

LA SEGURETAT PÚBLICA ALS MUNICIPIS RURALS DE CATALUNYA. ANÀLISI DE LA LLEI 8/2025, DE L'ESTATUT DE MUNICIPIS RURALS¹

Josep Ramon Fuentes i Gasó

*Professor titular, acreditat com a catedràtic, de dret administratiu
Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín
Universitat Rovira i Virgili²*

Resum

En aquest article s'analitza el model de seguretat pública que es desprèn de la Llei 8/2025, de l'Estatut de municipis rurals de Catalunya, amb l'objectiu d'avaluar fins a quin punt aquest marc normatiu permet adaptar les polítiques de seguretat a les particularitats territorials i institucionals del món rural. L'estudi parteix del reconeixement que molts municipis rurals afronten condicionants específics —com la baixa densitat de població, la dispersió territorial o la limitada capacitat administrativa— que dificulten la prestació efectiva dels serveis vinculats a la seguretat ciutadana, la prevenció de riscos i la gestió d'emergències.

La metodologia emprada es basa en una anàlisi juridicoinstitucional de la Llei, complementada amb la revisió de la doctrina sobre l'organització de la seguretat pública i el sistema de protecció civil de Catalunya. A partir d'aquesta aproximació s'examinen tres dimensions principals: la planificació de la seguretat, l'organització de la seguretat ciutadana i la regulació de la protecció civil i de la gestió d'emergències, en l'àmbit rural.

Els resultats mostren que la Llei introdueix instruments rellevants per a adaptar el sistema de seguretat pública a la realitat rural, com el programa de seguretat rural, la centralització de determinades funcions administratives policials en el Cos de Mossos d'Esquadra o la possibilitat d'utilitzar models simplificats de plans municipals de protecció civil. Tanmateix, no modifica substancialment l'estructura general del sistema, de manera que moltes de les condicions estructurals que afecten aquests territoris continuaran presents, per la qual cosa l'efectivitat real d'aquests instruments dependrà de la seva aplicació pràctica i de la capacitat de cooperació entre administracions.

1. *In memoriam* del Dr. Manuel Ballbé Mallol, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona, mentor, mestre i amic (Barcelona, 4 de novembre de 1951-10 de febrer de 2020).

Aquest treball l'he realitzat com a membre del Grup de Recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat de la Universitat Rovira i Virgili, reconegut com a grup de recerca consolidat i que compta amb el suport del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

2. <https://orcid.org/0000-0001-5669-6009>.

Paraules clau: seguretat pública rural, municipis rurals, policia, protecció civil, cooperació inter-administrativa.

SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS RURALES DE CATALUÑA. ANÁLISIS DE LA LEY 8/2025, DEL ESTATUTO DE MUNICIPIOS RURALES

Resumen

En este artículo se analiza el modelo de seguridad pública que se desprende de la Ley 8/2025, del Estatuto de municipios rurales de Cataluña, con el objetivo de evaluar hasta qué punto este marco normativo permite adaptar las políticas de seguridad a las particularidades territoriales e institucionales del mundo rural. El estudio parte del reconocimiento que muchos municipios rurales afrontan condicionantes específicos —como la baja densidad de población, la dispersión territorial o la limitada capacidad administrativa— que dificultan la prestación efectiva de los servicios vinculados a la seguridad ciudadana, la prevención de riesgos y la gestión de emergencias.

La metodología empleada se basa en un análisis jurídico-institucional de la Ley, complementado con la revisión de la doctrina sobre la organización de la seguridad pública y el sistema de protección civil de Cataluña. A partir de esta aproximación se examinan tres dimensiones principales: la planificación de la seguridad, la organización de la seguridad ciudadana y la regulación de la protección civil y de la gestión de emergencias, en el ámbito rural.

Los resultados muestran que la Ley introduce instrumentos relevantes para adaptar el sistema de seguridad pública a la realidad rural, como el programa de seguridad rural, la centralización de determinadas funciones administrativas policiales en el Cos de Mossos d'Esquadra o la posibilidad de utilizar modelos simplificados de planes municipales de protección civil. No obstante, no modifica sustancialmente la estructura general del sistema, de modo que muchas de las condiciones estructurales que afectan a estos territorios seguirán presentes, por lo que la efectividad real de dichos instrumentos dependerá de su aplicación práctica y de la capacidad de cooperación entre administraciones.

Palabras clave: seguridad pública rural, municipios rurales, policía, protección civil, cooperación interadministrativa.

PUBLIC SAFETY IN RURAL MUNICIPALITIES IN CATALONIA. ANALYSIS OF LAW 8/2025, ON THE STATUTE OF RURAL MUNICIPALITIES

Abstract

This study analyzes the public safety model set forth in Law 8/2025, the Statute of Rural Municipalities of Catalonia, with the aim of assessing the extent to which this regulatory framework allows safety policies to be adapted to the territorial and institutional particularities of rural areas. The study is based on the recognition that many rural municipalities face specific constraints —such as low population density, territorial dispersion, and limited administrative capacity— that hinder the effective provision of services related to public safety, risk prevention, and emergency management.

The methodology used is based on a legal and institutional analysis of the Law, complemented by a review of the doctrine on the organization of public safety and the civil protection system of Catalonia. Based on this approach, three main dimensions are examined: safety planning, the organization of public safety, and the regulation of civil protection and emergency management, in rural areas.

The results show that the Law introduces relevant instruments to adapt the public security system to the rural reality, such as the rural security program, the centralization of certain administrative police functions in the Cos de Mossos d'Esquadra, and the possibility of using simplified models of municipal civil protection plans. However, it does not substantially modify the general structure of the system, so that many of the structural conditions affecting these territories will remain in place, and the actual effectiveness of these instruments will depend on its practical application and the capacity for cooperation between administrations.

Keywords: rural public security, rural municipalities, police, civil protection, interadministrative cooperation.

