

Laura Regué López

RÈGIM JURÍDIC DE LES POLICIES LOCALS A CATALUNYA

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit pel Dr. José Miguel Abdelkader García

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2015

Índex

Introducció

Capítol 1. Règim jurídic estatal.

I.	Règim jurídic de la Policia Local abans de la Constitució de 1978.....	4
II.	La Constitució de 1978.....	6
III.	La Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Cossos i Forces de Seguretat	11
	a) La LOFCS i el disseny del model de policia a Espanya.....	14
	b) L'entrada en vigor de la LOFCS i l'àmbit funcional de la Policia Local.....	15
IV.	El Règim Local.....	21

Capítol 2. Règim jurídic autonòmic.

V.	L'impacte de la LOFCS en el règim jurídic policial existent a Catalunya.....	25
VI.	L'Estatut d'Autonomia de Catalunya.....	28
VII.	La Llei d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.....	33
VIII.	La Llei de Polícies Locals de Catalunya de 1991.....	39
IX.	El Règim Local.....	53
X.	La Carta Municipal de Barcelona.....	55

Capítol 3. Conclusions finals.

Bibliografia

Abreviatures

Art:	Article
BOE:	Butlletí Oficial de l'Estat.
CCAA:	Comunitats Autònomes.
CE:	Constitució Espanyola.
CMB:	Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
CP:	Codi Penal.
Disp. ad.:	Disposició addicional.
Disp. der.:	Disposició derogatòria.
Disp. fin.:	Disposició final.
Disp. tran.:	Disposició transitòria.
EAC:	Estatut d'Autonomia de Catalunya.
LMRC:	La Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya.
LO:	Llei Orgànica.
LOFCS:	Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat.
LOSSPC:	Llei 7/2003, de 7 d'abril, d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.
LPGCME:	Llei 10/1994 de 11 de juliol, de la Policia de la Generalitat de Catalunya "Mossos d'Esquadra".
LPLC:	Llei 16/1991, de 9 d'agost, reguladora de les Polícies Locals a Catalunya.
LRBRL:	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local.
LRSAL:	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.
Op. Cit.:	L'obra ja citada del mateix autor.
STCS:	Sentència del Tribunal Constitucional.
TC:	Tribunal Constitucional.

TRLMRLC: Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local a Catalunya.

TRRL: Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que aprova el Text Refós de Règim Local.

Vid: Mireu.

Introducció

Ens trobem dins d'un model policial complex jurídicament, no només per la forma en què les competències en matèria de seguretat pública han estat distribuïdes territorialment a les diferents Administracions, atenent a la descentralització de poders, sinó perquè partint de la premissa anterior trobem arreu de l'Estat una quantitat de normes que es troben dispersades en matèria de seguretat pública, és a dir produccions normatives en diferents rangs de Llei, i per la diversificació de les mateixes, doncs aquestes han regulat la seguretat pública atenent a criteris de dependència d'un Cos Policial estatal, autonòmic o municipal.

Dins d'aquest sistema hem d'encabir la Policia Local, que tal com bé indica la seva denominació ha estat un instrument pel quals molts municipis han completat l'autonomia local garantida constitucionalment en l'article 140 de la Constitució.

Atenent a aquest precepte constitucional, es pot afirmar que tradicionalment, la Policia Local ha vingut desenvolupant funcions que són inherents a l'àmbit local. Tals com procurar pel compliment de les ordenances municipals o la prevenció d'actes delictius han provocat una configuració jurídica dual: això és *policia administrativa* i *policia de seguretat*.

A partir d'aquesta situació realitzarem una fotografia de l'àmbit jurídic en matèria de seguretat pública, existent abans de l'aprovació de la Constitució Espanyola de 1978, després d'aquesta, i de la mateixa manera analitzarem en el territori de Catalunya, les competències en matèria de seguretat pública amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 a més a més de considerar les diferents creacions de Cossos Policials que van anar sorgint en aquest context, tant a nivell estatal com a nivell autonòmic.

Tot això, sense deixar de perdre de vista la configuració jurídica de les Polícies Locals, i les normatives que sorgeixen d'acord amb les previsions constitucionals i estatutàries catalanes, per tal de donar resposta a què és la Policia Local, quina és la seva composició, els seus òrgans, les seves funcions i la seva evolució en el temps.

Per a realitzar tots aquests propòsits desglossarem les diferents lleis principals que preveuen l'existència i l'actuació de diferents Cossos Policials, amb especial èmfasi a la

Policia Local: La Constitució Espanyola, la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, les normatives estatals en Règim Local, els respectius Estatuts d'Autonomia de Catalunya, la Llei d'ordenació del Sistema de Seguretat Pública a Catalunya, la Llei de Polícies Locals de Catalunya i la normativa autonòmica en Règim Local.

Com a objectiu ens hem proposat conèixer si el model policial espanyol es va consolidar d'acord amb les necessitats existents i com ha evolucionat d'acord amb les actuals valorant la seva efectivitat. Respecte al model policial català hem seguit el mateix *iter*, observant les funcions determinades pel legislador i la seva materialització.

La metodologia emprada es basa en una recopilació de fonts doctrinal que tracten la matèria a la vegada que es compara amb la pròpia Llei establint-ne les seves connexions per donar resposta als objectius de l'estudi, per acabar oferint una valoració global al respecte.

Capítol 1. Règim jurídic Estatal

I. Règim jurídic de la Policia Local abans de la Constitució de 1978.

Els antecedents històrics de la Policia Local a Espanya¹ han estat durant molt de temps confosos i sovint no s'han pogut distingir d'una manera clara del naixement dels altres cossos policials de caràcter general.

Des del moment de l'aprovació de la Constitució Espanyola del 1812,² o també coneguda com la Constitució de Cádiz, es va preveure l'existència i creació d'un Cos de Policia Local, doncs aquesta establia en el seu article 321: «Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, y auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público». Va ser a partir d'aquest moment en que la majoria de municipis, encara que no tots, han disposat de policies municipals.

Però per tal de contextualitzar històricament la Policia Local i el seu règim jurídic en un moment més proper en el temps, cal situar-nos en el règim dictatorial i autoritari de Francisco Franco. Durant aquesta època, la seguretat pública en general venia clarament marcada per un intervencionisme militar³ que s'havia originat amb la Dictadura de Primo de Rivera, que va ser prolongada al menys fins l'any 1959, justificant-ne el manteniment de l'ordre públic. Així l'estat de guerra va romandre vigent fins l'any 1948, existint lleis com la Llei de repressió de la maçoneria i el comunisme de 1940, la qual preveia tribunals militars especials fins al 1964; la Llei de responsabilitats polítiques del 1939 fins el 1966; i el Bàndol de la Junta de Defensa Militar de 1936 el qual va crear el delictes de rebel·lió militar amb competència de la jurisdicció militar sobre els civils fins al 1969. Així, la policia i el seu àmbit organitzatiu era de caràcter militar segons una Llei de 1941 i un Reglament del 1942 pels quals atorgaven a la Policia Armada i a la Guàrdia Civil aquesta naturalesa. També la legislació ordinària assumia un gran nombre de competències de caràcter militar.

¹López-Nieto y Mallo, Francisco. *La Policía Municipal*. 3.^a Edición. Madrid : El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2007. 49 pp.

² López-Nieto y Mallo, Francisco. *La Policía Municipal...*, op. Cit.

³ Luciano Parejo, Alfonso ; Dromi, Roberto. *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*. Madrid : Marcial Pons, 2001. 29-30 pp.

Centrant-nos en la regulació normativa preconstitucional de la Policia Local, aquesta, va girar entorn de la Llei 41/1975 de Bases de l'Estatut de Règim Local, la qual va ser aprovada pel Reial Decret 3076/1977 de 6 d'octubre.

En tant no va entrar en vigor la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local del 1975, el Decret 823/1976⁴ de 23 d'abril sobre Funcionaris de la Policia Municipal i Cossos Armats de les Corporacions Locals⁵ el qual es componia de tres articles, preveia en el seu article primer, les funcions de la Policia Local en matèria d'ordre públic, atribuïdes pel Reglament de Funcionaris Locals de 30 de maig de 1952 i previstes també al Reglament Orgànic de la Policia Governativa aprovat per el Decret 2038/1965 de 17 de juliol.

L'article segon del Decret 823/1976, regulava la dependència de la Policia Local als Ajuntaments i les competències que ostentaven a partir de la legislació local a més de la de l'auxili a l'ordre públic en general. L'article procedia indicant que els membres integrants dels Cos eren considerats Agents de l'autoritat a tots els seus efectes, sotmesos a les instruccions dels seus Caps i que en els casos d'alteració de l'ordre públic i en els supòsits de prevenció del mateix, la Policia Municipal hauria de prestar els seus serveis efectuant la guarda d'aquest.

A més a més a través del requeriment dels Governadors Civils i el Director General de Seguretat de Madrid, la Policia Municipal haurà de prestar els seus serveis quan fossin dictades normes de prevenció o de manteniment de l'ordre públic quedant aquesta sotmesa als anomenats òrgans.

Amb l'entrada en vigor de la Llei de Bases de Règim Local de 1975,⁶ es va determinar quina era la naturalesa del Cos de la Policia Local. Es configurava doncs a l'article 97, el qual qualificava com a funcionaris de serveis especial aquells que desenvolupessin activitats que requerissin d'una aptitud específica i que per al seu exercici no els hi fossin exigibles amb caràcter general la possessió de títols acadèmics o professionals

⁴ BOE núm. 99, de 24 de abril de 1976, páginas 8103 a 8103 (1 pág.)

⁵ Luciano Parejo, Alfonso ; Dromi, Roberto. *Seguridad Pública y Derecho Administrativo...*, op. Cit.

⁶ BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1977, páginas 25969 a 25986 (18 págs.)

determinats de manera que es comprendrien en aquest subgrup - els funcionaris de serveis especials - la Policia Municipal i els seus Auxiliars entre d'altres.

Pel que fa a l'àmbit territorial d'actuació d'aquest Cos en els diversos municipis, l'article 99.1 de la LRBRL, estableix que aquestes només existirien als municipis amb un nivell poblacional superior als 5.000 habitants, a excepció que el director de l'Administració Local n'autoritzés la creació en els municipis amb un cens inferior.

Finalment l'àmbit funcional de la Policia Local el delimitava l'article 98.1 de la LRBRL, el qual determinava que la Policia Municipal tindrà al seu càrrec l'execució, atenent a la legislació general, de les mesures de policia encomanades de les autoritats competents i especialment, la vigilància, l'ordenació en el tràfic, la cooperació a la representació corporativa, i altres anàlogues que li siguin atribuïdes. A més a més se li conferia com a tret general auxiliar a l'orde públic i quan fos necessari les funcions de policia judicial conforme a les lleis.

Es preveia que per a la seva organització, aquesta havia d'estar integrada en un Cos únic tal com indica l'article 99.2 de la LRBRL, i el comandament d'aquesta li corresponia al Cap del Cos, el qual estava sota supervisió i dependència directa de l'Alcalde.

II. La Constitució Espanyola de 1978.

L'aprovació de la Constitució Espanyola⁷ va implicar un canvi de pensaments i actituds respecte a la policia doncs, es va passar d'una policia d'un Estat autoritari a una policia d'un Estat Democràtic i de Dret, així el model policial que es va delimitar, segons Barcelona Llop, no era el d'una policia que persegueix i reprimeix⁸ els enemics d'una voluntat autoritària sinó el d'una policia que protegeix el lliure exercici dels ciutadans i garanteix la seguretat ciutadana en el marc, com ja s'ha exposat amb anterioritat, d'un Estat Social social i democràtic de Dret.

⁷ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 18-19 pp.

⁸ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 24 pp.

A grans trets, el debat del poder constituent en matèria de seguretat pública, es va basar en la voluntat d'aquest⁹ d'acabar amb les interconnexions entre l'exèrcit o les Forces Armades i les Forces i Cossos de Seguretat, establint una separació orgànica i funcional diferenciada, el sotmetiment de la policia de seguretat a l'Administració Pública i que aquesta fos regida pels principis de l'Administració que es prediquen de la Constitució, i finalment a conseqüència de la inserció de la policia a l'Administració, la creació dels funcionaris i la regulació d'aquests en un estatut especial per la naturalesa de les funcions que desenvolupen. En aquest sentit, Luciano Parejo¹⁰ exposa el progrés que va suposar el període constitucional pel que fa a la funció estatal de seguretat i ordre públic gràcies a la incorporació de l'acció punitiva penal i l'acció preventiva administrativa policial de seguretat.

Però el debat del poder constituent en la regulació de la Policia Local l'any 1978, no va resultar ser la principal qüestió transcendent en matèria de seguretat pública, doncs les discussions sobre la policia és van basar principalment en la possibilitat de donar cobertura normativa a les Comunitats Autònomes¹¹ per tal de que aquestes poguessin assumir competències en la creació de Cossos Policials Autònoms i en menys grau, en decidir sobre la naturalesa de la policia estatal, si havia de ser de caire civil o de caire militar.

És doncs en aquest context, que les Polícies Locals van passar desapercbedes tot i que segons Barcelona Llop, un cop aprovada la CE el legislador li va esperar la tasca de delimitar el marc jurídic d'aquestes. Cal precisar que principalment el dibuix normatiu d'aquestes, es realitzaria en base de l'article 148.1.22 de la CE, amb l'assumpció de competències autonòmiques sobre la coordinació de les Polícies Locals. El mateix autor interpreta que el precepte indica que és necessari contar amb les Polícies Locals en el model policial espanyol, sense dir de quina manera ni com però si preveient la seva existència en la dimensió policial, ja que al permetre a les CCAA assumir facultats de coordinació i altres en relació amb les Polícies Locals, és lògic que aquestes hagin d'existir i ser regulades normativament.

⁹ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit.

¹⁰ Luciano Parejo, Alfonso. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: Problemas de siempre y ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*. Valencia : Tirant lo Blanch, 2008. 23-28 pp.

¹¹ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico...*, op. Cit.

D'altra banda, el legislador no només havia de desenvolupar el marc jurídic de les Polícies Locals a través de l'article 148.1.22 de la CE sinó que ho havia de fer en tot el seu conjunt, sent necessari precisar els requisits d'existència d'aquestes, les seves funcions, les relacions de col·laboració amb la resta de Cossos Policials, l'àmbit territorial d'actuació i el règim estatutari dels seus membres etc.

Per tal de donar resposta a aquestes necessitats de regulació normativa de la Policia Local, l'article 104.2 de la CE va preveure la regulació d'una llei orgànica per a tractar les matèries relatives a les funcions, els principis bàsics d'actuació i estatuts de totes les forces de seguretat. Malgrat que la Policia Local va ser un concepte entès dins del règim local, el legislador no va aprofitar per a modernitzar aquest Cos, de forma que tampoc va incloure noves mencions sobre aquest.

No va ser fins l'aprovació de la LOFCS, que el legislador va acabar de determinar el marc jurídic estatal sobre les Polícies Locals fins que posteriorment es va donar pas a l'entrada de les lleis autonòmiques sobre Policia Local, en un primer moment senzilles i modestes i posteriorment més complexes i elaborades.

Segons el mateix autor,¹² l'èmfasi que es va donar en matèria de seguretat a nivell estatal i autonòmic va excloure a la Policia Local de ser regulada normativament tal com es mereixia, prova d'això es que no apareix cap menció de la Policia Local al llarg del text constitucional i que ha provocat que al llarg dels anys la configuració d'un règim normatiu el qual no correspon sovint amb les actuacions que aquest Cos dur a terme ens els carrers de ciutats i pobles, realitat que pot portar problemes a la pràctica sense que es pugui resoldre el conflicte, doncs l'ordenació jurídica de les Polícies Locals no permet resoldre'ls.

És necessari mencionar que si la Policia Local ha estat considerada des de sempre, una peça indispensable en el règim local tal com s'ha mostrat en el desplegament normatiu exposat fins ara pel qual s'atribuïen competències als ajuntaments, caldrà analitzar les conseqüències que va comportar l'aprovació de la CE del 1978 des de la vessant de l'autonomia local.

¹² Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit.

En aquest sentit la Norma Suprema, va implicar el disseny d'un model general d'organització territorial per a tot l'Estat doncs així és recull en els articles 137, 140, 141 i 142 els quals estableixen com a principi constitucional l'autonomia local establint-se com un límit ja que ha de respectar tant l'Estat com les CCAA en l'exercici de les seves respectives competències.¹³ L'autonomia local té segons Joan Ridaó una triple dimensió: la institucional o constitucional, la competencial i la financera, i per al tracte jurídic de la Policia Local des de la garantia institucional cal atendre a l'article 140 de la CE.

