per la universitat com a centre de reclutament, que al seu torn ofereixi titulacions directament relacionades amb la tasca policial, polivalent i interdisciplinària. Amb això no busca només millorar la qualitat professional del funcionariat policial, sinó també aprofundir en l'autonomia i la descentralització del model.

També cal destacar l'organització funcional dels serveis de policia d'Anglaterra i Gal·les, en la mesura que la seva dimensió local i la pluridependència administrativa dels seus cossos policials (ja que aquests depenen no solament de l'Administració local, sinó també del Home Office) formen un retrat d'estructura complexa, establert i assentat, que sempre mereix una atenció especial, no solament pel sistema considerat en ell mateix, sinó també per la transcendència històrica que comporta.

Mereix una atenció especial la dedicació que els diversos autors fan a les funcions que han d'acomplir les policies territorials en l'aplicació dels acords de Schengen. Per a la majoria dels autors el cas alemany esdevé el paradigma de com la legislació i la jurisprudència de cada país han de regular d'una manera efectiva i congruent aquestes funcions. Malauradament, aquest no és encara el cas espanyol, segons l'opinió d'aquests mateixos autors. En tot cas, la col·laboració internacional és potser el repte fonamental que ha d'afrontar la nostra policia; el retrat que fa Ann Flaveau<sup>4</sup> en la seva ponència és útil malgrat centrar-se en la policia belga i en un model d'organització centralista.

Finalment cal ressenyar l'article del director general de Seguretat Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, Francesc Xavier Martorell, titulat «La articulación policial global desde las perspectivas competencial y funcional. Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Policía autonómica. Policía local», en què fa un repàs acurat de tot el que s'ha dit anteriorment respecte de l'estructura policial des de la

---

4. Ann Flaveau, «La dimensión transfronteriza de la policía», a *El modelo policial y sus retos de futuro*, pàg. 129.

perspectiva politicoinstitucional, que sempre cal tenir molt en compte, ja que no en va han de ser les institucions polítiques les que duguin a terme i decideixin en última instància el model amb què ens haurem de dotar.

#### 4. CONCLUSIONS

La celebració d'aquest Seminari i el llibre a què ha donat lloc serveixen per a constatar que el model policial actualment vigent és només un dels possibles. L'opció que fins ara s'ha pres en el nostre país dona resposta a les nostres necessitats i és fruit d'un context històric i social que l'han condicionat molt, però que de cap manera és l'única forma d'estructurar un sistema complex i de tan pes i importància com el policial.

Tanmateix, no hem de limitar la nostra atenció al que podríem anomenar l'estructuració del model de cossos: l'estructura i l'organització de figures com la policia judicial requereix indiscutiblement una revisió profunda, per no dir una revolució. Si fins ara aquestes unitats han anat funcionant mal que bé, evitant amb la bona voluntat i el zel dels professionals policials i judicials els múltiples obstacles de la feina quotidiana, ja ha arribat el moment que s'estableixi al nostre país una policia judicial que vagi de bracet amb la voluntat constitucional i que estigui més ben adaptada als requeriments de la moderna ciència processal penal. La imminent reforma de la Llei d'enjudiciament criminal hauria de ser l'oportunitat per a què, de la mà de la revisió de les figures del jutge de primera instància i el fiscal, així com de la separació de les seves funcions d'investigació i instructores, es creés una policia judicial no afectada ja d'una esquizofrènica doble dependència.

Però si hi ha alguna cosa que caracteritza el nostre model és la complexitat, l'estructura tripartida que impedeix el veritable desenvolupament d'una policia integral, almenys en el seu sentit tradicional més pur. Al seu torn, aquest sistema complex és ric i estimulant, permet crear-hi un veritable *nou model* que anirà de la mà de l'estructuració del *supramodel europeu*. El nostre jove model policial, precisament per la seva joventut, pot tenir una virtut sobre altres de més rancis i rígids i cal aprofitar-ne els possibles avantatges per adaptar-ho als canvis que s'acosten.

Durant l'any 1999 el Senat espanyol va mantenir una subcomissió encarregada d'elaborar un informe que servís de base a l'establiment d'un nou model policial.<sup>5</sup> Les seves conclusions, atès el caràcter polític de la redacció, no tenen la concreció que caldria esperar, però tanmateix aporten informació de gran utilitat sobre la perspectiva institucional pel que fa a la qüestió que ens afecta. Per a aquesta subcomissió, «el model policial espanyol ha demostrat la seva adequació per a complir les missions que li són pròpies». Per tant, aquest model ha de ser millorat però no reformat en excés, és a dir, els tres nivells d'organització que el

---

5. Informe de la subcomissió creada en el si de la Comissió de Justícia i Interior, encarregada de l'elaboració d'un informe que serveixi de base per a l'establiment d'un nou model policial, així com els vots particulars que s'hi han formulat. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. VI legislatura. Sèrie D: general, 29 de desembre de 1999. Núm. 526.

caracteritzen —estatal, autonòmic i local— han de restar i, fins i tot, accentuar-se com a estaments diferenciats que presten un mateix servei, encara que calgui millorar-ne els sistemes de col·laboració sumant esforços, per millorar el potencial del sistema des de la seva mateixa diversitat.

Les tendències que s'han observat en l'anàlisi comparada internacional ens diuen que no hi ha fórmules màgiques, simples i senzilles: els diversos models assajats han fet tendir a la centralització les policies tradicionalment descentralitzades, i unes altres de tall més centralista opten per sistemes més descentralitzats; el desenvolupament del model canadenc n'és un bon exemple. La cautela ens ha de fer adaptar a l'evolució constant a la qual està subjecte el concepte de seguretat en les societats modernes, sense que per això calgui fer canvis precipitats ni triar camins que poden ser d'anada i tornada, sense que reportin cap benefici.

En tot cas, malgrat les diverses propostes i els debats institucionals, el model policial espanyol resta inalterable en el seu disseny polític des de la redacció de la Constitució i de la Llei orgànica 2/1986, de forces i cossos de seguretat. El temps dirà si aquest sistema es manté i si ha estat la millor opció. Mentrestant potser seria bo reflexionar sobre el que conté aquest llibre perquè, per bo que sigui un model, sempre pot ser millorable, i en una societat canviant i en contínua evolució, especialment l'europea —en procés d'unificació—, les estructures policiaques no han de romandre estàtiques durant gaire temps, tret que vulguin perdre el sentit que els dóna vida: el servei efectiu a la societat que les ha creat.