Sumari: 1. Introducció; 2. El marc institucional de la seguretat pública local; 3. Condicionants territorials de la seguretat pública en el món rural; 4. La planificació de la seguretat en l'àmbit rural; 5. La seguretat ciutadana en els municipis rurals; 6. La protecció civil i la gestió d'emergències en el medi rural; 7. Conclusions; 8. Referències.

1. INTRODUCCIÓ

La tradició del municipalisme a Catalunya i l'estudi i la formulació del seu dret local formen part de les arrels del dret públic català (Fuentes i Gasó, 215: 55), que ha destacat sempre per la seva pluralitat i el seu dinamisme en el disseny de noves polítiques i institucions juridicopúbliques, per la qual cosa els ens locals catalans han esdevingut uns vertaders laboratoris d'experimentació i d'innovació (Ballbé Mallol, 2007: 245).

Un dels pilars fonamentals de l'organització territorial de Catalunya el conformen els municipis rurals (Mendizábal i Riera, 2009: 93), la rellevància dels quals va més enllà de la demografia, atès que són una peça clau en els àmbits social i econòmic. Aquesta realitat es reflecteix en el fet que el 62 % dels 947 municipis catalans pertanyen a aquesta categoria rural —més de 600 localitats d'atenció especial o amb menys de 2.000 habitants—, malgrat que tres quartes parts de la ciutadania es concentren en només el 15% del territori de Catalunya (Generalitat de Catalunya, 2025).

Malgrat això, les polítiques públiques s'han dissenyat principalment a partir de realitats urbanes o metropolitanes, sovint sense tenir prou en compte les particularitats pròpies dels territoris amb baixa densitat de població, l'elevada dispersió dels seus nuclis habitats i la seva capacitat administrativa limitada (Recaño Valverde, 2007: 1). Aquesta asimetria ha tingut conseqüències evidents en múltiples àmbits de l'acció pública, entre els quals destaca el de la seguretat pública i la gestió d'emergències.

En els municipis rurals, la prestació efectiva dels serveis vinculats a la seguretat ciutadana, la prevenció de riscos i la resposta davant situacions d'emergència es troba condicionada per factors estructurals que no es donen amb la mateixa intensitat en entorns urbans. L'extensió territorial, la distància entre nuclis de població, la presència institucional limitada i la manca de recursos tècnics i humans en molts ajuntaments, generen un context en què els mecanismes tradicionals de provisió de seguretat pública poden resultar insuficients o in-

adequats (Terrón Santos, 2024: 144). Aquestes circumstàncies obliguen a replantejar determinats instruments de política pública i a explorar fórmules institucionals que permetin adaptar el sistema general de seguretat a les especificitats del món rural.

En aquest context s'inscriu l'aprovació de la Llei 8/2025, del 30 de juliol, de l'Estatut de municipis rurals (en endavant, LEMUR). Aquesta norma respon a una reivindicació històrica del món local i té com a objectiu reconèixer institucionalment les particularitats dels municipis amb menor població i amb característiques territorials específiques. La LEMUR pretén establir un marc jurídic que permeti adaptar determinades polítiques públiques a la realitat rural, tot reforçant els instruments de cooperació institucional i introduint mesures orientades a garantir l'equitat territorial en la prestació dels serveis públics. Entre els diversos àmbits d'actuació que aborda la LEMUR, la seguretat pública ocupa un lloc especialment rellevant.

En aquest àmbit, la crisi de l'estat intervencionista produïda per la *deregulation* i la liberalització econòmica ha fet emergir un nou sistema d'intervenció administrativa cada vegada més específic, basat en la prevenció dels riscos i perills que puguin causar danys a la integritat física de les persones en els múltiples àmbits que la globalització ha posat al seu abast, com són l'alimentació, el consum, el medi ambient, el trànsit, les noves tecnologies i, ara, la intel·ligència artificial, que han fet augmentar el nivell de risc de manera exponencial. En les societats avançades, els drets humans fonamentals són el dret a la vida, a la salut, a la integritat i a la llibertat, que es troben cada vegada més amenaçats per una multiplicitat de nous agents i causes, sovint molt difícils de detectar, localitzar i neutralitzar per part de l'estat, a qui cada vegada s'exigeix major diligència en les seves actuacions en matèria de seguretat a fi de preservar-los (Fuentes i Gasó, 2024: 324). És per això que la persona passa a ser l'objectiu central de l'activitat de l'Administració pública en una societat del benestar, sempre en profunda revisió i en lluita constant amb el capitalisme neoliberal per subsistir (Forns i Fernández, 2020: 75). Això comporta el replantejament i la redefinició de les institucions administratives i, entre les primeres, les competents en matèria de seguretat pública, en certa crisi i deslegitimació de les seves tradicionals labors intervencionistes, en pro d'un nou sistema administratiu de seguretat establert sobre aquestes noves bases preventives. Un model que es fonamenta en l'axioma de la prevenció dels perills per a les persones (Fuentes i Gasó, 2002) que no deriven majoritàriament de la delinqüència, sinó de meres infraccions administratives o simples negligències, però que els poden suposar un mal irreparable (Fuentes i Gasó, 2024: 324).

En aquest sentit, en matèria de seguretat pública la LEMUR parteix del reconeixement que els municipis rurals afronten reptes específics tant en la prevenció de la delinqüència com en la gestió de situacions d'emergència. A diferència dels municipis de major dimensió, molts ajuntaments rurals no disposen de cossos de policia local propis o bé tenen plantilles molt reduïdes, fet que incrementa la dependència d'altres administracions i obliga a articular mecanismes de coordinació més intensos (Curto Ferré, 2023: 1290). Al mateix temps, aquests territoris sovint es troben exposats a determinats riscos naturals o ambientals —com ara els incendis forestals— que requereixen sistemes de prevenció i de resposta adaptats de manera principal al medi rural.