Així l'article 140 de la CE garanteix l'autonomia dels municipis, de forma que els municipis poden gestionar els seus respectius interessos,¹⁴ sense que es pugui deduir quines són les competències que aquests poden ostentar a través d'altres preceptes constitucionals. L'autor Barcelona Llop¹⁵ considera que la garantia institucional ve determinada per la gestió dels propis interessos que puguin realitzar els municipis però què a diferència de les Comunitats Autònomes, no es dedueix de la CE quines competències locals han d'existir per a que sigui respectada aquesta garantia. Així correspon al legislador determinar el contingut competencial de l'autonomia local constitucionalment garantida tenint en compte que el TC en última instància serà qui decidirà si la llei vulnera o no la garantia institucional.

Ja s'ha exposat amb anterioritat, que l'article 148.1.22 sobre l'assumpció de competències per part de les CCAA en la coordinació i de les altres facultats en relació amb les altres Polícies Locals, reconeixia l'existència del Cos de Policia Local en el disseny del model policial espanyol, però concretament el mateix autor exposa que a través d'aquest precepte constitucional s'atribueix indirectament que les entitats locals disposen de competències en matèria policial, idea que també sosté Tomás Gil Márquez,¹⁶ al afirmar que a través d'aquest reconeixement implícit de competències en matèria policial, poden existir Polícies Locals.

¹³ Ridaó Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estaut. Barcelona : Ariel, 2007.* 251 pp.

¹⁴ Barcelona Llop, Javier. *Polícia y Constitución...*, op. Cit.

¹⁵ Barcelona Llop, Javier. *Polícia y Constitución...*, op. Cit.

¹⁶ Linde Paniagua, Enrique *et al* Del Agua, Roberto *et al* Aranda, Francisco José *et al* Cámara del Portillo, Diego *et al* Carrillo Cordero, Fernando *et al* Fabregat Díaz, Albert *et al* García Herranz, Rafael *et al* San Pedro, José García *et al* Gil, Márquez Tomás *et al* Gutiérrez Rodríguez, Marceliano *et al* Lora-Tamayo Vallbé, Marta *et al* Martín Alonso, Pablo *et al* Mingorance Torralba, Manuel *et al* Moure Colón, Fernando *et al* Moya Lucendo, Mauricio *et al* Pais Rodríguez, Ramón *et al* Pérez de Gregorio, Joaquín *et*

El precepte doncs, determina segons els autors la necessitat d'existències de les policies locals i conseqüentment l'existència del seu règim competencial local que ha de ser delimitat pel principi d'autonomia local que constitucionalment es predica de l'article 140. Ara bé, l'article 148.1.22 no estableix l'obligació de que tots els ens locals hagin de tenir cossos policials locals propis, doncs atenent a la teoria de la garantia institucional el legislador té un cert marge alhora de precisar quines seran les competències locals assumides i en quina mesura sobre la seguretat pública.

A banda de la garantia institucional cal exposar, també ja vist amb anterioritat que en matèria policial està previst constitucionalment l'existència de policies autonòmiques de manera que queda superada la qüestió organitzativa policial pivota en dues bases: l'estatal i local, sinó que cal afegir la base autonòmica per aquelles Comunitats Autònomes que prevegin l'existència de la policia territorial, sense perjudici de les que no en disposin.

En la mesura que es preveu constitucionalment aquests tres nivells, és insostenible segons Barcelona Llop¹⁷ que coexisteixin Cossos policials en àmbit estatal, autonòmic i local amb unes funcions o atribucions idèntiques o similars, de manera que un dels tres nivells ha d'ocupar un pla secundari,¹⁸ resultant que no tots els Cossos seran equiparables. Caldrà analitzar doncs, l'àmbit competencial de les diferents Administracions públiques territorials sobre la seguretat pública.

Finalment cal esmentar que segons el mateix autor, la figura de les Polícies Locals desperten certes problemàtiques en quant si aquestes han d'estar presents a tots els municipis o només en alguns en concret, quins són els criteris per a la determinació de la seva existència, i si o si aquestes han de ser considerades únicament a nivell municipal o poden ser-ho a nivell provincial. Per tal de donar resposta a aquestes qüestions cal tenir present que la normativa preconstitucional va romandre al marge de la garantia institucional en l'autonomia local a banda de l'absència de Polícies Autonòmiques, que ara configuren d'una forma transcendent l'estructura del sistema policial espanyol.

al Rico Damas, Francisco et al Rodríguez Mata, Juan Francisco et al Romero Caro, Manuel et al Sánchez Fonet, Manuel et al Usano Martínez, Eduardo José. La coordinación de las Policías. Madrid : Constitución y Leyes, 2002. 265 pp.

¹⁷ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit.

¹⁸ Vid Capítol 2 apartat VI. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya

III. La Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Cossos i Forces de Seguretat.

Tal com s'ha analitzat en l'anterior apartat, partim de la base de que el model policial espanyol és un model complex per al que fa a l'organització d'aquest, doncs ens trobem en una organització territorial on són reconegudes les diferents nacionalitats i regions en la vessant d'autonomia (art. 2 CE) i alhora és reconeguda l'autonomia dels municipis (art. 140 CE).

Per tant, en l'Estat compost en el qual vivim, l'àmbit policial no ha pogut evitar el fenomen de descentralització dels poders,¹⁹ en aquest sentit cal tenir en compte que el model policia espanyol s'integra dins dels models descentralitzats, ja que coexisteixen Cossos estatals, autonòmics i locals, afegint a més forces policials de bases territorials diferents com poden ser les que coincideixen amb els territoris forals.

Per Barcelona Llop,²⁰ la descentralització implica que no totes les plasmacions en l'àmbit policial han tingut la mateixa intensitat, no només perquè tant com les Polícies Autonòmiques com les Polícies Locals ostentes diferències estructurals importants, sinó que també cal tenir en compte que el fet autonòmic que es preveu a la CE, existeixen diferents règims entre les Comunitats Autònomes, donat que unes poden disposar de Cossos Policials propis i altres no, si a més cal afegir que totes les que en poden disposar ho facin de forma efectiva.

En aquest sentit, cal reiterar la idea de que si estem en un Estat que efectivament es troba políticament descentralitzat, significa que tant els òrgans estatals com els autonòmics participen en l'exercici de la potestat legislativa²¹ i que aquesta participació és realitza a través del repartiment de competències per tal d'exhaurir tota la legislació. Doncs bé, l'article 149.1.29 de la Constitució, reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de seguretat pública, així ho estableix el precepte indicant que « El Estado tiene competencia exclusiva sobre seguridad pública, sin perjuicio de la

¹⁹ Abdelkader García, José Miguel. *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*. Valencia : Tirant lo Blanch, 2011. 230 pp.

²⁰ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 245-294 pp.

²¹ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estaut*. Barcelona : Ariel, 2007. 289 pp.

posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

Analitzant aquest precepte es desprèn que l'Estat es reserva la competència exclusiva sobre seguretat pública però contempla la possible existència de les diferents policies territorials admetent que les Comunitats Autònomes que puguin disposar d'elles han d'adoptar mesures de seguretat pública encaixant amb les funcions de les Forces i Cossos de Seguretat, de manera que les policies autonòmiques al estar incloses en el precepte han de participar de la mateixa manera en la contribució de la seguretat pública, fet que l'autor Barcelona Llop²² cataloga d'excessiu el sentit literal del precepte sobre l'assumpció de l'Estat en competències exclusives en matèria de seguretat, interpretació que més endavant podrà ser corroborada, donat l'ampli desplegament normatiu en matèria de seguretat pública que s'ha realitzat a Catalunya.

Fet que també sosté Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga,²³ al afirmar que la jurisprudència del TC ha determinat que correspon a l'Estat de forma exclusiva la competència en matèria de seguretat pública d'acord amb l'article 149.1.29 de la CE, però que forçosament aquesta atribució troba límits en les competències atribuïdes a les Comunitats Autònomes, tant pel que fa a la seva vessant organitzativa com funcional, ja provinguin del *sense perjudici de* l'article 149.1.29 de la CE com de les competències autonòmiques assumides a través del 148.1.22 de la CE. L'autor continua afirmant que la pretensió del caràcter excloent, de la intervenció estatal en matèria de seguretat pública, no pot impedir l'actuació de les CCAA des de les seves competències sectorials, buscant entre d'altres l'objectiu de contribuir a la seguretat pública, sempre que es respecti la regulació estatal. Per tant la competència no pot considerar-se com a exclusiva, tal com sembla predicar-se aïlladament de la primera part de l'art. 149.1.29 CE.

Tot i així Barcelona Llop destaca que la única forma d'entendre que a l'Estat li correspon de veritat la competència exclusiva en matèria de seguretat pública, és

²² Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit.

²³ Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga. Les competències estatals i autonòmiques en matèria de seguretat pública i privada. S'opera algun canvi amb el nou Estatut per a Catalunya. *Revista Catalana de Seguretat pública*. 2006, núm. 17. 61-70 pp.

limitant aquesta competència a l'aspecte legislatiu respecte a les Comunitats Autònomes que poden disposar de policies pròpies.

Si bé la Constitució no ho exposa de manera expressa, l'existència de les Polícies Autònòmiques no alteraria l'exclusivitat de la competència legislativa estatal ja que a l'Estat li correspondria establir quines són les funcions que aquests Cossos poden exercir sota el comandament de les autoritats autonòmiques. En altres paraules l'autor exposa que a l'Estat li correspon legislar i a les Comunitats Autònomes que disposin de policies pròpies hauran de moure's dins l'àmbit funcional delimitat per la normativa estatal, de manera que participarien en la funció del manteniment de la seguretat pública, però sense envair la competència estatal exclusiva. Doncs l'article 149.1.29 de la Constitució admet la creació de Polícies Autònòmiques en el què estableixin els seus respectius Estatuts en el marc del què disposi una llei orgànica, admetent d'aquesta manera la creació d'una policia pròpia però sense entrar a regular quines haurien de ser les seves funcions, per pertànyer aquesta potestat a la legislació estatal.

Tot i aquesta reflexió que l'autor realitza sobre l'abast de l'article 149.1.29 de la CE, exposa que a la pràctica, s'ha desmantellat aquesta interpretació constitucional, ja que alguns Estatuts que contempnen la creació de policies pròpies, van més enllà designant funcions que els hi són competencialment atribuïdes. Això és així perquè en molts casos l'àmbit funcional d'aquests Cossos Policials han quedat al marge de la legislació estatal,²⁴ a banda, de que els Estatuts d'Autonomia no són normes a través de les quals l'Estat pugui exercir competències legislatives que constitucionalment té.

Podem concloure doncs, que del diferents preceptes constitucionals que ordenen el repartiment de competències (art 149.1.29 i art. 148.1.22 de la CE) i tenint present la garantia institucional de l'autonomia local (art. 140 de la CE) resulta quedar acreditada en matèria de seguretat pública, la convivència de diferents escales policials, l'estatal, l'autonòmica i el local.

El present capítol doncs, té per objecte analitzar aquesta vessant tridimensional, tenint present els nivells autonòmics i policials que són els protagonistes de la

²⁴ Vid Capítol 2. apartat V. L'impacte de la LOFCS en el règim jurídic policial a Catalunya

descentralització policial constitucional,²⁵ atenent a l'article 104 de la CE pel qual es desenvolupa la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat.

a) La LOFCS i el disseny del model de policia a Espanya.

La LOFCS respon al mandat de l'article 104 de la CE, el qual disposa: « 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ».

Segons Barcelona Llop,²⁶ el primer apartat té un caràcter omincomprensiu, ja que pretén donar resposta a la problemàtica de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, de les Comunitats Autònomes i de les Corporacions Locals.

Precisament, és aquest l'objectiu principal de la Llei el qual es centra en dibuixar les bases del règim jurídic de les Forces i Cossos de Seguretat en el seu conjunt, tant per a les dependents del Govern de la Nació, com de les Polícies Autonòmiques i Locals, establint els principis bàsics d'actuació comuns a tots aquests i fixant-ne els criteris estatutaris essencials.

Objectiu que es plasma en el preàmbul de la Llei, partint ja de l'existència de diferents col·lectius policials que operen en un mateix territori amb funcions semblants i de forma parcial amb funcions comunes. A partir d'aquesta actuació conjunta, s'exposa la necessitat de dotar a tots els Cossos a través de la Llei Orgànica de principis bàsics d'actuació idèntics i de que les bases estatutàries siguin comunes que es tradueixen en el principi de cooperació recíproca i el de coordinació entre les Forces i Cossos de Seguretat pertanyents a totes les esferes administratives.

Pel que fa el caràcter de llei orgànica de la LOFCS aquest s'exigeix com s'ha vist pel mandat de l'article 104 de la CE i per l'article 149.1.29 de la CE que permet fixar els

²⁵ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 253 pp.

²⁶ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 22-30 pp.

termes pels quals les CCAA pretenen assumir competències relatives a la coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals.

Cal destacar que la present llei recull el manteniment de la seguretat pública que és competència exclusiva de l'Estat, doncs el seu manteniment correspon al Govern central i al de la resta d'Administracions públiques, Comunitats Autònomes i Corporacions Locals.

En aquest sentit, segons López-Nieto y Mallo,²⁷ el primer apartat de l'article 104 de la Constitució pel qual s'estableix que les Forces i cossos de Seguretat sota la dependència del Govern, tenen la missió de protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana, entra en aparent contradicció amb l'article 1 de la LOFCS, ja que mentre que el precepte constitucional sembla despendre que les Forces i Cossos de Seguretat, qualsevol quines siguin, es troben sota la dependència del Govern de la Nació, a continuació l'apartat segon del precepte legal citat, sembla indicar que aquesta dependència només té lloc per a les Forces i cossos de Seguretat de l'Estat, ja que són enumerats altres Cossos Policials a continuació, atribuint dependència de les comunitats Autònomes i de les Corporacions Locals.

L'autor però, resol aquesta aparent contradicció tenint en compte en primer lloc, que la norma constitucional és terminant i sense distingits, a més de ser jeràrquicament superior i en segon lloc, que de la redacció de l'article 2 de la LOFCS pel qual s'estableix la dependència dels diferents Cossos Policials, en el cas d'aquesta assenyalada de les Comunitats Autònomes i Corporacions Locals, es tracta d'una dependència orgànica, però no funcional, ja que aquesta última correspon al Govern de la Nació.

b) L'entrada en vigor de la LOFCS i l'àmbit funcional de la Policia Local.

El paper que desenvolupen les Polícies Locals en l'actualitat ha de comprendre's dins del propi model policial espanyol, doncs a diferència de la legislació preconstitucional, tal com s'ha vist en el primer apartat del Capítol 1 en el tractament jurídic de la Policia

²⁷ López-Nieto y Mallo, Francisco. *La Policía Municipal*. 3.ª Edición. Madrid : El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2007. 17-18 pp.

Local en règim franquista, la Policia Local quedava subordinada²⁸ al comandament de les autoritats governatives o sotmesos al principi de jerarquia i superior direcció de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, en aquest sentit així ho indicava l'article 1.2 de la Llei 55/1978, de 4 de desembre, de la Policia,²⁹ el qual establia que « La organización y funciones de los Cuerpos de Seguridad dependientes de las provincias y municipios se regirán por sus disposiciones especiales. Estas disposiciones establecerán las competencias de los Cuerpos mencionados y su coordinación y obligada colaboración con los de Seguridad del Estado bajo el principio de la primacía y superior dirección de éstos ».

La Policia Local³⁰ doncs, passa de tenir una posició d'auxili subordinada jeràrquicament a ocupar una posició de col·laboració activa en el compliment de la missió encomanada a la Policia i integrant-se amb la resta de Cossos Policials, és a dir les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

A través de l'article 1.3 de la LOFCS, s'indica que « Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley». Segons Barcelona Llop, aquesta afirmació resulta dir que la participació en el manteniment de la seguretat pública, es realitza en base a la LOFCS principalment, donada que les referències a la legislació bàsica de règim local³¹ és poc rellevant.

Doncs en l'actualitat la Policia Local s'ubica al model policial espanyol permetent la veritable posició designada, que segons Barcelona Llop ha de poder abordar-se a partir de la consideració de l'element funcional que les Polícies Locals tenen assignades i de la comparació de les mateixes amb les funcions atribuïdes a altres Forces i Cossos de Seguretat.³²

Per a poder donar una definició i determinar la naturalesa jurídica del Cos de la Policia Local, cal acudir a la LOFCS en el seu article 52, el qual defineix la Policia Local com a Instituts Armats de naturalesa civil, i d'estructura i organització jerarquizada.

²⁸ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 289 pp.

²⁹ BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978, páginas 27782 a 27785 (4 págs.)

³⁰ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit

³¹ *Vid* apartat IV. Règim Local

³² Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 21-26 pp.