Davant d'aquesta realitat, la LEMUR intenta introduir un conjunt d'instruments orientats a reforçar la seguretat pública en els municipis rurals i a adaptar-ne l'organització a

les característiques del territori. La regulació que la norma estableix en aquest àmbit s'articula essencialment al voltant de tres dimensions principals: en primer lloc, la planificació específica de la seguretat en l'àmbit rural, concebuda com un instrument per a identificar riscos, coordinar actuacions i orientar les polítiques públiques en aquest camp; en segon lloc, l'organització de la seguretat ciutadana en municipis amb una capacitat institucional limitada, amb una atenció especial a la cooperació entre administracions i a l'articulació del sistema policial en aquests territoris; finalment, la gestió de la protecció civil i de les emergències, un àmbit en què els municipis rurals tenen un paper rellevant però sovint condicionat per la manca de recursos tècnics i humans.

Així doncs, l'objectiu d'aquest treball és analitzar el model de seguretat pública que es desprèn d'aquest nou marc normatiu. L'estudi parteix de la premissa que la LEMUR representa un pas significatiu en el reconeixement institucional de les especificitats dels municipis rurals i en l'intent d'adaptar determinades polítiques públiques a aquesta realitat territorial. La incorporació d'instruments específics en matèria de seguretat pública evidencia una voluntat clara d'abordar els desequilibris existents en la prestació d'aquests serveis i de reforçar la capacitat d'actuació dels municipis amb menys recursos.

Tanmateix, el fet que la norma introdueixi aquests instruments no en garanteix necessàriament l'eficàcia pràctica. Com sovint succeeix en l'àmbit de les polítiques públiques territorials, l'impacte real de les mesures previstes dependrà molt de la manera com es desenvolupin institucionalment, dels recursos que s'hi destinin i de la capacitat de les diferents administracions per a cooperar de manera efectiva. En aquest sentit, una anàlisi estrictament descriptiva de la Llei resultaria insuficient per a valorar l'abast real de la reforma. Cal examinar també fins a quin punt els mecanismes previstos tenen el potencial d'esdevenir instruments operatius capaços de millorar la seguretat pública en el món rural o si, per contra, existeix el risc que una part significativa d'aquestes previsions tingui un caràcter essencialment programàtic.

A partir d'aquest plantejament, el treball adopta una perspectiva d'anàlisi juridico-institucional que combina l'examen del contingut normatiu de la Llei amb una valoració crítica del seu abast dins del sistema català de seguretat pública. L'estudi no es limita, per tant, a descriure el contingut de la regulació, sinó que pretén identificar les principals aportacions del nou marc normatiu i, alhora, assenyalar-ne les possibles limitacions. Aquesta aproximació permet analitzar la Llei des d'una posició equilibrada; reconeixent els avenços que representa en el reconeixement de la realitat rural, però també posant de manifest els reptes que planteja la seva implementació efectiva.

Des d'aquesta perspectiva, l'anàlisi es desenvolupa a partir de tres grans àmbits que reflecteixen les dimensions fonamentals de la seguretat pública en el context dels municipis rurals: en primer lloc s'examina la planificació de la seguretat en aquests territoris i el paper que poden tenir els instruments específics introduïts per la LEMUR en la definició d'estratègies adaptades al medi rural; en segon lloc s'analitza l'organització de la seguretat ciutadana i les formes de cooperació institucional necessàries per a garantir la prestació d'aquest servei en els municipis amb recursos limitats; finalment, s'estudia la regulació relativa a la protecció civil i la gestió d'emergències, un àmbit especialment rellevant en territoris caracteritzats per la dispersió poblacional i per l'existència de determinats riscos ambientals.

A través d'aquesta anàlisi es pretén aportar una reflexió sobre el paper que pot tenir el nou marc normatiu en la configuració d'un model de seguretat pública més adaptat a la realitat territorial de Catalunya. Aquest treball parteix de la idea que la LEMUR constitueix un pas important en la construcció d'un reconeixement jurídic més clar dels municipis rurals, però també que el seu potencial transformador dependrà de la capacitat de traduir els seus principis en instruments operatius capaços de reforçar efectivament la seguretat i la protecció de la ciutadania en aquests territoris.

2. EL MARC INSTITUCIONAL DE LA SEGURETAT PÚBLICA LOCAL

El règim jurídic aplicable a les policies locals de Catalunya és ampli i dispers i deriva de dos nivells legislatius, l'estatal i el català, als quals cal afegir la potestat reglamentària dels ens locals (Abdelkader García, 2023: 186).

El sistema policial català, que pot qualificar-se d'asimètric, està configurat per la coexistència de 216 cossos de policia local³ i el cos de Policia de la Generalitat o Cos de Mossos d'Esquadra. Les policies locals, caracteritzades tradicionalment per una notable heterogeneïtat, han evolucionat en els darrers anys cap al model de policia de proximitat, entesa com una forma d'organització operativa basada en la presència territorial, la prevenció i l'atenció directa a la ciutadania (Requena Hidalgo, 2013: 86-87). Paral·lelament, en determinats àmbits com la convivència veïnal i la gestió dels serveis públics locals, s'han orientat cap a plantejaments propis de la policia comunitària, que impliquen una concepció més àmplia de la seguretat, basada en la participació ciutadana i la corresponsabilitat en la governança (Torrente Robles, 2025: 41). En aquest marc, tant les policies locals com el Cos de Mossos d'Esquadra desenvolupen funcions d'auxili i assistència als ciutadans, si bé des de lògiques organitzatives i conceptuais que no són estrictament equivalents (Capell i Manzanares, 2016: 13).

L'ordenament jurídic no distingeix quant a la dimensió territorial, tracta a tots els cossos locals de manera igual, els atribueix les mateixes funcions i homogeneïtza formalment el que substancialment es resisteix a la uniformitat. Això posa de manifest un desajustament inevitable entre la regulació i la realitat, que d'alguna manera cal resoldre. Deixant al marge el tractament especial que han de merèixer els cossos que actuen en les grans aglomeracions urbanes, aquesta realitat té dues cares unides pel cantell de la moneda format per la demarcació municipal dels cossos locals de policia (Barcelona Llop, 2002: 92).

En l'anvers, es constata l'existència de cossos locals paupèrrims pel que fa als mitjans financers i personals, que molt difícilment poden acomplir les funcions que legalment tenen assignades. En el revers, topem amb municipis que no disposen de la població censada suficient per a crear un cos policial propi, però amb problemes de seguretat importants, però també amb municipis que poden crear el cos però no disposen de recursos per a fer-ho. Aquestes situacions són freqüents. Les del primer grup acostumen a implicar que la policia existent no és eficaç ni està prou formada; les del segon, que la ciutadania se sent desprotegida i que hi ha problemes de seguretat ciutadana que no se sap qui ha de resoldre. Ambdues ge-

3. Xifres reflectides en l'informe anual de les policies locals de Catalunya de l'any 2024.

neren frustració i posen en relleu les disfuncions que provoca la rígida plantilla que imposa la legislació en vincular l'existència dels cossos locals a la demarcació territorial dels municipis (Barcelona Llop, 2002: 93).

3. CONDICIONANTS TERRITORIALS DE SEGURETAT PÚBLICA EN EL MÓN RURAL

L'anàlisi de la seguretat pública en els municipis rurals requereix, abans que res, tenir en compte les particularitats territorials, socials i institucionals que caracteritzen aquests espais. A diferència dels entorns urbans o metropolitans, els municipis rurals es defineixen sovint per una baixa densitat de població, una elevada dispersió dels nuclis habitats i una extensió territorial considerable en relació amb els recursos administratius disponibles (Camarero Rioja, 2017: 30). Aquestes característiques tenen una incidència directa en la manera com es configuren i es presten els serveis públics, i molt especialment en els vinculats a la seguretat ciutadana i la gestió d'emergències.

En primer lloc, la dispersió territorial constitueix un dels factors que més condiciona l'organització de la seguretat pública en el medi rural. En molts municipis, la població es distribueix en diversos nuclis petits, sovint separats per distàncies significatives i connectats per infraestructures viàries limitades. Aquesta configuració territorial dificulta la presència permanent dels serveis de seguretat i incrementa els temps de resposta davant situacions d'emergència o determinats incidents que requereixen intervenció policial. Mentre que en entorns urbans la concentració de població permet una distribució més eficient dels recursos, en els municipis rurals aquesta dispersió obliga a plantejar models de prestació del servei que sovint depenen de la mobilitat i de la coordinació entre diferents administracions, la qual hauria d'orientar-se a integrar la diversitat existent entre les policies locals dins del model policial català, amb la finalitat de garantir una prestació homogènia del servei de seguretat a tot el territori de Catalunya (Barea Zango, 2024: 217).

A aquest factor territorial, s'hi afegeix una segona limitació estructural: la reduïda capacitat administrativa de molts ajuntaments rurals. En nombrosos casos es tracta de municipis amb una població molt limitada i amb estructures administratives petites, en què la gestió municipal es duu a terme amb plantilles reduïdes i amb recursos tècnics restringits (Fuentes i Gasó, Vivas Roso, 2025: 128). Aquesta situació condiciona inevitablement la capacitat d'assumir determinades competències que, des d'una perspectiva normativa, es projecten sobre el nivell local. La seguretat pública constitueix un exemple paradigmàtic d'aquesta tensió entre responsabilitats institucionals i capacitat real d'actuació.

En el sistema català de seguretat pública, d'acord amb l'article 28.3 de la Llei 4/2003, del 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya (en endavant, LOSSPC), i l'article 11 de la Llei 16/1991, del 10 de juliol, de les policies locals (en endavant, LPL), els municipis tenen atribuïdes determinades funcions en matèria de seguretat ciutadana, sobretot a través de les policies locals i de les competències vinculades a ordenar a convivència i oferir assistència en accidents, catàstrofes i calamitats públiques. Aquesta arquitectura institucional pressuposa l'existència d'una certa capacitat operativa en l'àmbit municipal. Quan aquesta

capacitat és molt limitada —com sovint ocorre en municipis petits o molt petits—, el model tendeix a basar-se en l'actuació d'altres nivells de l'Administració, sobretot en els cossos policials de caràcter supramunicipal (Curto Ferré, 2023: 980-985).

Aquest fet posa de manifest una de les característiques més rellevants de la seguretat pública en l'àmbit rural: la seva dependència estructural de mecanismes de cooperació institucional. En absència de policia local o quan les plantilles són molt reduïdes, molts municipis rurals depenen en gran manera de l'actuació del Cos de Mossos d'Esquadra per a garantir determinats serveis de seguretat ciutadana. Aquesta realitat no és en si mateixa problemàtica, ja que el sistema català de seguretat pública es basa precisament en la coordinació entre diferents cossos policials (Gómez Herrero, 2006: 149-150). No obstant això, la seva aplicació en territoris extensos i poc poblats pot generar determinades tensions, sobretot pel que fa a la proximitat del servei i a la capacitat de resposta immediata davant incidents quotidians.

La seguretat pública en el medi rural també presenta particularitats pel que fa a la tipologia dels riscos i dels fenòmens delictius. Tot i que els nivells globals de criminalitat en aquests territoris solen ser inferiors als de les grans àrees urbanes, això no significa que els municipis rurals estiguin exempts de problemes de seguretat. En molts casos es registren formes específiques de delinqüència vinculades a l'activitat agrària o a l'explotació dels recursos naturals, com ara els robatoris en explotacions agrícoles i ramaderes o els delictes relacionats amb el medi ambient (Ortiz García i Rodrigues Antúnez, 2023: 15). A més, la mateixa configuració territorial pot facilitar determinades activitats il·lícites, principalment en zones amb poca presència institucional o amb grans extensions de territori poc habitat.