Definició que és equiparable, al Cos Nacional de Policia i a les Polícies Autònòmiques (Cossos de naturalesa civil i d'estructura i organització jerarquitzada). Però cal remarcar que el realment fa distingir la Policia Local dels altres Cossos Policials, és la seva configuració funcional. Aquesta diferència es denota de l'article 53 sobre les funcions atribuïdes a la Policia Local d'una forma detallada sent aquestes:

- Protegir a les autoritats de les Corporacions Locals, i vigilància o custòdia dels seus edificis i instal·lacions.
- Ordenar, senyalitzar i dirigir el tràfic en el cas urbà, d'acord amb les normes de circulació.
- Instruir atestats per accidents de circulació dins del cas urbà; Policia Administrativa, en quant a les Ordenances, Bàndols i altres disposicions municipals dins de l'àmbit de la seva competència.
- Participar en les funcions de Policia Judicial, en la forma establerta en l'article 29.2 d'aquesta Llei.
- La prestació d'auxili, en els casos d'accident, catàstrofe o calamitat pública, participant, en la forma prevista en les Lleis, en l'execució dels plans de Protecció Civil.
- Efectuar diligències de prevenció i quantes actuacions tendeixin a evitar la comissió d'actes delictius en el marc de col·laboració establert en les Juntes de Seguretat.
- Vigilar els espais públics i col·laborar amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i amb la Policia de les Comunitats Autònomes en la protecció de les manifestacions i el manteniment de l'ordre en grans concentracions humanes, quan siguin requerits per a això.
- Cooperar en la resolució dels conflictes privats quan siguin requerits per a això.

És doncs, la configuració funcional i competencial la que fa diferenciar de manera notable la Policia Local dels altres Cossos, però amb certes coincidències respecte aquests últims, doncs els membres de la Policia Local ostenten la condició d'Agents de l'Autoritat o en el seu cas la consideració d'Autoritat a efectes de ser protegits en el marc del dret penal, condició que segons López-Nieto³³ té una important repercussió en la seguretat i l'ordre, de manera que és la funció nuclear en tot Cos de Policia. En aquest

³³ López-Nieto y Mallo, Francisco. *La Policía Municipal*. 3.ª Edición. Madrid : El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2007. 49-50 pp.

sentit el mateix autor exposa que són Agents de l'Autoritat les persones que per disposició legal o nomenament de l'autoritat competent, es troben encarregats del manteniment de l'ordre públic i de la seguretat de les persones i de les coses, i que a diferència de l'autoritat, no exerceixen comandament o jurisdicció, sinó que actuen de forma subordinada en funció de les ordres rebudes de les autoritats dels quals depenen.

Destaca l'autor que el concepte d'agent de l'autoritat no apareix en el Codi Penal quan es defineix a l'autoritat i al funcionari públic en el seu article 24,³⁴ sinó que es menciona alhora de regular els delictes d'atemptat, resistència i desobediència a l'autoritat, sense definir-ne el concepte, funció que li és encomanada a la LOFCS en el seu article 7 el qual disposa que « En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad. »

Tornant en l'àmbit funcional de la Policia Local, podem concloure que les funcions bàsiques en matèria de seguretat que desenvolupa la Policia Local són la protecció d'Autoritats i vigilància o custòdia dels edificis, instal·lacions i espais públics, així com la participació en les mesures de protecció civil si s'escau i tradicionalment en la matèria relativa al trànsit exercint sobre l'ordenació, direcció i senyalització del tràfic en el tràfic urbà.

Aquestes funcions que la Policia Local compleix de manera autònoma,³⁵ determina que en aquest sentit el Cos, es caracteritzi com a *policia de seguretat*. Per contra, la resta de funcions que la Policia Local compleix sense la intervenció d'altres Cossos Policials, les quals tracten de funcions que no són en sentit estricte les pròpies d'un Cos Policial en matèria de seguretat, sinó que consisteixen en exercir funcions administratives, fan que el Cos es caracteritzi com a *policia administrativa*.

La característica principal pel qual la Policia Local és denominada com *policia administrativa*, és contemplada en l'article 53.1.d) de la LOFCS, en el que sigui relatiu als Bàndols i a les Ordenances i en la resta de disposicions municipals i

³⁴ CP. art. 24.1 « A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal »

³⁵ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit

cooperació en la resolució dels conflictes privats. Són tal com diu Barcelona Llop, funcions administratives i no de *policia de seguretat*. Funcions que l'autor qualifica igualment de rellevants i que algú ha d'assumir. En aquesta línia López-Nieto³⁶ exposa que la Policia Local ha de prestar en nombrosos supòsits la seva col·laboració en el compliment del Dret local, entenent aquest en un sentit genèric, el compliment normatiu que resulta dimanant de les pròpies Corporacions Locals i de les seves autoritats i altres provinents de l'Estat i de les Comunitats Autònomes i finalment procurar el compliment de les lleis de caràcter sectorial, ja siguin estatals o autonòmiques, les quals contenen mandats que atribueixen competències als municipis.

Pel que fa a les funcions articulades a través de principis de cooperació i col·laboració, les relatives a la instrucció d'atestats per accidents de circulació dins del cas urbà (art. 53.1.c) LOFCS) i a la realització de diligències de prevenció tendents a evitar actes delictius (art. 53.1.g.) LOFCS), la Policia Local, en l'exercici d'aquestes ho ha de comunicar a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat (art 53.2 LOFCS).

Es tracta d'un deure de comunicació que es desprèn de l'article 53.1.g) de la LOFCS) sobre la cooperació dels diversos Cossos Policials en les Juntes de Seguretat. Per contra la Policia actua a títol de col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat i les Polícies Autonòmiques en la protecció de les manifestacions i el manteniment de l'ordre públic en les grans concentracions humanes quan hagi estat requerida prèviament (art. 53.1 h) de la LOFCS).

Segons l'autor Barcelona Llop³⁷ aquesta regulació de funcions delimita bé la posició de les Polícies Locals en el model policial espanyol actual. Cal destacar que pel que fa a les funcions de policia de seguretat, aquestes són més aviat escasses, o són activades col·laborant amb altres Cossos Policials o bé són atribuïdes de manera condicionada, ja que amb la desaparició de les autoritats governatives, el paper de la Policia Local en la *policia de seguretat* és més secundari i menys rellevant.

Aquesta interpretació de la llei a nivell funcional i competencial entre *policia de seguretat* i *policia administrativa* es recolza segons Barcelona Llop³⁸ en la diferenciació que estableixen els règims de drets sindicals dels funcionaris de les Polícies Locals, sent

³⁶ López-Nieto y Mallo, Francisco. La Policía Municipal..., *op. Cit.*

³⁷ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico.... op. Cit.*

³⁸ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución..., op. Cit*

aquest comú a la resta de funcionaris, ja que els hi és d'aplicació als seus membres la Llei Orgànica 11/1985 de la Llibertat Sindical de 2 d'agost, tal com ho indica l'article 52.2 de LOFCS el qual cataloga el Cos de la Policia Local amb funcions dotades d'una certa *especificitat*.

En aquest sentit, segons el mateix autor, l'article 52.2 de la LOFCS s'ha d'interpretar en base a la Llei 9/1987, De 12 de juny d'Òrgans de Representació, Determinació de les Condicions de Treball i Participació del Personal al serveis de les Administracions Públiques, doncs aquesta Llei es remet a l'aplicació directa de les disposicions de la Llei Orgànica de Llibertat Sindical, i aquesta és la que regeix a les Polícies Locals en la l'exercici dels seus drets sindicals. Si ara bé, tot i aplicar-se amb total igualtat als membres de les Polícies Locals l'exercici dels seus drets de sindicació respecte a la resta de funcionaris civils no policials, cal tenir en compte l'excepció del dret a vaga en l'activitat sindical per als membres de la Policia Local, doncs aquest és prohibit, tant per aquests com per la resta de policies d'acord amb l'article 6.8 de la LOFCS.

Tornant al nucli central de l'article 52.2 de la LOFCS, es preveu que aquesta situació és justificada per la menció que fa el precepte *en atención a la especificidad de las funciones* que són assignades a la Policia Local, per tant si el legislador ha configurat que l'exercici de l'activitat sindical per aquests sigui el comú a la resta de funcionaris civils no policials, significa que amb paraules de Barcelona Llop,³⁹ les funcions dissenyades legalment són *menys policials*, que la resta de Cossos Policials.

Malgrat aquesta especialitat en les funcions de la Policia Local, s'ha d'analitzar quina és la realitat en els municipis de manera que és freqüent que aquest Cos, al dependre dels Ajuntaments compleixin funcions que excedeixin de les funcions que li són atribuïdes això és, que en ocasions hi ha un cert desajustament entre la norma i la realitat.⁴⁰

³⁹ Barcelona Llop, Javier. Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico.... op. Cit.

⁴⁰ *Vid* conclusions finals

IV. El Règim Local.

Amb l'aprovació de la LOFCS⁴¹ i la seva arribada tardana, doncs aquesta no és va aprovar fins l'any 1986, va provocar que les primeres regulacions post constitucionals sobre les Polícies Locals fossin regulades en la legislació estatal sobre el règim local.⁴²

Tot i així, un cop aprovada la LOFCS, tal com s'ha analitzat en l'anterior apartat, l'article 1.3 de LOFCS es remet en part a la LRBRL pel que fa al manteniment i seguretat pública per part de la Policia Local, malgrat ser aquesta poc significativa per les regulacions normatives a que sotmet la Policia Local.

Així doncs, la principal normativa post constitucional que se'n carregava de regular les Polícies Locals abans de la LOFCS, era efectivament la Llei 7/1985 de Reguladora de Bases de Règim Local, de 2 d'abril,⁴³ que en el seu text original, regulava les competències de les entitats locals ja fossin competències pròpies o atribuïdes per delegació,⁴⁴ va introduir referències relatives a elements orgànics i també materials,⁴⁵ és a dir s'inclouen competències transcendents en l'àmbit municipal en matèria de seguretat i policia, destacant, que la LRBRL es refereix a Policia Municipal en el seu article 21.1.i), a diferència de l'article 148.1.22 de la CE que parla sobre Polícies Locals, que segons l'autor Barcelona Llop,⁴⁶ municipal fa referència només a una part del concepte local, i que després queda clar amb l'aprovació de la LOFCS, la qual parla de Polícies Locals, degut a la voluntat d'adequar-se al que disposa el text constitucional (art. 148.1.22 CE).

Així es va preveure amb la legislació estatal sobre règim local, l'atribució de competències a l'Alcalde per a exercir el comandament de la Policia Municipal així com el nomenament i sanció dels funcionaris que usin armes, (art. 21.1.h) LRBRL), que l'exercici de funcions públiques que impliquin exercici d'autoritat es reserva al personal subjecte a l'Estatut funcional, (art. 92.2 LRBRL) i que el personal de Polícies ha de

⁴¹ BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986, páginas 9604 a 9616 (13 págs.)

⁴² Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997 pp. 286-289

⁴³ BOE núm. 80, de 03/04/1985

⁴⁴ Tribunal de Cuentas. Portal de Rendición de Cuentas. *¿Qué competencias tiene una Entidad local? [en línea]* [data de consulta: 26-04-15] [Accés gratuït]

<<http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/entidadeslocales/CompetenciasEntidad.html>>

⁴⁵ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 286-289 pp.

⁴⁶ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit

gaudir d'un Estatut específic, aprovat reglamentàriament, tenint en compte amb el que es disposa per la Llei i Forces de Seguretat de l'Estat en la seva Disp. fin. 3^a.

En l'àmbit material es destacava que conforme a l'article 25.2 de la LRBRL apartat a) i b) el Municipi exercirà en tot cas competències ens els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en matèria de seguretat en els llocs públics i ordenació del tràfic de vehicles i persones en les vies públiques i protecció civil. Segons l'autor Barcelona Llop, l'incís en el precepte de *en tot cas*, resulta transcendent, ja que comporta que tots els Municipis han de disposar de competències sobre les matèries anomenades, i després el legislador estatal o autonòmic serà l'encarregat de concretar-ne el contingut.

Ara bé, hem de tenir present que la LRBRL des de que va entrar en vigor han transcorregut pràcticament trenta anys, i que ha estat objecte de modificacions en més de vint ocasions, de manera que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local,⁴⁷ ha tingut per objecte modificar la LRBRL entre d'altres normatives, amb la justificació que l'antiga LRBRL ha donat lloc a disfuncionalitats, generant situacions de concurrència competencial entre diverses Administracions Públiques.

En aquest sentit la reforma de la LRBRL ha provocat certs canvis transcendents en matèria de seguretat pública. En primer lloc s'ha d'exposar que pel que fa la dependència funcional de la Policia Local que l'article 21.1i) de la LRBRL continua mantenint la presidència per part de l'Alcalde de la Corporació Local atribuint-li l'exercici de la direcció de la Policia Municipal, en aquest sentit López-Nieto⁴⁸, exposa que la atribució de la Policia Local a l'Alcalde ha estat sempre constant, situació que es desprèn del Decret de 30 de maig de 1952, que aprova el Reglament de Funcionaris de l'Administració Local, posant-ho de manifest l'article 258.1 el qual indica que el Cap de tots els funcionaris municipals que usin armes correspondrà directament al President de la Corporació i que s'ha corroborat amb els diversos textos de la LRBRL en l'article 21 dels mateixos.

⁴⁷ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473

⁴⁸ López-Nieto y Mallo, Francisco. *La Policia Municipal*. 3.^a Edición. Madrid : El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2007. 95 pp.

En segon lloc, pel que fa a la submissió dels funcionaris al servei de l'Administració local, continua mantenint-se d'acord amb l'anterior regulació, al ser d'aplicació de la Llei 7/2007 de 12 abril de l'Esbatut Bàsic de l'Empleat que s'estableix en l'article 92.1 de la LRBRL, a banda de regir-se també per la restant legislació de l'Estat en matèria de funció pública, així com per la legislació de les Comunitats Autònomes, en els termes de l'article 149.1.8 de la Constitució.

En canvi, en l'àmbit competencial que correspon al Municipi, l'article 25 de la LRBRL exposa que el Municipi haurà d'exercir en tot cas com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en Policia Local, protecció civil i extinció d'incendis. A diferència de l'anterior regulació de la LRBRL, la LRSAL modifica el precepte atorgant competència directament sobre Polícies Locals, de manera que necessàriament s'ha de preveure l'existència d'aquest Cos en els municipis.

Tenint present l'article 104.2 de la CE, la LRBRL tant en la regulació anterior a la LRSAL, com en l'actualitat, tot i que en aquest últim cas la legislació realitza una menció expressa a la necessària existència de Policia Local, no ha pogut els aspectes més importants del règim jurídic de la Policia Local, sent aquestes, les funcions, els principis bàsics d'actuació i l'estatut els seus membres,⁴⁹ de manera que les referències que la LRBRL introdueix sobre la Policia Local no tenen massa pes pel que fa a l'àmbit estructural i funcional.

D'altra banda l'aprovació del Reial Decret Legislatiu 781/1986 de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local,⁵⁰ va completar el règim previst en la Llei de Bases, tenint en compte la paral·lela aprovació de la LOFCS, ja que aquesta s'havia aprovat feia poc més d'un mes.

L'article 173 del TRRL indica que la Policia Local exercirà les seves funcions d'acord amb allò previst a la LOFCS, i en la Disp. tran. 4^a del TRRL exposa que la Policia Local només existirà en aquells municipis amb una població superior a 5.000 habitants amb excepció que el Ministeri d'Administració Territorial autoritzi la seva creació en els de cens inferior. La disposició continua indica que en aquells municipis on no existeixi, la

⁴⁹ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 20-21 pp.

⁵⁰ BOE núm. 96, de 22/04/1986.

seva missió es portarà a terme pels auxiliars de la Policia Local, es tracta del personal que té com a funció la custòdia i vigilància dels béns, servies i instal·lacions amb la denominació de Vigilants, Guardes i altres anàlogues.

Aquest precepte es repeteix a la LOFCS en el seu article 51.2, de manera que tots els municipis tenen competències en matèria de seguretat pública i ordenació del tràfic,⁵¹ que no precisa que s'exerceixen a través de cossos policials en sentit propi, sinó que l'existència d'aquests depèn de l'índex poblacional, com s'ha vist anteriorment.

D'altra banda, la Disp. tran. 4^a del TRRL procedeix indicant que dins de cada municipi, la Policia s'integrarà en un cos únic, tot i que hi pugui haver especialitats d'acord amb les necessitats. Sota la superior autoritat i dependència directa de l'alcalde, el comandament immediat de la Policia Local correspon a cada entitat al cap del cos.

Pel que fa a l'estructura orgànica l'apartat tercer del mateix precepte, disposa que la Policia Local estarà integrada per una escala tècnica o de comandament i una altra executiva. En l'escala tècnica podran existir les ocupacions d'inspector, sots-inspector i oficial, però els dos primers només es poden crear en els municipis de més de 100.000 habitants; en l'executiva els de suboficial, sergent, Cap i Guàrdia. Igualment és regula l'ingrés com Guàrdia de la Policia Local, en l'apartat quart, exigint no excedir de trenta anys d'edat i acreditar les condicions físiques que es determinin, així com el caràcter d'agents de l'autoritat que ostenten els membres dels cossos de Policia Local.

Cal tenir present que el TRRL, completava com ja s'ha dit amb anterioritat la LRBRL, degut a la tardança de l'aprovació de la LOFCS, les regulacions normatives apareixien doncs en la legislació estatal sobre règim local. A la vegada que la mateixa Disp. tran. 4^a del TRRL es remet a la LOFCS podem afirmar que el què indica aquesta Disposició són unes normes estatutàries de regulació mínima de la Policia Local que segons Tomás Lomo Casanueva⁵² tenen caràcter supletori i transitori ja que avui dia es troba plenament superat i entén que derogat tàcitament, com a conseqüència del desenvolupament normatiu per part de les Comunitats Autònomes a les quals se'ls hi ha atribuït competència en matèria de coordinació de Polícies Locals.

⁵¹ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit

⁵² Tomás Lomo Casanueva. *El Régimen Estatario de los Cuerpos de Policía Local ante el Estatuto básico del empleado público*. Granada : 2009 [15-04-15] [Accés gratuït]<<http://www.cemci.org/revista/numero-9/pdf/doc3.pdf>>

Capítol 2. Règim jurídic autonòmic.

V. L'impacte de la LOFCS en el règim jurídic policial existent a Catalunya.

En primer lloc, cal contextualitzar breument, quina era l'estat de les coses en el moment que la LOFCS va entrar en vigor. Per a una millor comprensió cal partir de la base de que Catalunya és va acollir per tal d'accedir a l'autonomia a l'any 1978, al procediment singular de la Disp. tran. 2^a de la Constitució,⁵³ que estava previst per Catalunya, País Basc i Galícia, el qual disposava que els territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'estatut d'autonomia i que en el moment de promulgar la Constitució comptaven ja amb règims provisionals d'autonomia poguessin procedir en la forma prevista de l'article 148.2 de la CE, el qual determinava que mitjançant la reforma dels seus estatuts i havent transcorregut cinc anys, les CCAA poguessin ampliar successivament les seves competències.

Així de les tres Comunitats Autònomes que van accedir a l'autonomia a partir de la Disp. tran. 2^a de la CE, País Basc, Catalunya i Galícia, dos d'elles (País Basc i Catalunya) van iniciar les seves policies territorials sense esperar al que a la llei orgànica prevista a l'article 149.1.29 de la CE i a més, en base a una regulació autonòmica elaborada i detallada.

Va resultar doncs, que la LOFCS va haver d'operar en un mapa heterogeni tot procurant un cert equilibri que segons Barcelona Llop⁵⁴ era indispensable, ja que quan la norma arriba no semblava viable que ni de forma jurídica ni política pogués fer marxar enrere i alterar l'estat de les coses que s'havia consolidat a Catalunya i també al País Basc.

Amb l'aprovació de la LOFCS a l'any 1986 la situació existent sobre els diferents models policials a nivell territorial doncs era difícil, ja que aquesta es va trobar amb la realitat inqüestionable de que hi havia diferents cossos policials autonòmics que ja operaven en alguns territoris, i que segons el mateix autor, aquesta circumstància va tenir un impacte particular a Catalunya (també als País Basc i Navarra) determinant una diferència de tractament jurídic a aquestes CCAA, prova d'això és que en el cas de Catalunya, la Disp. ad. 2^a atribueix el caràcter supletori de la LOFCS.

⁵³ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut*. Barcelona : Ariel, 2007. 79-80 pp.

⁵⁴ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 268-270 pp.

En aquest sentit, les Disposicions Finals de la LOFCS 1.^a, 2.^a, 3.^a, mantenen o salven el règim existent en el País Basc, Navarra i Catalunya.

En el cas de Catalunya s'efectua una remissió a les normes estatutàries i de desenvolupament que és contempla en la Disp. fin. 2^a la qual exposa « La Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el artículo 13.1 de aquél. »

D'altra banda cal tenir en compte que existeixen preceptes en la LOFCS que són d'aplicació necessària al règim de les policies territorials implantades sent aquests els articles 5, 6, 7 i 8 els quals configuren els principis bàsics d'actuació i les disposicions estatutàries comuns a tots els membres de les Forces i Cossos de Seguretat (Disp. ad. 2^a LOFCS)

Tanmateix també són d'aplicació necessària a la Policia Autònoma de Catalunya els preceptes 38, 43 i 46 de la LOFCS, els quals responen a la determinació del règim legal de les missions de la policia territorial, distingint les missions de caràcter propi, i les en col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

Les missions de caràcter propi es refereixen a: Vetllar pel compliment de les disposicions dictades pels òrgans de la Comunitat Autònoma; La vigilància i protecció de persones, òrgans edificis, establiments i dependències de la Comunitat Autònoma; La inspecció de les activitats sotmeses a l'ordenació o disciplina de la Comunitat Autònoma; L'ús de la coacció en ordre a l'execució forçosa dels actes o disposicions de la Comunitat Autònoma.

I referent a les missions en col·laboració amb les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat les quals consisteixen: Vetllar pel compliment de les Lleis i de les altres disposicions de l'Estat, garantint el funcionament dels serveis públics essencials; Participar en les funcions de Policia Judicial; Vigilar els espais públics, protegir les manifestacions i mantenir l'ordre en les grans concentracions humanes.

Pel que fa a l'article 43 de la LOFCS, s'aplica a Catalunya i a la seva Policia Autònoma que els comandaments del Cos de la Policia Autònoma es designarà per les Autoritats competents de la Comunitat Autònoma entre els Caps Oficials i els Comandaments de les Forces Armades i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

I finalment l'aplicació necessària de l'article 46 de la LOFCS referent a la possibilitat de demanar l'auxili de les Forces i Cossos de l'Estat en cas d'insuficiència de mitjans per a l'exercici d'algunes funcions, corresponent a les Autoritats governatives estatals la determinació del mitjà i la forma de prestar auxili.

Aquesta extensió d'aplicació normativa era confirmada en l'EAC del 79 en l'article 13.2.c) el 4 i 7 de l'EAC els quals preveia les funcions que havia d'exercir la Policia Autonòmica sempre i quan no estigués específicament regulat a la LOFCS, les matèries en què quedaven reservades exclusivament a les Forces i Cossos de Seguretat, i la situació administrativa que havia de regir als comandaments de la Policia de la Generalitat que eren designats entre Caps i Oficials de les Forces Armades i de les Forces i Cossos de Seguretat, d'acord amb la LOFCS.

La falta de coincidència en la regulació que preveia la LOFCS respecte al desenvolupament normatiu que havia efectuat cada Comunitat Autònoma amb Policia territorial pròpia, es traduïa en que la LOFCS va haver de respectar la situació normativa preexistent al País Basc, Navarra i Catalunya⁵⁵ de tal manera que resol els dubtes que, comparats amb l'article 149.1.29 de la CE puguin sorgir de la praxis autonòmica i les regulacions estatutàries, algunes d'elles recolzades sobre la garantia constitucional de la foralitat.

Però respecte de Catalunya, Barcelona Llop, exposa que s'ha invertit l'ordre lògic que semblava derivar del text constitucional, de manera que el pragmatisme i l'acceptació dels condicionaments polítics i de les seves conseqüències han estat valorats dèbilment pel legislador estatal, que és qui ha contribuït en la consolidació de l'estat de les coses preexistents a la LOFCS, a l'haver-se demorat excessivament l'aprovació de la llei orgànica exigida constitucionalment. Apunta l'autor finalment, que no hagués estat fàcil justificar que el responsable de la tardança hagués pretès eliminar totes o algunes de les regulacions a causa de la seva inactivitat.

⁵⁵ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución...*, op. Cit

Sobre aquest apunt l'autor destaca que la Llei Orgànica prevista en l'article 149.1.29 de la CE es contemplava més aviat com un complement de la normativa dictada al 1983 pel que fa a la Policia Autonòmica i la normativa del 1984 referent a la Policia Local, i no com el pressupòsit indispensable per a que la policia territorial exercís les funcions i missions encomanades, així el mateix autor destaca que la policia autonòmica i la local inicia les seves funcions sense esperar en allò previst a la LO de l'article 149.1.29 degut a la tardança de la LOFCS.

VI. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya

Amb l'entrada de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, aprovat per la Llei Orgànica 4/1979, es determina que aquest és la llei orgànica estatal i norma institucional bàsica de Catalunya.⁵⁶ Amb l'EAC del 79 es van recuperar competències en matèria de seguretat pública, ja que es va recuperar la capacitat bàsica d'autogovern que ja havia estat prevista en l'Estatut de la Segona República, la qual va ser anul·lada l'any 1936.

Posteriorment, la reforma de l'EAC del 79 en quant a l'assumpció de competències, va suposar tres objectius que segons Joan Ridao⁵⁷ són: l'assoliment al màxim possible de competències dins el marc constitucional; l'ampliació al màxim de les competències exclusives; per últim, garantir dins de les possibilitats que el Dret permet, que les competències assumides es mantinguin de forma íntegra.

Tanmateix cal anomenar que, als texts estatutaris es contemplen les funcions corresponents a cada tipus de competències, les competències exclusives, les compartides, les executives i de participació, i també s'inclou dins de cada matèria les submatèries concretes precisant la naturalesa de la competència.

En primer lloc, en matèria de seguretat pública cal fer referència a l'EAC del 79⁵⁸ el qual assumia competències executives en matèria de seguretat pública⁵⁹ previstes a

⁵⁶ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut*. Barcelona : Ariel, 2007. 69 pp.

⁵⁷ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut...*, op. Cit,

⁵⁸ BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, páginas 29363 a 29370 (8 págs.)

⁵⁹ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut...*, op. Cit,

l'article 13 del text estatutari, d'acord amb el que es disposava a l'EAC i amb la Llei Orgànica prevista a l'article 149.1.29 de la CE, aquesta és la LOFCS.

D'altra banda, l'article 9.8 de l'EAC del 79 exposava que la Generalitat tenia competència exclusiva en matèria de règim local, de manera que és desplaça la legislació bàsica estatal, aquesta deixa de ser una competència compartida de fet, però cal tenir en compte que en el text estatutari del 79, l'Estat havia dictat legislació bàsica⁶⁰ atenent l'article 149.1.18 de la CE, sent aquesta les bases del règim jurídic de les administracions públiques, considerant també que el principi d'autonomia local és un títol competencial estatal.

Atenent doncs, al règim de distribució de competències previstes, a l'EAC del 79 la Generalitat, assumeix competències alhora de crear una Policia Autònoma (art.13.1 EAC del 79), enumerant les funcions policials reservades en tot cas a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, que es preveien a la CE com a competències exclusives a nivell estatal i les que són encomanades directament per la LOFCS, que tant les unes com les altres consisteixen en la vigilància dels ports, aeroports, costes i fronteres, duanes, controls de sortida i entrada del territori nacional d'espanyols i estrangers, règim general d'estrangeria etc. (art.13.4 EAC del 79) i les funcions que hauria d'exercir la Generalitat de Catalunya, per part de la Policia Autònoma, que eren segons l'article 13.2:

- La protecció de les persones i els béns i el manteniment de l'ordre públic.
- La vigilància i la instal·lació dels edificis i instal·lacions de la Generalitat.
- Altres funcions previstes en la Llei Orgànica que es refereix l'article 149.1.29 de la CE, en aquest sentit la policia Autònoma de Catalunya va ser posada en funcionament abans del dictat de la llei orgànica estatal que es refereix a l'article 149.1.29.

Davant d'aquestes disposicions autonòmiques sorgeix la creació per part de la Generalitat de la Llei 19/1983⁶¹ de 14 de juliol la qual crea la policia de la Generalitat de Catalunya fundant-la inicialment amb el Cos de Mossos d'Esquadra, que ja formava

⁶⁰ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut...*, op. Cit,

⁶¹ DOGC núm. 347, de 22 de julio de 1983, páginas 1812 a 1812 (1 pág.)

part de la Generalitat en aquell moment i no de la Diputació de Barcelona.⁶² El seu reglament va ser aprovat pel Decret 191/1982 d'1 de juliol pel govern de Catalunya pel qual es va disposar que el mencionat cos passaria a denominar-se Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya.

La LPGCME s'estructurava en un únic article, una Disposició Addicional i una altra Disposició Final de manera que no va afegir cap altre funció de les enumerades en l'article 13.3 de l'EAC del 79. Així l'article únic de l'esmentada Llei determinava que d'acord amb allò establert per l'article 13.1 de l'EAC del 79, es crea la Policia Autònoma de la Generalitat, que ha d'exercir primordialment les funcions de protecció de les persones i dels béns, de manteniment de l'ordre públic i de vigilància dels edificis i de les instal·lacions de la Generalitat, sense perjudici de les altres funcions que li puguin ser assignades segons el que determini la llei orgànica prevista en l'article 149.1.29 de la Constitució.

Actualment la LPGCME és substituïda per la Llei 10/1994 de 11 de juliol, de Catalunya la qual atribueix als Mossos d'Esquadra ser la policia ordinària de Catalunya establint les funcions que li corresponen.

Segons Albert Fabregat Díaz,⁶³ a Catalunya s'ha realitzat a partir, un procediment de desplegament policial progressiu i a ritme vertiginós, el qual s'ha denominat "model policial català" i que la seva principal característica es que es un model substitució dels agents del Cos de Policia Nacional i de la Guàrdia Civil pels efectius dels Mossos D'Esquadra.

En l'àmbit de les Polícies Locals,⁶⁴ tal i com ens interessa en el present estudi, la Generalitat assumeix competències en matèria de coordinació de l'actuació de les Polícies Locals, ja que així ho determinava l'article 13.3 de l'EAC del 79.

⁶² Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid : Tecnos, 1997. 262-264 pp.

⁶³ Linde Paniagua, Enrique *et al* Del Agua, Roberto *et al* Aranda, Francisco José *et al* Cámara del Portillo, Diego *et al* Carrillo Cordero, Fernando *et al* Fabregat Díaz, Albert *et al* García Herranz, Rafael *et al* San Pedro, José García *et al* Gil, Márquez Tomás *et al* Gutiérrez Rodríguez, Marceliano *et al* Lora-Tamayo Vallbé, Marta *et al* Martín Alonso, Pablo *et al* Mingorance Torralba, Manuel *et al* Moure Colón, Fernando *et al* Moya Lucendo, Mauricio *et al* País Rodríguez, Ramón *et al* Pérez de Gregorio, Joaquín *et al* Rico Damas, Francisco *et al* Rodríguez Mata, Juan Francisco *et al* Romero Caro, Manuel *et al* Sánchez Fornet, Manuel *et al* Usano Martínez, Eduardo José. *La coordinación de las Policías*. Madrid : Constitución y Leyes, 2002. 257 pp.

⁶⁴ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 254 pp.

En base al precepte citat de l'EAC del 79, s'atribueix competència a la Generalitat en la coordinació de les Polícies Locals, i conseqüentment es crea la Llei 10/1984 de Coordinació de les Polícies Locals, que posteriorment va quedar derogada per la Llei 16/1991 de 10 de juliol de les Polícies Locals,⁶⁵ la qual mantenia uns fonaments similars als de l'anterior Llei.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006, aprovat per la Llei Orgànica 6/2006⁶⁶ i declarat inconstitucional parcialment per la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de juny, estableix en matèria de seguretat pública, en el seu article 164.1.a) que correspon a la Generalitat, d'acord amb la legislació estatal, la planificació i regulació del sistema de seguretat pública a Catalunya i l'ordenació de les Polícies Locals.

S'atribueix doncs a la Generalitat la potestat legislativa en matèria de seguretat, i conseqüentment a diferència de l'EAC del 79 s'origina un increment competencial pel que fa a les funcions encomanades als diferents Cossos Policials sobretot en la Policia Autònoma de Catalunya, donat el llistat exhaustiu de competències atorgades, doncs amb l'EAC del 2006 en matèria de seguretat pública es produeix, tal com exposa Joan Ridao, una ampliació de la capacitat de participació i d'intervenció per part de la Generalitat.