Paral·lelament, el medi rural es caracteritza per una exposició particular a determinats riscos naturals i ambientals que poden tenir una incidència directa en la seguretat de la població. Els incendis forestals constitueixen probablement l'exemple més evident d'aquest tipus de risc, sobretot en territoris amb una elevada superfície forestal i amb nuclis habitats dispersos (Arola i Sierra, 2010: 96-98). A aquests riscos cal afegir altres fenòmens com ara els episodis meteorològics extrems, les inundacions o les esllavissades, que poden afectar de manera significativa municipis amb infraestructures limitades i amb dificultats per a mobilitzar recursos de manera immediata.

Aquest conjunt de factors evidencia que la seguretat pública en els municipis rurals no es pot analitzar exclusivament des de la perspectiva de la seguretat ciutadana en sentit estricte. En aquests territoris, la prevenció i la gestió de riscos naturals i ambientals tenen un pes especialment rellevant, fet que reforça la importància de la protecció civil i de la coordinació entre diferents serveis d'emergència (Ochoa Monzó, 2023: 699-703). Al mateix temps, aquesta realitat exigeix una aproximació integrada que tingui en compte tant la dimensió policial de la seguretat com la gestió dels riscos col·lectius que poden afectar la població.

Des d'una perspectiva institucional, aquestes particularitats plantegen interrogants rellevants sobre l'adequació del model general de seguretat pública quan s'aplica al medi rural. El sistema català de seguretat pública es basa en un conjunt de principis —com ara la coordinació entre administracions, la complementarietat entre cossos policials i la proximitat del servei (article 2 de la LOSSPC)— que, en teoria, haurien de permetre adaptar l'organització de la seguretat a diferents realitats territorials. No obstant això, la pràctica demostra que

la implementació efectiva d'aquests principis pot resultar més complexa en contextos caracteritzats per la dispersió territorial i per la limitada capacitat institucional dels ajuntaments.

En aquest sentit, una de les qüestions centrals és fins a quin punt el marc normatiu existent ha estat capaç d'incorporar les especificitats del món rural en el disseny de les polítiques de seguretat pública. Des de fa molt de temps, la regulació en aquesta matèria s'ha estructurat a partir de categories i instruments dissenyats principalment per a municipis amb una determinada dimensió poblacional i amb capacitat per a mantenir els seus propis serveis de seguretat. Així, per exemple, la LPL, juntament amb el Reial decret legislatiu 781/1986, del 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (en endavant, TRRL), estableixen que la creació de cossos de policia local és facultativa dels ajuntaments, però la seva existència queda condicionada al fet que el municipi disposi d'una determinada població mínima.⁴ Aquesta orientació ha generat indirectament certes desigualtats territorials en la prestació dels serveis, sobretot en els municipis que no disposen dels recursos necessaris per a desplegar determinades estructures administratives.

És precisament en aquest context que s'ha anat consolidant, en els darrers anys, la idea que els municipis rurals requereixen un tractament institucional específic dins del sistema de governança territorial. Aquesta preocupació s'ha manifestat en diferents iniciatives polítiques i normatives orientades a reconèixer les particularitats del món rural i a introduir mecanismes que permetin adaptar determinades polítiques públiques a aquesta realitat.⁵ La LEMUR s'inscriu en aquesta tendència i constitueix un intent de dotar aquests territoris d'un marc jurídic més adequat a les seves necessitats.

Pel que fa a la seguretat pública, la norma parteix del reconeixement que els municipis rurals afronten reptes específics que no sempre poden ser abordats mitjançant els instruments generals del sistema. Això explica la introducció de determinades mesures orientades a reforçar la planificació de la seguretat en aquests territoris, a facilitar la cooperació entre administracions i a adaptar els mecanismes de gestió d'emergències a les característiques del medi rural.

Tanmateix, el fet que la LEMUR reconegui aquestes particularitats no resol automàticament els problemes estructurals que afecten la seguretat pública en aquests territoris. La dispersió poblacional, la limitació de recursos i la dependència de mecanismes de cooperació institucional continuaran sent factors determinants en la configuració del sistema. Per aquest motiu, l'interès analític de la nova regulació no es troba únicament en el seu contingut formal, sinó també en la seva capacitat real per a influir en la manera com s'organitzen i es presten els serveis de seguretat pública en el món rural.

4. El TRRL assenyalava que la policia local només pot existir en municipis de més de cinc mil habitants (disposició transitòria quarta), mentre que la LPL de Catalunya estableix que pot existir policia local en els municipis de més de deu mil habitants (article 3).

5. Una de les iniciatives adoptades en aquest àmbit és la Llei 45/2007, del 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, que té com a finalitat establir el marc normatiu i les mesures destinades a impulsar el desenvolupament sostenible de les zones rurals de l'Estat espanyol. Aquestes mesures es conceben com a condicions bàsiques orientades a garantir la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici de determinats drets constitucionals i, alhora, com a bases de l'ordenació general de l'activitat econòmica en el medi rural (article 1).

A partir d'aquest marc general, resulta pertinent examinar amb més deteniment els instruments que la nova regulació introdueix en aquest àmbit i valorar fins a quin punt poden contribuir a millorar la seguretat i la protecció de la població en els municipis rurals. En particular, un dels elements centrals de la reforma és la incorporació de mecanismes específics de planificació orientats a identificar els riscos i a coordinar les actuacions de les diferents administracions implicades. L'anàlisi d'aquest instrument permetrà valorar fins a quin punt la LEMUR és capaç d'articular una resposta institucional coherent davant els reptes que planteja la seguretat pública en el medi rural.