Tot i aquesta ampliació competencial, l'article 164.1 de l'EAC realitza una remissió a la normativa estatal, manifestant «Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, d'acord amb el que disposa la legislació estatal». Segons el mateix autor⁶⁷ la remissió a la legislació estatal és equívoca ja que hauria d'haver al·ludit, a la llei orgànica prevista a l'article 149.1.29, la LOFCS, tal com s'hi referia l'EAC del 79 en el seu article 13.1, de manera que aquesta referència es deguda a la inclusió de la competència sobrevinguda sobre el control i vigilància del trànsit assumida extraestatutàriament per la Generalitat l'any 1997, per la via d'una llei orgànica de transferència de l'article 150.2 de la CE.

⁶⁵ Vid apartat VII. La Llei de Polícies Locals a Catalunya

⁶⁶ BOE núm. 172, de 20/07/2006.

⁶⁷ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut*. Barcelona : Ariel, 2007. 349 pp.

La nova assumpció competencial en matèria de seguretat pública, cal destacar el notori increment pel que fa a les funcions de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, respecte a les previsions estatutàries del 79, ja que mentre l'EAC del 79 preveia que la Generalitat podria crear una Policia territorial pròpia, el nou text estatutari preveu atribuir el comandament suprem d'aquesta a la Generalitat tal com indica l'article 164.2 i dotar-les de les següents funcions d'acord amb l'article 164.5.b) de l' EAC:

- La seguretat ciutadana i l'ordre públic.
- La policia administrativa, incloent la que es deriva de la normativa estatal.
- La investigació criminal, incloent les diverses formes de crim organitzat i terrorisme.

També es preveu en el text estatutari el manteniment de la Junta de Seguretat, en l'àmbit de la participació de la Generalitat en les competències estatals.⁶⁸

La presidència de la Junta s'atribueix al president de la Generalitat, però pel que fa a les funcions de la mateixa queden modificades, de forma que correspon a la Junta ser l'instrument de participació de la Generalitat en la coordinació de les polítiques de seguretat i de l'activitat dels Cossos Policials de l'Estat i de Catalunya, d'intercanvi d'informació en l'àmbit internacional i en les relacions de col·laboració i auxili amb les autoritats policials d'altres països.

Per aquest motiu, la participació de la Generalitat es consolida amb activitats policials que poden tenir efectes fora del territori de Catalunya i en l'activitat dels Cossos Policials de l'Estat a Catalunya.

És oportú esmentar també, que l'EAC del 2006 preveu l'assumpció de submatèries referents a la seguretat pública com són la videovigilància i el control de so i gravacions, establertes a l'article 173 de l'EAC del 2006. Es tracta doncs d'una competència que depèn de la seguretat pública, per la qual la Generalitat ja exercia funcions amb anterioritat,⁶⁹ però que davant l'assumpció expressa comportarà un exercici major de potestat i funcions, incloent l'ús d'aquests instruments tant con per part de la Policia Autònoma com per part de les empreses i establiments privats.

⁶⁸ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut...*, op. Cit.

⁶⁹ Ridao Martín, Joan. *Curs de Dret Públic de Catalunya : Comentari a l'Estatut...*, op. Cit.

VII. La Llei d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya.

La Llei d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya⁷⁰ s'aprova el 7 d'abril de l'any 2003, com a resultat de l'assumpció de competències en matèria de seguretat per part de l'Estatut d'Autonomia de l'any 1979 la qual té per objecte l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública,⁷¹ concretament fent referències a la distribució del sistema policial a Catalunya, i com aquestes arriben a connectar-se amb les competències de protecció civil, amb les de trànsit, joc i espectacles, i seguretat privada. Es configura doncs un sistema propi de Catalunya en les quals hi participen les administracions competents en aquestes matèries.

L'exposició de motius de la LOSSPC exposa que amb la previsió de competències en matèria de seguretat a l'EAC del 79, Catalunya en els darrers 25 anys ha anat aprovant lleis sectorials en virtut de l'àmbit competencial propi, així es destaca les regulacions normatives de la Llei de Polícies Locals, la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, Protecció civil, i emergències, trànsit, seguretat privada i joc i espectacles.

D'acord amb l'atribució de competències en matèria de seguretat pública, la justificació de la Llei procedeix indicant que «paral·lelament a aquest desenvolupament normatiu el Govern de Catalunya ha anat assumint responsabilitats pròpies en el camp de la seguretat pública, com ara en la protecció de les persones i béns, l'ordre públic, i la coordinació de les policies locals i d'altres executives com la seguretat privada, i més recentment el trànsit, al mateix temps que s'ha anat produint el desplegament de substitució del Cos de Mossos d'Esquadra, iniciat l'any 1994, a les comarques catalanes».

Donada l'amplitud de la Llei, ens haurem de centrar en l'objecte i la finalitat de la Llei donant resposta al perquè de la creació d'aquesta, i des del punt de vista que aquí ens interessa, analitzarem el tractament que la Llei realitza a l'àmbit municipal amb les

⁷⁰ BOE núm. 114, de 13 de mayo de 2003, páginas 18218 a 18230 (13 págs.)

⁷¹ Generalitat de Catalunya. *Ordenació del sistema de la Seguretat Pública*. [En línia] Barcelona. Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió, al Departament de la Presidència. [data de consulta: 05-04-15] http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/servei_fitxa.jsp?codi=11741

corresponents autoritats competents, la Junta Local de Seguretat i el Pla Local de Seguretat.

En primer lloc, segons l'objecte és refereix a l'ordenació de competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat pública, concretament a les de policia (art 1.1 LOSSPC), és a dir l'establiment d'un marc legal de l'estructura policial existent a Catalunya tenint en compte les diferents administracions que intervenen en aquest sentit, per tal de relacionar-les, d'acord amb les seves respectives competències, es tracta doncs de donar una interpretació global sobre tots els temes de seguretat pública a Catalunya, prova d'això es que no ens trobem davant d'un Text Refós⁷² en l'anomenada matèria. Es preveu també al llarg de l'articulat la creació de determinats òrgans destinats a la planificació en matèria de seguretat pública com el Consell de Seguretat de Catalunya.

Els objectius⁷³ a grans trets generals que proposa la LOSSPC, fan referència a ordenar i regular tot el sistema de seguretat pública de Catalunya; la coordinació de les institucions i administracions implicades; la participació de la ciutadania per tal d'oferir un servei ràpid i eficaç.

Pel que fa els diferents òrgans que componen l'estructura el sistema de seguretat de Catalunya, l'article 3 de la LOSSPC determina que aquests són: Les autoritats de seguretat; Els cossos policials i altres serveis públics o privats de seguretat; Els òrgans de coordinació i participació en matèria de seguretat.

Així les autoritats de seguretat es componen atenent a l'article 4 de la LOSSPC de: El Govern de la Generalitat; El Conseller; Els Delegats Territorials de Govern; Els alcaldes; Els òrgans de la Generalitat o dels Ajuntaments, els quals tenen competència en matèria de seguretat pública ja sigui expressa o per delegació del conseller/a o de l'alcalde/essa quan exerceixin funcions corresponents en la matèria (art 4.2 de la LOSSPC).

⁷² Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica. *Revista Catalana de Seguretat pública*. 2006, núm 17. 133-142 pp.

⁷³ Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica..., *op. Cit.*

Els alcaldes i els òrgans dels Ajuntaments doncs, tenen la consideració d'autoritats de seguretat en el marc de les seves competències, ja que la pròpia Llei atribueix les funcions en matèria de seguretat, sense perjudicar les que els hi puguin ser atribuïdes per la legislació local, de manera que els hi correspon atinent a l'article 4.4 de de la LOSSPC: dirigir la política de seguretat en el seu municipi, d'acord amb les seves competències i en el marc de les determinacions que estableix el Pla general de Seguretat de Catalunya de l'article 15; Presidir la Junta Local de Seguretat, vetllant pel compliment dels seus acords; ordenar i dirigir les actuacions municipals en matèria de seguretat; exercir el comandament superior de la policia local; impulsar i coordinar en l'àmbit municipal, les accions necessàries per aconseguir les finalitats previstes a la LOSSPC; informar al Ple de l'ajuntament sobre el Pla Local de Seguretat, que sigui aprovat per la Junta Local de Seguretat; informar anualment al Ple de l'ajuntament sobre l'aplicació i les incidències del Pla Local de Seguretat; exercir la potestat sancionadora, d'acord amb la Llei; la resta de funcions encomanades per aquesta Llei i la resta de legislació vigent en matèria de seguretat.

Pel que fa a les funcions atribuïdes a l'alcalde, el precepte estableix el llistat de funcions, com s'ha vist amb anterioritat sense perjudici de la legislació local, i en aquest sentit cal esmentar la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local i el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya aprovat pel Decret legislatiu 2/2003 de 28 d'abril en quan a la direcció superior de la policia municipal que correspon a l'alcalde⁷⁴.

També cal esmentar que la Llei 16/1991 de 10 de juliol Polícies Local atribueix igualment a l'alcalde l'exercici del comandament de la Policia Local, corresponent el comandament immediat al cap del cos.

El òrgans de coordinació i de participació en matèria de seguretat, són aquells que estan organitzats d'acord amb una base distribució territorial.⁷⁵ La LOSSPC preveu una enumeració exhaustiva d'aquests òrgans existents sent aquests, el Consell de Seguretat de Catalunya, la Comissió de Govern per a la Seguretat i la Comissió de Policia de Catalunya, sent el Consell de Seguretat la manifestació més elevada del sistema de

⁷⁴ Vid apartat IX . El Règim Local

⁷⁵ Abdelkader García, José Miguel. *La seguretat pública a l'Administració Local*. Barcelona, abril del 2007.

seguretat pública de Catalunya.⁷⁶ Des del punt de vista en l'àmbit local els corresponents òrgans de coordinació i participació es refereixen a: les Juntes Locals de Seguretat, les comissions regionals de seguretat i la Mesa de coordinació operativa, tal com es refereixen els articles de 9 a 12 de la LOSSPC.

Les Juntes Locals de Seguretat, es configuren com els òrgans imprescindibles que han d'existir a aquells municipis que tingui Policia Local (art 1.1 de la LOSSPC), tractant-se d'un òrgan col·legiat de col·laboració i coordinació general dels diversos cossos de policia i altres serveis de seguretat que operen en el seu territori i de participació ciutadana en el sistema de seguretat.

L'article 10 de la LOSSPC, es refereix a les funcions que aquest òrgan ha de realitzar les quals es configuren en l'anàlisi i valoració de la seguretat pública en el municipi, concretant les polítiques de seguretat corresponent; l'elaboració del Pla de seguretat local i plans d'actuació específics; conèixer els plans d'emergències i els plans o les mesures de seguretat en esdeveniments esportius i de joc o espectacle; conèixer els serveis de seguretat privada que tenen autorització per operar al municipi; concretar els mitjans i els procediments de col·laboració i cooperació dels cossos i els serveis de seguretat de seguretat que actuïn al municipi; promoure les iniciatives i formular propostes convenients als organismes competents per a la col·laboració i la cooperació millors dels cossos i els serveis de seguretat; desplegar i executar, les actuacions establertes en el conveni subscrit entre el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i l'ajuntament; la resta de funcions encomanades per la normativa vigent.

La presidència de la mateixa correspon a l'alcalde o alcaldessa, amb veu i vot, i integrada també pels vocals permanents, també amb veu i vot els quals són: el delegat o delegada territorial del Govern, qui pot delegar la seva representació en el subdirector o subdirectora general, d'acord amb l'article 17.2.; el regidor o regidora delegat en matèria de seguretat ciutadana; el cap o la cap de la comissaria de la policia de la Generalitat-Mossos d'esquadra del municipi o, si no, el cap o la cap de l'àrea bàsica policial o el

⁷⁶ Insitut d'Estadística de Catalunya. *Seguretat ciutadana. Metodologia*. [En línia] Barcelona. [data de consulta: 18-03-15].
<<http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TCD=20&V3D=65&V4D=271&QI&CTX=B&PARENT=25&V3=271&TC=6&V0=NC&V1=NC>>

comandament que designi en els termes fixats per reglament; el cap o la cap de la policia local o el comandament que designi en els termes fixats per reglament.

D'acord doncs, amb el seu caràcter potestatiu, les funcions que li corresponen, i la presidència a l'alcalde o alcaldessa, la Junta representa una peça clau en el sistema de seguretat pública de Catalunya i del model de policia catalana, de manera que es converteixen en un punt de referència per a l'elaboració, la planificació i l'execució en l'àmbit municipal de les polítiques en matèria de seguretat pública.⁷⁷

La Junta de Seguretat Local a nivell estatal es troba regulada a la LOFCS en l'article 54, el qual disposa que els municipis on tinguin un Cos Policial Local es podrà constituir una Junta Local de Seguretat la qual serà l'òrgan competent per a establir les formes i els procediments de col·laboració entre els membres de les Forces i Cossos de Seguretat en el seu àmbit territorial.

Aquest òrgan també és regulat per la Llei 16/1991 de Polícies Locals a Catalunya, a l'article 17 el qual determina que els municipis dotats de Policia Local que acordin la creació de la junta Local de Seguretat, podran ser integrats en aquesta els representants del Departament de Governació, el precepte continua exposant que la participació dels representants de Governació haurà de ser preceptiva per aquell municipis on existeixi la Policia Local.

D'acord amb les competències de la Generalitat en matèria de seguretat, el Govern de Catalunya va aprovar el Decret 151/1998 de 203 de juny, de regulació de les Juntes Locals de Seguretat,⁷⁸ per tal de regular-ne la composició, les atribucions i el funcionament de les Juntes Locals de Seguretat que es constitueixin als municipis on la Policia de la Generalitat, Mossos d'Esquadra, està desplegada per substitució de les forces i cossos de seguretat de l'Estat.⁷⁹

⁷⁷ Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica..., *op. Cit.*

⁷⁸ Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica..., *op. Cit.*

⁷⁹ *Vid* apartat VII La Llei de Polícies Locals de 1991.

Atenent als diferents rangs normatius que regulen les Juntes Locals de Seguretat, cal dir que la LOSSPC atribueix un règim diferenciat del previst a la normativa estatal, ja que mentre que les Juntes de Seguretat són de naturalesa preceptiva, la LOFCS no ho estableix de manera expressa, per tant la regulació de la LOSSPC fa referència a aquells municipis on la Policia de la Generalitat es troba desplegada per substitució de les forces i cossos de seguretat.⁸⁰

La Disp. tran. de la LOSPC estableix que la regulació de les Juntes Locals de Seguretat previstes a la mateixa Llei, això és el règim d'existència obligatòria de la Junta Local de Seguretat, serà aplicable a partir del moment en què es produeixi el desplegament de la policia de la Generalitat als municipis corresponents.

Dins l'organització de la Junta Local de Seguretat⁸¹ la LOSSPC en el seu article 11 regula la creació d'un altre òrgan, sent aquest la Mesa de coordinació operativa com a òrgan permanent i estable de coordinació i de cooperació dels diversos cossos i serveis de seguretat al municipi. La integren els Caps de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra- i de la Policia Local, que són els membres de la Junta Local de Seguretat. Alhora aquests poden ser assistits pels funcionaris i els tècnics que siguin precisos per raó de les actuacions que han de portar a terme.

Les funcions encomanades a aquesta, es preveuen a l'article 11.3 de la LOSPC, consistents en: l'execució dels acords de la Junta Local de Seguretat en els termes establerts per la pròpia Junta – cal precisar que els acords són de naturalesa executiva (art. 9.8 LOSPC) - ; assegurar l'intercanvi d'informació entre els cossos i serveis de seguretat que actuen en el municipi; assegurar la coordinació operativa de les actuacions dels diversos cossos i serveis de seguretat en el municipi, així com dels recursos en matèria de seguretat; elaborar propostes de plans de seguretat i de coordinació de serveis de seguretat en el municipi, presentant-los a la Junta Local per a aprovació; elevar a la Junta les propostes que cregui convenients per tal de millorar la col·laboració entre els diversos cossos i serveis de seguretat, la seva eficàcia i eficiència al municipi:

⁸⁰ Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica..., *op. Cit.*

⁸¹ Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica..., *op. Cit.*

la resta de funcions que els hi siguin encomanades per la Junta Local de Seguretat i la normativa vigent.

Finalment les Comissions Regionals de Seguretat⁸² són aquells òrgans creats en els municipis d'una mateixa regió policial els quals han d'integrar-se en una comissió de les Juntes Locals de Seguretat (art 12.1 LOSPC). La seva regulació presenta forces similituds amb les Juntes Locals de Seguretat referint-se a l'àmbit de les regions policials en què s'organitza el Cos de Mossos d'Esquadra.

Els membres que la integren es refereix als alcaldes dels municipis que integren la regió, el delegat territorial del Govern de la Generalitat, el cap de la comissaria de la regió policial i els caps de les policies municipals, sense perjudici de l'assistència d'altres comandaments policials de l'Estat i representants de la judicatura i de la fiscalia i de les entitats ciutadanes, en termes similars als exposats per a la Junta Local de Seguretat. Aquestes estan presidides pel Conseller D'Interior.

Correspon a aquestes comissions analitzar i valorar la situació de la seguretat pública als municipis que les integren; elaborar el Pla de seguretat regional que ha de sotmetre's a l'aprovació del conseller d'Interior.

VIII. La Llei de Polícies Locals de Catalunya de 1991.

Només la Comunitat Autònoma de Catalunya⁸³ va dictar abans de l'aprovació de la LOFCS, normativa específica sobre les Polícies Locals. Es va tractar de la Llei 10/1984, de Coordinació de les Polícies Locals de Catalunya.⁸⁴

La CE en el seu article 148.1.22, les previsions estatutàries del 79 en el seu article 13.3, i d'acord amb les legislacions sobre Règim Local a nivell estatal i autonòmic,⁸⁵ atorguen potestats a la Generalitat per a poder desenvolupar normativament les

⁸² Gómez Herrero, Albert. La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica..., *op. Cit.*

⁸³ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 264-269 pp.

⁸⁴ BOE núm. 91, de 16 de abril de 1984, páginas 10837 a 10838 (2 págs.)

⁸⁵ *Vid* apartat IX. El Règim Local

competències atorgades en matèria de seguretat pública, concretament en base a la coordinació de els Polícies Locals.

En base a aquestes normes fonamentals, que ja s'han remarcat amb anterioritat, es va aprovar la Llei reguladora de les Polícies Locals a Catalunya de 1991,⁸⁶ la qual va derogar 10/1984 de 5 de març.

Aquesta té per objecte, tal com ens indica la seva exposició de motius, establir un règim jurídic que homogeneïtzi les diferents Polícies Locals i la Policia Autònoma per tal d'integrar-les en un mateix sistema de seguretat pública, on es pugui oferir el suport material i l'assessorament tècnic des de la Generalitat, permetent la coordinació a partir del règim estatutari previst a la LO 2/1986, d'acord amb les competències atorgades per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en matèria de coordinació de l'actuació de les policies locals i amb respecte al principi d'autonomia local.

D'aquesta forma la justificació de la Llei es va centrar en la necessitat a Catalunya disposar d'una regulació delimitada i concreta que permetés als ajuntaments elaborar un reglament intern i propi, sobre unes directrius comunes, amb la finalitat d'evitar discriminacions i subjectivitats, concretament, dins l'àmbit de l'autonomia local l'objectiu era coordinar els serveis locals de policia per a potenciar-los, que aquests siguin entesos en de forma global en serveis públics de seguretat, amb plenes facultats organitzatives i funcionals, que permetin als ajuntaments exercir les competències que les diferents normes els hi atribueix.

La LPLC doncs, va suposar un avanç legislatiu en matèria de règim local, doncs fins al moment no va haver-hi cap normativa específica que regulés la Policia Local en rang de llei⁸⁷ i al col·lectiu de funcionaris, malgrat que cada una de les normatives en règim local han previst les especificitats i els trets diferencials d'aquests funcionaris respecte els altres dependents dels municipis.

La LPLC conté la regulació dels següents aspectes:

- Les classes de personal i les formes de gestió a utilitzar en la prestació del servei de la Policia Local.

⁸⁶ BOE núm. 190, de 9 de agosto de 1991, páginas 26498 a 26504 (7 págs.)

⁸⁷ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico...*, op. Cit.

- Les condicions de creació dels Cossos de la Policia Local i el seu àmbit territorial i funcional d'actuació.
- L'abast i els òrgans de coordinació de l'activitat de les Polícies Locals i els instruments de col·laboració i de cooperació entre policies.
- L'estructura i l'organització dels Cossos de Policia Local i el règim estatutari dels seus membres.

Analitzarem seguidament de forma detallada cada una de les matèries anomenades, segons el que exposa Barcelona Llop.⁸⁸

En primer lloc ens referim a les classes de personal i la forma de gestió de la Policia Local, per tant hem de referir-nos a la prestació del servei de la Policia Local el qual s'efectua a través dels cossos de policia que depenen dels municipis de Catalunya, els quals són anomenats de forma genèrica com a Policia Local.

Per aquells municipis que no es disposa de Policia Local, l'article 1.3 i 23 estableix que podran ser assistits de guàrdies vigilants, agents o similars per a l'exercici de les funcions de custòdia i vigilància dels béns, serveis, instal·lacions i altres dependències municipals, també tindran funcions en l'ordenació del trànsit en el nucli urbà i funcions de participació en les tasques de protecció civil i d'auxili al ciutadà, a més del compliment dels reglaments ordenances, bàndols, altres disposicions i actes municipals.

Així s'estableixen àmbits funcionals per aquests agents relacionats amb la *policia administrativa*, excloent les funcions de *policia de seguretat* i de policia judicial, les quals la present llei, sí que atorga a la Policia Local. Aquesta exclusió funcional ha de ser interpretada d'acord amb l'article 8.3 de la LPLC que estableix la prohibició de portar i usar armes. Malgrat aquesta exclusió, segons Barcelona Llop⁸⁹ els vigilants actuen en la funció pública local i es regeixen per una normativa específica, desenvolupant funcions referents a la Policia Local que depenen del municipi, per això els vigilants en l'exercici de les seves funcions se'ls hi ha de reconèixer la condició d'agents d'autoritat.

⁸⁸ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico...*, op. Cit.

⁸⁹ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico...*, op. Cit.

Aquesta categoria de vigilants és desenvolupada normativament a nivell estatal per part de la LOFCS en el seu article 51.2 de forma idèntica que a l'article 1 de la LPLC, en termes excloents, de manera que els municipis on no existeixi Policia Local, hauran de ser dotats de vigilants o similars i els municipis on existeixi la Policia Local no podran ser dotats de vigilants. La regulació normativa tant a nivell estatal com a autonòmic no preveu la coexistència d'ambdós figures.

Pel que fa al personal que compona la Policia Local, es preveu la figura del funcionari interí, el qual es regit per la Disp. ad. 4ª de la LPLC la qual preveu l'existència de la figura de l'interí en aquells municipis que per circumstàncies especials vegin incrementat l'afluència de visitants en èpoques turístiques per un període màxim de 6 mesos, sempre i quan siguin sotmesos a determinades proves físiques i psicotècniques, seguit d'un curs de formació que s'ha de realitzar a l'Escola de Policia de Catalunya.

Les formes de prestació del servei de la Policia Local s'estableix a l'article 1.3 de la LPLC, es tracta d'una prestació directe, sense la constitució d'organismes especials de gestió, tampoc està permesa la concessió, l'arrendament o qualsevol altre forma de prestació indirecte del servei. Segons Barcelona Llop, el precepte és clar i contundent però no obsta per a que les autoritats municipals, per tal de racionalitzar els costos del servei, introdueixin serveis privats de seguretat per a la realització de tasques que complementin i siguin subsidiàries de la seguretat pública, com poden ser la gestió de centrals d'alarmes o bé el control d'accés o la seguretat interna, sota les instruccions que la Policia Local pugui donar.

Entrant a analitzar la creació dels Cossos de Policia Local i l'àmbit d'actuació territorial d'aquesta, cal atendre al que disposa l'article 3 de la LPLC, el qual indica que la Policia Local podrà constituir-se en aquells municipis en que hi hagi més de 10.000 habitants. Malgrat la indicació de la disposició, existeix la possibilitat de crear aquest Cos Policial en el municipis de menys de 10.000 habitants per majoria absoluta del nombre legal dels membres de la Corporació i que sigui autoritzat pel Conseller de Governació, previ informe de la Comissió de Coordinació de Polícies Locals.

L'existència de la Policia Local en els municipis, forma part doncs, del sistema de seguretat pública pel qual les funcions encomanades per llei a la Policia Local no només

afecta al conjunt de funcionaris que l'integren, sinó també a les autoritats públiques, és a dir als alcaldes, que ostenten competències i responsabilitats per a l'exercici de la funció de policia, garantint la seguretat ciutadana. Cal esmentar que aquestes competències exercides per part dels alcaldes es podran exercir a través de la Policia Local o bé de les unitats territorials de Policia Autonòmica quan no estigui configurada un sistema concret de seguretat públic a nivell local.

En aquest sentit cal fer referències a les Juntes Locals de Seguretat, que van ser creades a través de l'Acord sobre el desenvolupament del model de policia de Catalunya adoptat a l'octubre de 1996 per la Comissió de Coordinació de les Polícies Locals de Catalunya, de manera que les Juntes de Seguretat estan presidies per l'alcalde, sent reconegudes tal com indica Barcelona Llop, com a àmbits propis i principals per a la participació municipal en el camp de seguretat, reconeixent-se amb caràcter general i amb independència de l'existència o no d'un Cos de Policia.

Segons el mateix autor, el Decret 151/1998 de 23 de juny sobre les Juntes Locals de Seguretat suposa un retrocés d'acord amb el marc normatiu de les Juntes de Seguretat establertes en l'Acord del 1996, ja que aquest Decret en relació amb l'article 54.1 de la LOFCS, estableix únicament l'existència de les Juntes als municipis que disposin de Policia Local.

Referint-nos ara a l'àmbit d'actuació territorial de la Policia Local d'acord amb la LPLC, l'article 5 disposa que aquest ve constituït pel territori del corresponents municipi, no obstant malgrat aquesta afirmació en el segon apartat del mateix precepte s'estableix que les Polícies Locals podran actuar fora del seu àmbit d'actuació només en casos d'emergència i amb l'autorització prèvia de les autoritats corresponents, donant compte d'aquestes actuacions al Departament d'Interior.

Així, l'àmbit competencial territorial de les Polícies Locals es troba restringit, sense poder desenvolupar competències fora del mateix, únicament limitat al supòsits mínimament establerts, i, en aquest sentit, sense la possibilitat de mancomunar-se amb altres municipis, fins la modificació establerta mitjançant la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la Llei 45/2007, per al desenvolupament sostenible del medi rural.

Abans d'aquesta modificació, el Tribunal Constitucional,⁹⁰ en la Sentència 85/1993 de 8 de març, la qual resol sobre un recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la LPLC, va ser rotund en el sentit de preveure només la possibilitat d'establir acords de col·laboració entre municipis limítrofes, prèvia autorització del conseller o consellera competent en matèria d'interior, per a casos de necessitat. Només s'admetia, així mateix, l'establiment de mecanismes de col·laboració basats en l'adscripció o transferència temporal d'agents.⁹¹

Analitzant les competències locals en matèria de seguretat a la legislació catalana, cal atendre als articles 11 i 12 de la LPLC els quals classifiquen una sèrie de funcions a exercir per aquest Cos policial sent aquestes:

- Policia institucional, la qual inclou la protecció de les corporacions locals, la vigilància i la custòdia dels edificis, les instal·lacions i les dependències d'aquestes corporacions.
- Policia de circulació i trànsit, tenint capacitat per a dirigir el trànsit en el nucli urbà, garantir la seguretat viària en el municipi i per a instruir atestats per accidents de circulació comunicant aquestes actuacions a les Forces i Cossos de Seguretat.
- Policia administrativa, amb l'objectiu d'assegurar el compliment dels reglaments ordenances, els bàndols, les resolucions i altres disposicions i actes municipals, atribuint-se al Cos especialment la normativa matèria en matèria de mediambiental i de protecció de l'entorn.
- Policia judicial, auxiliant als jutges i tribunals i al ministeri fiscal en les investigacions dels delictes i en l'encobriment i les detencions dels delinqüents, quan siguin requerits per a fer-ho, practicant per iniciativa pròpia o requeriment de l'autoritat judicial, del ministeri fiscal o dels superiors jeràrquics, les primeres diligències de prevenció i custòdia dels detinguts i dels objectes que provenguin d'un delicte o relacionats amb la seva execució.
- Policia de seguretat, la qual consisteix en realitzar actuacions i diligències de prevenció i actuacions destinades a evitar la comissió de delictes, comunicant-ho a les forces i cossos de seguretat competents així com se li atribueixen la

⁹⁰ STC 85/1993, de 8 de març

⁹¹ SSTC 81/1993 i 86/1993, de 8 de març

col·laboració amb les forces o cossos de seguretat de l'Estat o amb la Policia Autonòmica en casos de protecció en les manifestacions i en el manteniment de l'ordre en grans concentracions humanes quan siguin requerits per a fer-ho, també li corresponen la vigilància dels espais públics i la prestació d'auxili en els accidents, catàstrofes i calamitats públiques, participant en l'execució dels plans de protecció civil.

Aquest llistat funcional, és idèntic al mateix que estableix la LOFCS en el seu article 53.1, no obstant segons Barcelona Llop les competències que se li atorguen a la Policia Local a través de la LPLC, no perjudiquen el desenvolupament d'altres funcions que estiguin recollides en la normativa sectorial, és a dir a la LPLC es recull com a novetat la protecció en el medi ambient i en l'entorn, que ha creat que es desenvolupin unitats especialitzades destinades a les situacions relatives en el medi ambient.

De les funcions encomanades per la LPLC es pot concloure que aquestes es refereixen més aviat a una *policia administrativa* pel que fa als compliment de les normatives dels ajuntaments i la vigilància i seguretat en el tràfic, mentre que les funcions de *policia de seguretat* es donen en menor mesura ja que es condicionen a la col·laboració altres Forces i Cossos de Seguretat de l'estat o bé amb la Policia Autonòmica o bé ens els casos de funcions de policia judicial quan siguin requerits per això. Les mateixes idees de competències preferents de *policia administrativa* davant de la policia de seguretat es prediquen de la Policia Local regulada a la normativa estatal.

Analitzant la coordinació de les policies locals, l'article 14 de la LPLC la defineix com la determinació dels mitjans i sistemes de relació que possibiliten l'acció conjunts de les Polícies Locals, a través de les autoritats competents, per tal d'aconseguir la integració de les respectives actuacions particulars en el conjunt de seguretat ciutadana que tenen encomanat.

Així, el següent precepte, preveu els supòsits als quals s'estén la coordinació, aquesta és a la homogeneïtzació dels mitjans tècnics i a la uniformitat d'altres elements comuns; l'establiment dels instruments i mitjans que possibilitin un sistema d'informació recíproca; assessorar en aquesta matèria a les Polícies Locals, i de forma general, als municipis que ho sol·licitin de forma particular; canalitzar l'eventual col·laboració entre

les diferents Administracions públiques implicades, amb la finalitat d'atendre necessitats temporals o extraordinàries; coordinar les actuacions en matèria de protecció civil; establir les normes essencials d'estructura i d'organització interna que han de regir a les Polícies Locals, així com la normativa d'accés, formació, i promoció dels seus membres. Tot això, sempre i quan sigui respectada l'autonomia local tal com indica l'article 15.2 de la LPLC.

En canvi, els articles 18 i 19 tornen a remetre l'abast d'aquesta coordinació però en determinats aspectes, concretament a:

- El tipus d'armes, els dipòsits d'armes, les normes per administrar-les i les mesures de seguretat per a conservar-les o bé evitar un ús indegut.
- Les característiques comunes dels uniformes, insígnies, distintius, equip, vehicles, i altres complements de les Polícies Locals.

Aquests dos aspectes venen regulats per diferents Decrets, però a la mateixa LPLC estableix un règim normatiu disciplinari pel qual es regula l'armament ens remet a l'article 48.j) de la LPLC el qual cataloga de faltes molt greus la pèrdua de l'arma i el fet de permetre la seva sostracció per negligència inexcusable, i la exhibició de l'arma reglamentària i el mal ús de la mateixa, així es contempla com a falta lleu prevista a l'article 49.n) la pèrdua de les armes i permetre la seva sostracció per negligència simple.

Les polítiques relatives a la coordinació dels serveis de la Policia Local es duen a terme a través de dos mecanismes, sent aquests, la Comissió de Policia de Catalunya i les Juntes Locals de Seguretat.

El primer mecanisme és el màxim òrgan consultiu en matèria de coordinació del servei de Policia Local, i li són atribuïdes facultats de consulta i d'informació sobre les accions i projectes de coordinació que han de sotmetre's al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya. D'aquesta forma la Comissió de Policia de Catalunya⁹² es configura com l'òrgan col·legiat consultiu superior en matèria de coordinació entre la Policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra i les Polícies Locals a Catalunya, adscrit al departament titular de les competències en matèria de seguretat pública.

⁹² Generalitat de Catalunya. *Comissió de Policia de Catalunya*. [En línia] Barcelona. [data de consulta: 02-04-15]. <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=18779>

La comissió alhora pot crear subcomissions i grups de treball, permanents o ocasionals, per al millor compliment de les seves funcions.