4. LA PLANIFICACIÓ DE LA SEGURETAT EN L'ÀMBIT RURAL

Un dels aspectes més rellevants que introdueix la LEMUR en l'àmbit de la seguretat pública és la previsió d'un instrument específic de planificació orientat a aquests territoris. L'article 40 estableix l'obligació que el departament competent en matèria de seguretat pública disposi d'un pla específic d'actuació per als municipis rurals, configurat com a veritable programa de seguretat rural. Aquest instrument respon a la idea que la seguretat pública no pot organitzar-se de manera homogènia en tot el territori sense tenir en compte les característiques pròpies del medi rural. Per aquest motiu, la norma incorpora expressament el principi de diferenciació amb la finalitat d'adaptar les polítiques de seguretat a les condicions territorials, demogràfiques i institucionals pròpies dels municipis rurals (Gifreu i Font, 2025).

Aquest plantejament parteix del reconeixement que la gestió de la seguretat en aquests municipis presenta condicionants estructurals específics. La baixa densitat de població, la dispersió dels nuclis habitats, la distància respecte dels principals centres administratius i la limitada capacitat institucional de molts ajuntaments, fan que els mecanismes tradicionals de provisió de seguretat —basats en una presència policial permanent i en dispositius operatius concentrats— no sempre resultin suficients o eficients. En aquest context, la planificació esdevé un instrument essencial per a adaptar l'organització del sistema de seguretat pública a les característiques del territori i per a garantir que la protecció de les persones i dels seus béns, així com la convivència pacífica, es puguin assegurar també en aquests espais amb menor densitat institucional (Solares Arroyta, Costa Arranz, 2009: 177).

El programa de seguretat rural previst en la LEMUR no es limita a formular principis generals, sinó que defineix una sèrie de línies d'actuació concretes que orienten l'acció dels poders públics en aquest àmbit. En primer lloc, el programa ha de garantir el lliure exercici dels drets i llibertats i la seguretat ciutadana als municipis rurals, tot reconeixent que la igualtat efectiva entre ciutadans exigeix que la protecció pública arribi també a aquells territoris on la presència institucional ha estat tradicionalment més reduïda. Aquesta previsió respon a la idea que la seguretat constitueix una condició bàsica per a l'exercici de molts altres drets i que, per tant, la seva garantia no pot quedar condicionada exclusivament a la dimensió o als recursos dels municipis.

En coherència amb aquest objectiu, el programa estableix la necessitat de mantenir una presència suficient dels serveis policials en els municipis rurals. Aquesta previsió reflecteix una preocupació recurrent en aquests territoris, sovint marcada per la percepció d'una

menor cobertura dels dispositius de seguretat. Tanmateix, la norma no es limita a reclamar una major presència policial, sinó que planteja aquesta qüestió des d'una perspectiva més àmplia d'organització del sistema. La presència policial ha d'articular-se de manera que tingui en compte les particularitats del territori i que permeti garantir nivells adequats de seguretat sense reproduir necessàriament els models operatius propis de les àrees urbanes.

En aquest sentit, el programa també reforça el paper del Cos d'Agents Rurals, reconeixent la importància específica de la protecció del medi natural en molts municipis rurals. L'article 40 de la LEMUR preveu expressament el reforç de les actuacions i intervencions d'aquest cos en el medi rural, amb la qual cosa posa de manifest que la seguretat en aquests territoris no pot reduir-se a la prevenció i persecució de les conductes delictives en sentit estricte. La preservació dels espais naturals, la prevenció de riscos ambientals o la protecció de les activitats vinculades al territori formen part també de la seguretat pública en aquests contextos (Oller Rubert, 2023: 672), sobretot en una comunitat com Catalunya, on els incendis forestals, la gestió dels espais naturals i la protecció de la fauna i la flora constitueixen qüestions de gran rellevància.

Un altre element especialment significatiu del programa és la incorporació d'una perspectiva transversal en matèria de prevenció de la violència. El programa preveu el desenvolupament de mesures específiques per a prevenir i combatre la violència de gènere i el maltractament envers les dones als municipis rurals, així com l'establiment de protocols de prevenció, detecció i erradicació de la violència masclista, LGBTI-fòbica i racista. Aquesta previsió resulta particularment rellevant si es té en compte que en els entorns rurals determinades formes de violència poden quedar més invisibilitzades a causa de la proximitat social, la menor presència de serveis especialitzats o les dificultats d'accés a recursos d'atenció i protecció (Aretio Romero, Repiso Gento, Valpuesta Martín, 2023: 3). Amb aquesta previsió, la LEMUR no només reconeix l'existència de noves i diverses formes de violència que afecten la dignitat de les persones i l'exercici igualitari dels seus drets —sobretot les conductes que ataquen la diversitat individual i social— (Hierro-Batalla, 2023: 1157), sinó que també incorpora en la planificació de la seguretat una dimensió preventiva i social que transcendeix la concepció estrictament policial de la seguretat ciutadana.

La LEMUR reforça igualment la coordinació institucional com a element clau del sistema de seguretat pública en el medi rural. El programa preveu mecanismes d'intercanvi d'informació regular i periòdica entre el Cos de Mossos d'Esquadra, el Cos d'Agents Rurals i els ajuntaments dels municipis rurals. Aquesta previsió respon a una realitat institucional evident: en territoris amb recursos limitats, l'eficàcia de l'acció pública depèn en gran manera de la capacitat de cooperació entre les administracions i els serveis implicats. Els ajuntaments són sovint l'administració més propera a la ciutadania i la primera a detectar determinades problemàtiques, però necessiten canals estables de coordinació amb els cossos de seguretat autonòmics per a poder articular respostes eficaces.

A més d'aquesta dimensió organitzativa, el programa també incorpora mesures orientades a millorar la formació dels professionals de la seguretat, sobretot pel que fa a la incorporació de la perspectiva de gènere en l'abordatge de determinades situacions. La LEMUR preveu l'impuls de programes formatius específics per al personal dels cossos de seguretat que intervenen en els municipis rurals, amb l'objectiu d'assegurar que la gestió

de situacions de violència masclista, assetjament sexual o discriminació per raó de sexe es faci amb les metodologies adequades. Aquesta previsió evidencia que la qualitat del servei públic de seguretat no depèn únicament dels recursos materials o dels efectius disponibles, sinó també de la capacitat dels professionals per a intervenir en contextos socials complexos (Blázquez Martínez, 2018: 43).

D'altra banda, la LEMUR preveu que les unitats integrades en el programa de seguretat rural disposin de recursos materials i mitjans operatius adaptats a les característiques del medi rural, incloent-hi els equipaments digitals. Aquesta dimensió resulta especialment rellevant en territoris extensos i amb població dispersa, on la mobilitat, les comunicacions i l'accés a la informació poden condicionar de manera significativa la capacitat d'actuació dels serveis de seguretat. La incorporació de tecnologies digitals i de mitjans de transport adequats pot contribuir a millorar l'eficiència dels dispositius policials i a reduir les limitacions derivades de la distància o de la dispersió territorial (Martínez Gutiérrez, 2023: 1028).

Així doncs, el programa de seguretat rural previst en l'article 40 de la LEMUR reflecteix un intent d'adaptar el sistema de seguretat pública a les particularitats del món rural mitjançant una combinació d'instruments de planificació, coordinació institucional i dotació de recursos específics. La seva regulació evidencia la voluntat de superar una visió excessivament uniforme de les polítiques de seguretat i d'incorporar mecanismes que tinguin en compte la diversitat territorial existent a Catalunya. Tanmateix, com sovint succeeix amb els instruments de planificació previstos en el marc normatiu, el seu impacte real dependrà de manera important de com es desplegui en la pràctica administrativa. Només si aquest programa es tradueix en actuacions concretes, dotades de recursos suficients i articulades a través de mecanismes efectius de cooperació entre administracions, podrà contribuir realment a reforçar la seguretat i la protecció dels drets de la ciutadania en els municipis rurals.

5. LA SEGURETAT CIUTADANA EN ELS MUNICIPIS RURALS

La prestació efectiva dels serveis de seguretat ciutadana constitueix un dels principals reptes per als municipis rurals. A diferència del que succeeix en entorns urbans o en municipis amb una dimensió poblacional considerable, molts ajuntaments rurals no tenen un cos de policia local propi o bé disposen d'estructures policials molt reduïdes, amb capacitats operatives limitades. Aquesta realitat condiona profundament la manera com s'organitza la seguretat quotidiana en aquests territoris i explica per què la cooperació institucional esdevé un element central en la configuració del sistema (Curto Ferré, 2023: 985-986). En el medi rural, la garantia de la seguretat ciutadana no depèn únicament de la capacitat d'actuació de cada municipi, sinó de la manera com s'articula la intervenció coordinada dels diferents actors institucionals que formen part del sistema de seguretat pública.

La regulació introduïda per la LEMUR parteix d'aquest diagnòstic i intenta adaptar la prestació dels serveis de seguretat a les condicions específiques del món rural. La norma assumeix que el model clàssic de seguretat municipal —basat en l'existència d'un cos de policia local amb capacitat plena d'actuació— no resulta viable en una part significativa dels municipis rurals, sobretot en els que tenen poblacions reduïdes i recursos administratius limi-

tats. Davant aquesta situació, la LEMUR opta per reforçar la intervenció del Cos de Mossos d'Esquadra i per articular mecanismes de cooperació que permetin garantir la prestació del servei sense imposar als ajuntaments obligacions organitzatives o financeres que difícilment podrien assumir (Fuentes i Gasó, 2022: 1333).

En aquest context, l'article 41 de la LEMUR introdueix una previsió especialment rellevant en relació amb l'exercici de les funcions de policia administrativa. La norma estableix que les competències, funcions i actuacions que l'ordenament jurídic atribueix als municipis rurals en aquest àmbit, han de ser exercides pel Cos de Mossos d'Esquadra. Així doncs, es produeix una certa centralització funcional d'aquestes activitats en el cos policial autonòmic, que assumeix la responsabilitat d'executar determinades tasques administratives vinculades a la seguretat i al compliment de la normativa (Gifreu i Font, 2025). Aquesta opció respon a la constatació que molts municipis rurals no disposen dels recursos humans ni de les estructures policials necessàries per a desenvolupar de manera autònoma aquestes funcions.

La regulació preveu, tanmateix, la possibilitat que, en els municipis que tinguin servei de vigilants municipals, aquests puguin participar en l'exercici d'aquestes funcions. En aquests casos, els vigilants actuen amb l'auxili i la col·laboració del Cos de Mossos d'Esquadra, la qual cosa permet mantenir un cert nivell de presència institucional local sense trencar la lògica de coordinació del sistema (Fuentes i Gasó, 2023: 165-166). Aquesta fórmula reflecteix una concepció flexible de l'organització de la seguretat en el medi rural, en què els recursos municipals existents poden integrar-se en el dispositiu general sempre que ho facin dins d'un marc de cooperació amb els cossos policials de la Generalitat.

Un altre element significatiu de la regulació és que l'exercici d'aquestes funcions de policia administrativa s'ha d'articular mitjançant convenis entre les administracions implicades. A través d'aquests instruments es concreten les condicions de prestació del servei, els mecanismes de coordinació i les responsabilitats de cada part. Aquesta opció permet adaptar l'organització del servei a les característiques específiques de cada territori i ofereix un cert marge de flexibilitat per a ajustar els dispositius de seguretat a la realitat de cada municipi. Al mateix temps, la LEMUR estableix expressament que l'exercici d'aquestes funcions no pot comportar cap cost ni despesa per als municipis rurals, una previsió altament rellevant si es té en compte la limitada capacitat financera de molts d'aquests ajuntaments.

Amb aquesta regulació, el legislador intenta resoldre una de les tensions clàssiques que es plantegen en la prestació dels serveis de seguretat en el medi rural: d'una banda, l'ordenament jurídic continua atribuint als municipis determinades competències en matèria de policia administrativa; de l'altra, la realitat institucional demostra que molts ajuntaments no disposen dels mitjans necessaris per a exercir-les de manera efectiva. L'article 41 de la LEMUR ofereix una solució intermèdia: les funcions es mantenen formalment en l'àmbit municipal, però la seva execució es canalitza a través del Cos de Mossos d'Esquadra, amb la possible participació dels vigilants municipals, si n'hi ha.