Les funcions que li són atribuïdes són: Conèixer l'aplicació dels convenis i altres acords subscrits entre el departament titular de les competències en matèria de seguretat pública i els ajuntaments, fer-ne el seguiment, emetre els informes i fer les recomanacions que escaiguin; Conèixer i debatre les qüestions de caràcter organitzatiu i operatiu que afectin la coordinació entre els cossos de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i de les policies locals de Catalunya, presentar les propostes que s'escaiguin a les autoritats i les institucions competents en la matèria i informar-les amb caràcter previ a l'aprovació pel Govern; Emetre un informe preceptiu no vinculant en matèria d'organització i estructura interna al qual s'han d'ajustar les Polícies Locals, i d'accés, formació i promoció de llurs membres; Promoure iniciatives i estudis per a la millora de la coordinació entre la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra i les policies locals, i el foment de l'homogeneïtzació dels mitjans i els sistemes i de les activitats formatives; Emetre un informe preceptiu no vinculant sobre les normes relatives a uniformitat i altres elements d'identificació de les policies locals que hagin d'ésser aprovades pel departament titular de les competències en matèria de seguretat pública; La resta de funcions que li atribueixi la legislació vigent.

Per contra, les Junes Locals de Seguretat persegueixen la finalitat de canalitzar la voluntat municipal alhora de participar en les polítiques de seguretat. Cal remetre'ns però a la normativa estatal abans d'analitzar aquest òrgan des del punt de vista autonòmic, així l'article 54 de la LOFCS preveu per aquells municipis on tinguin Cos de Policia propi, la constitució de la Junta Local de Seguretat, la qual és l'òrgan competent per tal de determinar les formes i els procediments de col·laboració entre els membres de les forces i cossos de seguretat de l'Estat, atribuint la seva presidència a l'alcalde i al governador civil, en el cas que concorri en les seves sessions.

Malgrat la remissió expressa de l'article 17 de la LPLC a la normativa estatal, cal afegir que aquesta última és d'aplicació supletòria a Catalunya, tal com ho estableix la Disp. fin. 2ª de la LOFCS, en aquest sentit el Tribunal Constitucional⁹³ així ho ha establert en

⁹³ STC 85/1993, de 8 de març

el fonament jurídic quart estableix de la Sentència esmentada amb anterioritat, el qual estableix:

« Para negar toda virtualidad a la pretendida vulneración del art. 51 de la LOFCS, no es preciso entrar a dilucidar la supuesta condición de *numerus clausus* de esta medida sustitutoria de aplicación en los casos de carencia de Policía Municipal, ya que según reconoce la mentada disposición final segunda de la LOFCS, este precepto tiene carácter supletorio respecto del Estatuto de Autonomía y de las normas que lo desarrollan en lo relativo al régimen de la Policía Autónoma de la Generalidad.

El segundo párrafo establece que «los Municipios que disponen de Policía Local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva Policía Local». Para el Abogado del Estado este precepto ignora el mecanismo de colaboración previsto en el art. 54 de la LOFCS para los supuestos en él contemplados. Frente a este alegato debe reiterarse lo manifestado en relación al primer párrafo del artículo que estamos analizando: el art. 54 de la LOFCS es de aplicación supletoria respecto de lo establecido en el Estatuto y en las Leyes que lo desarrollan. »

Des del punt de vista municipal, es pot parlar segons Barcelona Llop, que les Juntes de Seguretat Local es conformen com la manifestació de la competència dels municipis en matèria de seguretat pública que s'expressa en la participació de les autoritats locals en les iniciatives de seguretat de qualsevol tipus que es desenvolupin en el municipi, actuant a la vegada com el referent per a la participació ciutadana en la definició de les polítiques de seguretat.

L'organització d'aquestes la forma les meses de coordinació operativa, les quals tenen competència per a l'execució de les accions, els plans, i els programes acordats per la Junta tenint en compte que la seva funció principal consisteix en l'elaboració dels plans de seguretat, l'establiment dels criteris i protocols de coordinació operativa i l'anàlisi i l'intercanvi d'informacions.

Centrant-nos en les polítiques de col·laboració de la Policia Local, l'article 21 de la LPLC estableix l'obligació de crear serveis comuns d'utilització supramunicipal pel Conjunt de Polícies sent aquests, per part del Departament de Governació, sent aquests:

- Una xarxa de transmissions que enllaci a totes les Polícies Locals
- Un banc de dades relatiu s les Polícies Locals pel qual s'hi podrà accedir per part de tots els ajuntaments a través d'un servei informàtic.

També cal parlar en aquest sentit de col·laboració el recolzament que preveu l'article 23.2 de la LPLC per a la cobertura temporal i concreta de serveis que per raó de volum o especialització no puguin ser assumits per la Policia Local, sempre i quan s'hagi sol·licitat aquesta cobertura al Departament de Governació.

L'Organització de la Policia Local atenent a la LPLC estableix en l'article 26.1 correspon al cap del cos de la Policia Local exercir el comandament d'aquesta únicament sent subordinat de forma directe per l'alcalde.

Trobem doncs, que hi ha un sistema dual en l'estructura de direcció i comandament d'aquesta, per una part el comandament suprem del Cos Policial per part de l'alcalde d'altra banda el Cap del Cos, que és el membre el qual ostenta una graduació superior, i al qual li corresponen les funcions previstes a l'article 26.2 i 27 de la LPLC, sent aquestes la direcció, coordinació i supervisió de les operacions del Cos, a més de l'avaluació dels recursos humans, materials i de les necessitats que se'n puguin derivar, de manera que el Cap pugui formular les pertinents propostes.

La LPLC preveu un règim estatutari de les Polícies Locals de Catalunya concret que es diferencia del règim general de la funció pública local de la Comunitat Autònoma pel que fa a l'estructura del personal, el sistema d'accés, les condicions de treball i el règim disciplinari.

Així l'estructura del personal del personal de la Policia Local, sent comparada amb l'estructura del personal del Cos de la Policia Autonòmica, Mossos d'Esquadra en aquest cas, resulta homòloga. L'article 24 de la LPLC exposa aquesta estructura de personal atenent a diversa escales:

- Una escala bàsica superior que compren les categories de superintendent, intendent major i intendent grup A, una escala executiva.
- Una escala executiva, que compren la categoria d'inspector grup B.
- Una escala intermèdia, que compren les categories de subinspector i de sergent grup D,
- Una escala bàsica que compren les categories de cap i sergent grup D.

Per accedir a la categoria d'agent es pot realitzar o bé per oposició per concurs-oposició en convocatòria lliure, (art. 29.1 LPLC).

L'accés a la categoria de cap de sergent i subinspector es realitza per promoció interna a través d'un concurs-oposició entre els membres del cos o d'altres cossos de policia si així s'estableix per la corporació concorrent a més dos anys d'antiguitat en la categoria inferior.

Per a la categoria d'inspector, intendent-major i de superintendent l'accés es preveu a través de concurs-oposició lliure, així ho exposa l'article 30. Finalment l'article 31 estableix que per als membres del cos que tinguin una antiguitat de dos anys, es pot reservar un 50% de places de la categoria immediatament inferior.

Cal tenir en compte que per a l'accés a les diferents categories de la Policia Local, és necessària la titulació que s'exigeix en cada grup a banda de la realització i superació de proves culturals, físiques, mèdiques i psicotècniques (art.29.2). En tot cas l'article 29.3 determina com a requisit indispensable la superació d'un curs bàsic o específic de la categoria impartit per l'Escola de Policia de Catalunya.

Per a la selecció dels membres de la Policia Locals, el tribunal haurà de ser compost garantint la presència d'un representant de l'Escola de Policia de Catalunya i un representant de la Direcció General de Seguretat Ciutadana tal com preveu l'article 32 de la LPLC.

Les condicions de treball dels membres de la Policia Local són recollides a l'article 34 i següents de la LPLC, determinant les següents especificitats: Un règim de jornada, horari, vacances i permisos adaptat a la especialitat del servei prestat; un sistema retributiu en el que es valori el nivell de formació, el règim d'incompatibilitats, la dedicació i el risc que comporta la professió, l'especialitat en els horaris de treball i

l'estructura peculiar del cos; la reiteració del peculiar règim d'incompatibilitats referit en la legislació estatal referits als membres de la Policia Local que es consideren incompatibles amb l'exercici de qualsevol altre activitat pública o privada, amb excepció de les activitats no incloses en la legislació reguladora de les incompatibilitats; la prohibició del dret a vaga, de la participació en accions substitutives de la mateixa o en actuacions concertades amb la finalitat d'alterar el normal funcionament dels serveis; la garantia de la defensa jurídica en les causes judicials que es segueixin contra els membres de la Policia Local com a conseqüència de l'exercici de la seva funció.

Cal mencionar que la LPLC en l'article 43, regula una segona activitat per als membres del Cos Policial que per raó de les seves especials funcions, les quals exigeixen unes determinades condicions físiques i psíquiques per al seu exercici, determinen una limitació a les actuacions de la Policia Local que s'anomenen de línia.

Per tant per aquest supòsit s'estableix una situació administrativa de segona activitat per als policies que atenent a un dictamen mèdic o per raó d'edat, la qual no pot ser inferior a 57 anys, no puguin complir plenament el servei ordinari.

Així la segona activitat implica que no es pugui prestar el servei ordinari, entenent per aquest les actuacions i funciona normals en la prestació del servei de la Policia Local.

No obstant la denominada segona activitat permet desenvolupar altres funcions dins del Cos Policial, i de forma subsidiària permet l'accés a llocs complementaris de la mateixa corporació local. Finalment cal mencionar que per al règim de segona activitat, l'article 43 de la LPLC estableix el manteniment de les retribucions bàsiques i el grau personal dels afectats atorgant les retribucions que es presumeixen del lloc de treball que s'acabin desenvolupant.

Pel que fa al règim disciplinari hem d'acudir a la Llei Orgànica 4/2010 de 20 de maig per la qual s'aprova el Règim Disciplinari del Cos de Policia Nacional de Policia, la qual estableix en la seva Disp. fin. 6ª l'aplicació de la mateixa als Cossos de Policia Local d'acord amb allò previst a la LOFCS. A la vegada que els articles 27 i 28 de la LOFCS, sota la de denominació de Règim Disciplinari, han quedat derogats pel número 1 de la Disp. der. única de la Llei Orgànica 4/2010 de 20 de maig de Règim disciplinari del Cos Nacional.

Cal tenir en compte que la Disp. fin. 6^a de la Llei Orgànica 4/2010 estableix que « la presente Ley orgánica se aplicará a los cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ». És per aquest motiu que la Llei Orgànica de Règim disciplinari del Cos de la Policia Nacional, s'aplica a les Polícies Locals directament en allò que prevegi la legislació orgànica. Tanmateix cal considerar que la Disp. 5^a de la LO 4/2010 disposa que no tenen consideració de Llei Orgànica els articles de 19 a 47 els quals regulen el procediment disciplinari. També no tenen caràcter de Llei Orgànica les disposicions addicionals, les transitòries, l'apartat segon de la disposició derogatòria única i les disposicions finals segona, tercera, quarta i setena de l'esmentada Llei.

Cal tenir en compte que la LOFCS considera en el seu article segon, que les Polícies Locals s'integren en el conjunt de Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, i que d'acord amb l'article 52 d'aquesta de la mateixa llei a les Polícies locals se'ls apliquen els principis generals d'actuació i les disposicions estatutàries comunes, (capítol II, capítol III del títol I) i el règim disciplinari (secció quarta capítol IV del títol II) que és règim disciplinari dels funcionaris del Cos Nacional de Policia, arts. 27 i 28- amb l'adequació necessària a la normativa local, les disposicions dictades per les comunitats autònomes i els reglaments específics dictats pels ajuntaments corresponents.

No s'ha de deixar de tenir present, que la legislació autonòmica de Catalunya la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les Polícies locals de Catalunya, que regula en el títol sisè (arts. 46 a 58) el règim disciplinari aplicable a les polícies locals.

Per tant amb la derogació dels articles 27 i 28 de la LOFCS cal determinar quin és el règim disciplinari a les Polícies Locals de Catalunya.⁹⁴

A través de la LO 4/2010 i la seva Disp. fin. 6^a que indica que la mateixa Llei s'aplica als Cossos de Policia Local d'acord amb el què preveu la legislació orgànica, la doctrina ha entès que la remissió a la legislació orgànica no es refereix únicament a la LOFCS sinó a tota la normativa orgànica que reguli les Forces i Cossos de Seguretat, entenent

⁹⁴ Diputació de Barcelona. *Incidència de la Llei Orgànica 4/2010, de 20 de maig, en el règim disciplinari de les polícies locals de Catalunya*. [en línia]. Barcelona: El SARH opina, 20 de gener de 2011. [data de consulta: 05-05-15] [Accés gratuït] <http://www.diba.cat/web/menugovernlocal/butlleti/-/butlletidigital/detall/FPL/66/16550?controlPanelCategory=portlet_BoletinPrensa_WAR_BoletinPrensaportlet>

que la voluntat del legislador, d'acord amb el mandat constitucional de l'article 104.2 CE, és equiparar el règim estatutari, els principis bàsics d'actuació i el règim disciplinari de tots els col·lectius policials i, en conseqüència, el règim disciplinari del Cos Nacional de Policia al Cos de la Policia Local; voluntat que es desprèn de l'articulat de la LO 2/1986 i de la seva exposició de motius.

IX. El Règim Local.

La Llei 8/1987 municipal i de règim local de Catalunya de 15 d'abril,⁹⁵ va ser en matèria de règim local a nivell autonòmic, va ser aprovada pel Parlament de Catalunya dos anys més tard de la proclamació a nivell estatal de la Llei 7/1985 de 2 d'abril reguladora de les Bases de Règim Local.

La LMRC en la seva exposició de motius, indica que va suposar ser un punt clau per a la construcció del nou règim local català, atenent a les previsions de l'Estatut d'Autonomia del 1979 i d'acord amb la legislació estatal de les bases de règim local.

L'article 63 de la LMRC va preveure que el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, podia promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns.

A partir doncs, de la garantia institucional de l'autonomia local transposada en mans del legislador autonòmic, el precepte continuava atribuint un llistat de competències pròpies les quals els municipis havien d'exercir. Destaquem les atribuïdes en matèria de seguretat pública les quals són:

- Seguretat en llocs públics
- L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes.
- La protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis

⁹⁵ BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1987, páginas 14945 a 14974 (30 págs.)

Tal com s'ha analitzat amb anterioritat,⁹⁶ es pot observar que les mateixes competències en matèria de seguretat pública a nivell autonòmic coincideixen de forma idèntica amb la la Llei la LRBRL abans de ser reformada per la LRSAL.

Actualment, amb l'aprovació del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local a Catalunya,⁹⁷ s'ha configurat un text actualitzat incorporant totes les modificacions que han afectat a l'anterior regulació sobre el règim local, particularment modificacions procedents de la producció normativa estatal de caràcter bàsic, així la tècnica ha permès determinar els articles, harmonitzar el text, així com l'ordenació de l'enumeració i les remissions internes, d'acord amb les directrius de la Norma sobre l'elaboració de les normes del Govern.

La nova legislació, es situa en punt de partida idèntic a la Llei 8/1987 respecte a l'article 63.2 de manera que, per tal de donar cobertura jurídica a l'autonomia local emparada constitucionalment, disposa l'article 66.1 del TRLMRLC que el municipi per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències pot promoure tot tipus d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixen a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns.

En matèria de seguretat pública el precepte continua indicant en l'apartat tercer, que el municipi té competències pròpies en:

- Seguretat en els llocs públics
- L'ordenació del tràfic de vehicles i de persones en les vies urbanes.
- La protecció civil, la prevenció i l'extensió d'incendis.

De l'exposició de la normativa en Règim Local a nivell autonòmic es dedueix que es conformen àmbits propis dels municipis en matèria de seguretat dins de la seva autonomia local.

⁹⁶ Vid Capítol Primer apartat IV. El Règim Local

⁹⁷ DOGC núm. 3887, de 20 de mayo de 2003, páginas 10237 a 10269 (33 págs.)

X. La Carta Municipal de Barcelona.

La ciutat de Barcelona ostenta una especificitat en quant al seu règim jurídic,⁹⁸ que es regulat per la normativa autonòmica que va ser aprovada a l'any 1998 a través de la Llei 22/1998 de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, la qual contempla un règim especial per a la ciutat, tractant diversos àmbits com poden ser les competències municipals en matèria d'urbanisme, les infraestructures, els habitatges i tal com ens interessa aquí en matèria de seguretat de manera que d'acord amb l'anomenada legislació autonòmica es regulen especificitats per al municipi de Barcelona d'acord amb les competències de seguretat ciutadana que corresponen a l'Ajuntament de Barcelona.

Més tard, al 2006 la normativa estatal va preveure també un altre règim amb especificitats per a la Ciutat de Barcelona a través de la Llei 1/2006 de 13 de Règim Especial del Municipi de Barcelona, reconeixent la autonomia municipal i atorgant competències en matèria d'infraestructures, en el domini públic terrestre, marítim, telecomunicacions, patrimoni històric, mobilitat, justícia de proximitat, hisenda municipal i seguretat ciutadana.

Actualment l'última modificació realitzada ha estat a través de la Llei 18/2014, de modificació de la Carta Municipal de Barcelona.

Així, la ciutat de Barcelona es basa en un determinat règim en matèria de seguretat amb aspectes propis, diferenciats de la resta de municipis de Catalunya, contemplant-se una política de seguretat pròpia i un marc jurídic específic dins de la legislació autonòmica.⁹⁹ Això és així perquè Barcelona, com a capital procura una polítiques de seguretat d'acord amb el que suposa la capitalitat, polítiques que corresponen a una realitat sobre la complexitat en el tràfic, la delinqüència dels grups organitzats i totes aquelles problemàtiques relacionades amb l'ocupació dels béns de domini públic o de l'espai públic en general.

⁹⁸ Ajuntament de Barcelona. *Carta Municipal*. [En línia] Barcelona. [data de consulta: 20-03-15].< <http://w110.bcn.cat/portal/site/Ajuntament/menuitem.38c1cee3a16e78f040f740f7a2ef8a0c/?vgnextoid=69047933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=69047933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextfmt=default>>

⁹⁹ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*. Primera Edición. Barcelona : Bosch, 2003. 269-272 pp.

A partir del 1984 es va treballar des del Parlament per a elaborar el model de seguretat que havia de combatre aquestes situacions que comporten una inseguretat ciutadana, i que de la lectura de la Carta Municipal de Barcelona en matèria de seguretat segons Barcelona Llop,¹⁰⁰ es poden extreure les següents concepcions:

- El ciutadà ocupa l'eix central en el conjunt del sistema de seguretat, no li correspon aquesta posició a les estructures professionals del servei públic de seguretat.
- La coordinació efectiva entre els cossos de seguretat per abordar els problemes relacionats amb la seguretat, però també l'existència de coordinació entre les institucions dependents de les administracions de justícia així com de les administracions penitenciàries.
- La visió de la problemàtica en seguretat pública enfocada des de la prevenció, la rehabilitació, la solidaritat social i sempre que resulti necessari des de la repressió.
- Aproximar els problemes de seguretat a diferents serveis i àrees que tinguin competències en matèria assistencial, en educació, i en benestar social.
- La participació ciutadana en el disseny i el seguiment de les polítiques públiques de seguretat promovent la participació dels privats com agents actius de la seva pròpia seguretat.
- Actuacions policials fundades atenent al coneixement de la realitat i la proximitat a través d'un estudi social, basant-se en la descentralització dels recursos a favor dels districtes.

A través d'aquest disseny, cal esmentar la creació del Consell de Seguretat Urbana i els Consells de Districte de Seguretat i Prevenció.

A mesura que el model de seguretat va evolucionant, el mateix autor, indica que les polítiques de seguretat pública comencen a basar-se en una intensificació de la presència policial i l'augment d'imposició de sancions donada per la preocupació d'eliminar les conductes incíviques i la petita delinqüència, mentre que les polítiques que inicialment es basaven en un component policial i preventiu en la participació i estratègia social queden desplaçades.

¹⁰⁰ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico...op.Cit.*

Per tant ens trobem en que la regulació del nou model en matèria de seguretat i policial consagrat a la Carta Municipal de Barcelona, es basa principalment en la institució de la potestat sancionadora per a tots aquells actes que siguin contraris a l'ordre i la seguretat ciutadana en l'àmbit de les relacions veïnals, respectant els drets i llibertats fonamentals (art. 128 CMB).

Concretament s'entenen per conductes que poden ser sancionades amb una infracció administrativa greu són la producció de desordres i de greus danys al domini públic, espais o establiments públics sempre i quan els fets no siguin constitutius de delictes; la pràctica de tota classe de jocs d'atzar, amb una finalitat lucrativa o mitjançant aposta, el comerç ambulant o la neteja dels vidres en la via pública no autoritzats o sense la corresponent autorització; la possessió d'animals que puguin causar alarma, molèsties o danys en les persones, o l'abandonament d'animals; l'adopció de conductes incíviques o vandàliques, sempre i quan no constitueixin delictes, incloent els comportaments xenòfobs, racistes o sexistes, i la venda de productes alcohòlics i de tabac als menors d'edat (art. 129 CMB).

Davant d'aquestes situacions la Carta, garanteix quina és la posició en la qual es troba l'Ajuntament de Barcelona com a institució, atorgant-li competències en la col·laboració en la funció de policia de seguretat ciutadana, d'acord amb el que es disposi a la Junta Local de Seguretat; la potestat sancionadora en relació amb les conductes constitutives d'infracció administrativa vistes amb anterioritat d'acord amb els que disposin les corresponents ordenances municipals, finalment s'atribueix la condició d'autoritat pública a l'alcalde de l'Ajuntament de Barcelona, en matèria de seguretat, quan actuï en l'exercici de les competències atribuïdes al municipi i també de policia de seguretat de manera que pot adoptar ordres, mesures, i sancions que s'estableixin en matèria de seguretat previstes, segons la normativa prevista a la Llei. (art.132 CMB).

Totes aquestes competències i funcions municipals que són competència de l'Ajuntament de Barcelona en matèria de seguretat són portades a terme per la Guàrdia Urbana de Barcelona, sense perjudici de les que corresponguin a altres forces i cossos de seguretat (art.128 CMB).

Analitzant la Carta des del punt de vista de la Policia Local i les funcions que li són encomanades a aquesta, el llistat de missions resulta idèntic al previst a la LPLC, de forma que la Carta no introdueix grans canvis en l'àmbit funcional de la Policia Local, si bé introdueix una novetat, reconeixent explícitament a la Guàrdia Urbana de Barcelona, en matèria de prevenció a la delinqüència previstes a l'article 135.h) CMB, pel qual la Guàrdia Urbana se li és encomanada la captació i l'anàlisi de les dades que puguin ser d'interès per l'ordre i la seguretat en els espais públics, amb capacitat per a programar i executar els mètodes i les tècniques per tal de prevenir els fet delictius.

Per tal de donar continuïtat normativa al model de seguretat que preveu la Carta, tant per les mesures administratives que tendents a la convivència veïnal com la participació de la Guàrdia Urbana en les actuacions tendents a evitar la delinqüència, cal esmentar la Junta Local de Seguretat de Barcelona a la qual li correspon crear i elaborar les polítiques i els plans de seguretat ciutadana i de prevenció del delictes dins de l'àmbit municipal, l'elaboració dels corresponents programes de coordinació i cooperació entre les forces i cossos de seguretat, adoptant les pertinents decisions en aquesta matèria així com realitzar-ne un seguiment i l'execució d'aquestes, i procurar l'intercanvi d'informació entre les diferents forces i cossos de seguretat per a un major compliment de les respectives funcions (art. 131 CMB). Cal dir que se li atribueix a l'alcalde la capacitat d'execució que sigui necessària per a garantir el compliment dels acords que la Junta adopti per part dels seus membres.

Així a la Junta, se li atorga un paper central en la direcció de la coordinació policial i en la planificació de la seguretat a la ciutat, amb independència del cos de policia que realitzi el servei i realitzi les execucions en les polítiques de seguretat.

Un altre tema és la dimensió de les polítiques de seguretat en l'àrea metropolitana de Barcelona, ja que segons Barcelona Llop,¹⁰¹ no pot existir a Catalunya una política de seguretat que desconeixi el fenomen metropolità ja que resulta imprescindible una política i una organització metropolitana de les competències locals en matèria de seguretat.

¹⁰¹ Barcelona Llop, Javier. *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico...*, op. Cit.

Però al intentar tractar aquesta qüestió sorgeix el problema de configurar la prestació d'un servei de Policia Local supramunicipal, en aquest sentit recordar la Sentència del TC de 8 de març, de manera que aquesta limitació obliga a desenvolupar en l'àrea metropolitana de Barcelona totes les possibilitats de cooperació local a través de mecanismes de planificació conjunta i d'atribució negociada de funcions que conseqüentment permetin una bona coordinació amb els Polícies Locals de l'àrea metropolitana i que les accions en matèria de seguretat pública formin un tot unitari.

Capítol 3. Conclusions finals.

En primer lloc reiterarem de nou el fet de que el model policial a Espanya és un model complex, doncs es determina un sistema públic de seguretat, previst a la CE que és vertebrat a tres nivells, podent distingir: el municipal, l'autonòmic i l'estatal, dels quals ostenten competències en matèria de seguretat pública cada una de les corresponents Administracions que les exerceixen.

S'afegeix a més, alhora de delimitar el model policial espanyol, que l'article 149.1.29 de la Constitució no ha pogut configurar de forma inequívoca el repartiment competencial en matèria de seguretat pública.

Del sistema policial espanyol es desprèn que és asimètric en l'exercici de les funcions de seguretat, doncs no totes les Comunitats Autònomes disposen de Cos Policial propi ni totes les Corporacions Locals amb Cos de Policia Local i considerant sobre tot en aquest últim cas hi ha una diversitat plural existent d'aquestes.

Aquest model tridimensional i asimètric, s'accentua quan parlem de Policia a Catalunya, a conseqüència de l'existència de Cossos Policials que operen al nostre territori. En aquest sentit cal tenir present la voluntat que ha tingut Catalunya de configurar un model policial propi, articulat sobre les competències atorgades en matèria de seguretat pública i lligat als valors democràtics i d'autogovern que al llarg dels anys s'han reivindicat. El resultat, ha estat un model policial català que s'ha vist plasmat en l'àmbit autonòmic i local a través d'un desenvolupament normatiu propi que ha caminat paral·lelament - recordar assumpcions de competències en l'EAC del 79 i desenvolupament normatiu immediat - a causa de la tardança de la LOFCS la qual està prevista constitucionalment.

L'anàlisi de la configuració jurídica de la Policia Local davant de tot aquest entramat jurídic, a nivell estatal d'una forma més general i a nivell autonòmic d'una forma més concreta, ha estat dificultosa, ja que a Catalunya, en matèria de seguretat pública s'ha desenvolupat un ampli volum normatiu a través de les assumpcions de competències través dels respectius Estatuts Autonòmics. Doncs bé, aquesta assumpció de competències s'ha traduït principalment amb el desplegament d'una policia territorial pròpia i amb la regulació jurídica d'una Policia Local coordinada a Catalunya.

Davant d'aquesta situació, és complicat determinar si la Policia Local tal i com està configurada, a nivell estatal i autonòmic, continuarà desenvolupant les mateix funcions que fins ara encomanades per les diferents legislacions o per contra experimentarà un increment funcional en les seves actuacions.

Respecte aquest punt, segons Joan Delort Menal,¹⁰² exposa que s'ha constatat que moltes de les Polícies Locals mantenen el mateix àmbit d'actuació i activitat que tenien fins a l'arribada del desplegament dels Mossos d'Esquadra, de manera que el sistema es basa en dos nivells competencials i en la participació de recursos dels dos nivells d'administració. Per aquest motiu moltes de les demandes que es reben per part dels ciutadans al sistema de seguretat pública han de ser ateses des de l'àmbit local pels recursos locals, ja sigui en solitari o amb el recolzament dels Mossos d'Esquadra

D'altra banda hem decidit exposar, tal com afirmava Barcelona Llop, que les actuacions portades a termes per la Policia Local a la realitat, en els carrers de les ciutats, disten de les funcions encomanades per Llei.

En aquest sentit justificariem que aquesta idea ha de fonamentar-se del punt de vista de l'autonomia local i des de la disponibilitat dels mitjans materials i humans als municipis on existeixin els Cossos de Policia Local, i la influència del desplegament de la Policia de la Generalitat (també els altres Cossos Policials Estatals que actuen a Catalunya), de manera que les Polícies Locals desenvoluparan més o menys funcions, encomanades per Llei o no, malgrat que aquestes hagin d'intervenir sempre defensant la seguretat pública, a causa del condicionament d'aquest factors.

I diem que el desplegament dels Mossos d'Esquadra és un dels condicionants alhora de valorar les funcions de la Policia Local, ja que a partir de l'aprovació de la CE, el legislador autonòmic va preocupar-se de potenciar molt més a la Policia de la Generalitat, conseqüentment les funcions policials de seguretat de la Policia Local van quedar més reduïdes.

¹⁰² Götz, Volkman *et al* Normandeu, André *et al* King, Mike *et al* Flaveau, Ann *et al* Agirreazkuenaga, Iñaki *et al* Aurtenetxe, José Luís *et al* Barcelona Llop, Javier *et al* Martorell Villalobos, Francesc Xavier *et al* Guillén Lasiera, Francesc *et al* Recasens Brunet, Amadeu *et al* Delort Menal, Joan *et al* Palau Marginet, Assumpta. *El modelo policial y sus retos del futuro*. Primera Edició. Barcelona : Viena Serveis Editorials, 2000. 231-240 pp.

Amb aquesta situació, no significa que les Polícies Locals hagin d'estar al marge del model policial català, doncs li són irrefutables l'atorgament de competències en matèria de seguretat pública que cap altre Cos realitza dins del seu àmbit territorial, atribuïdes de la lectura de l'article 148.1.22 de la CE, que tal com apunta Barcelona Llop es desprèn que una part de la seguretat pública està atorgada a les Corporacions Locals i dels Cossos Policials que disposin.

Bibliografia

ABDELKADER GARCÍA, JM., *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*. Velncia, Tirant lo Blanch, 2011.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, IÑAKI. “Les competències estatals i autonòmiques en matèria de seguretat pública i privada. S’opera algun canvi amb el nou Estatut per a Catalunya” *Revista Catalana de Seguretat pública*, núm. 17, 2006.

BARCELONA LLOP, J., *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*. Barcelona, Editorial Bosch, 2003.

BARCELONA LLOP, J., *Policía y consitución*. Madrid, Tecnos, 1997.

GÓMEZ HERRERO, ALBERT. “La Llei catalana del sistema de seguretat pública i el procés de desenvolupament de la policia autonòmica.” *Revista Catalana de Seguretat pública.*, núm. .17, 2006.

GÖTZ, VOLKMAN *et al* NORMANDEAU, ANDRÉ *et al* KING, MIKE *et al* FLAVEAU, ANN *et al* AGIRREAZKUENAGA, IÑAKI *et al* AURTENETXE, JOSÉ LUÍS *et al* BARCELONA LLOP, JAVIER *et al* MARTORELL VILLALOBOS, FRANCESC XAVIER *et al* GUILLÉN LASIERRA, FRANCESC *et al* RECASENS BRUNET, AMADEU *et al* DELORT MENAL, JOAN *et al* PALAU MARGINET, ASSUMPTA. *El modelo policial y sus retos del futuro*. Barcelona, Viena Serveis Editorials, 2000.

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE *et al* DEL AGUA, ROBERTO *et al* ARANDA, FRANCISCO JOSÉ *et al* CÁMARA DEL PORTILLO, DIEGO *et al* CARRILLO CORDERO, FERNANDO *et al* FABREGAT DÍAZ, ALBERT *et al* GARCÍA HERRANZ, RAFAEL *et al* SAN PEDRO, JOSÉ GARCÍA *et al* GIL, MÁRQUEZ TOMÁS *et al* GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, MARCELIANO *et al* LORA-TAMAYO VALLBÉ, MARTA *et al* MARTÍN ALONSO, PABLO *et al* MINGORANCE TORRALBA, MANUEL *et al* MOURE COLÓN, FERNANDO *et al* MOYA LUCENDO, MAURICIO *et al* PAIS RODRÍGUEZ, RAMÓN *et al* PÉREZ DE

GREGORIO, JOAQUÍN *et al* RICO DAMAS, FRANCISCO *et al* RODRÍGUEZ MATA, JUAN FRANCISCO *et al* ROMERO CARO, MANUEL *et al* SÁNCHEZ FORNET, MANUEL *et al* USANO MARTÍNEZ, EDUARDO JOSÉ. *La coordinación de las Policías*. Madrid, Constitución y Leyes, 2002.

LÓPEZ-NIETO, F., *La Policía Municipal*. Madrid, El Consultor, 2007.

PAREJO, L., *Seguridad pública y derecho administrativo*. Madrid, Marcial Pons, 2001.

RIDAO, J., *Curs de Dret Públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Barcelona, Ariel, 2007.