Aquest model palesa una concepció de la seguretat ciutadana basada en la complementarietat entre nivells de govern (Jaime Jiménez *et al.*, 2019: 15). Els ajuntaments continuen ocupant una posició central en la identificació de les necessitats de seguretat del territori i en la relació de proximitat amb la ciutadania, però l'execució material de determinades funcions es confia a un cos policial amb més capacitat operativa i amb una implantació territorial més

àmplia. D'aquesta manera, es pretén garantir que els municipis rurals puguin disposar d'un nivell adequat de protecció sense haver de reproduir estructures institucionals que en molts casos serien inviables.

No obstant això, aquest plantejament també suscita alguns interrogants des del punt de vista de l'organització del sistema de seguretat pública. La centralització funcional de determinades activitats en el Cos de Mossos d'Esquadra pot contribuir a garantir una major eficiència en la prestació del servei, però també pot generar una certa distància entre el dispositiu policial i la realitat quotidiana dels municipis rurals. En territoris caracteritzats per una forta proximitat social i per una relació directa entre administració i ciutadania, la presència d'estructures de seguretat vinculades al nivell local pot tenir un valor que transcendeix la simple eficàcia operativa.

A més, l'efectivitat del model dependrà en gran manera de la capacitat real de coordinació entre els diferents actors implicats. Els convenis previstos per la LEMUR poden constituir una eina útil per a estructurar aquesta cooperació, però la seva utilitat pràctica dependrà del grau d'implicació de les administracions i de l'existència de mecanismes estables de comunicació i d'intercanvi d'informació. Sense aquests elements, existeix el risc que la redistribució formal de funcions no es tradueixi necessàriament en una millora efectiva de la prestació del servei.

Malgrat aquestes possibles limitacions, la regulació introduïda per la LEMUR representa un intent clar d'adaptar el sistema de seguretat pública a la realitat institucional del món rural. En lloc d'imposar als municipis l'obligació de dotar-se d'estructures policials pròpies, la norma opta per reforçar la intervenció dels cossos autonòmics i per articular mecanismes de cooperació que permetin garantir la prestació del servei sense generar noves càrregues per als ajuntaments. Aquesta opció reflecteix una aproximació pragmàtica a la gestió de la seguretat en territoris amb recursos limitats.

6. LA PROTECCIÓ CIVIL I LA GESTIÓ D'EMERGÈNCIES EN EL MEDI RURAL

La gestió de les emergències i la protecció civil constitueixen un dels àmbits en què les particularitats del món rural es manifesten amb més intensitat. A diferència d'altres polítiques vinculades a la seguretat ciutadana, en què el component policial ocupa un lloc central, la protecció civil es configura com un sistema institucional més ampli, integrat per diversos serveis d'emergència, instruments de planificació i mecanismes de coordinació orientats tant a la prevenció de riscos col·lectius com a la resposta davant situacions d'emergència. En territoris caracteritzats per la dispersió poblacional, l'extensió del territori i la presència de determinats riscos naturals o ambientals, aquesta dimensió de la seguretat pública adquireix una rellevància especialment significativa.

En aquest context, la LEMUR intenta adaptar el funcionament del sistema de protecció civil a les condicions específiques d'aquests territoris. La norma parteix del reconeixement que, malgrat les limitacions institucionals que afecten molts ajuntaments rurals, el nivell municipal continua ocupant una posició central en la gestió dels riscos i en l'activació dels mecanismes de resposta davant emergències. Els municipis constitueixen l'administració més

propera a la ciutadania i al territori, fet que els permet identificar amb rapidesa determinades situacions de perill i intervenir en les fases inicials de moltes emergències.

Aquesta posició del municipi s'explica també per la concepció integral de la seguretat que inspira el sistema de protecció civil. La seguretat no es limita a la intervenció reactiva davant situacions d'emergència, sinó que incorpora una dimensió preventiva orientada a protegir drets fonamentals com la vida, la salut o la integritat de les persones. En aquest sentit, les administracions públiques —i de manera particular les locals— han desenvolupat al llarg del temps diversos òrgans, serveis i instruments destinats a identificar, anticipar i gestionar els riscos que poden afectar la població. La proximitat institucional dels ajuntaments els situa en una posició privilegiada per a exercir aquestes funcions, i això explica que el legislador continuï considerant el municipi com una peça clau del sistema català de protecció civil, tot introduint alhora mecanismes destinats a adaptar les seves obligacions i instruments d'actuació a la realitat específica dels municipis rurals (Fuentes i Gasó, 2022: 1342).

L'article 42 de la LEMUR incorpora una de les innovacions més rellevants de la regulació: la possibilitat que els municipis rurals compleixin les seves obligacions en matèria de planificació mitjançant models simplificats de plans de protecció civil municipals.⁶ Aquesta simplificació afecta tant el pla territorial municipal com els plans d'actuació per riscos especials, que podran elaborar-se d'acord amb formats adaptats a la realitat administrativa i territorial dels municipis rurals. Aquesta previsió respon a una problemàtica ben coneguda en l'àmbit de la protecció civil: la dificultat que tenen molts ajuntaments petits per a elaborar i mantenir actualitzats instruments de planificació complexos que exigeixen recursos tècnics especialitzats.

Amb aquesta mesura, la LEMUR intenta introduir un principi de proporcionalitat en la regulació de la planificació d'emergències. L'objectiu no és eliminar les obligacions municipals en aquesta matèria, sinó adaptar-les a les capacitats reals de les administracions locals amb menys recursos, tenint en compte la necessària ponderació dels possibles interessos en conflicte segons les circumstàncies de cada cas (Lara Ortiz, 2021: 156). Els models simplificats permeten garantir que els municipis disposin d'un marc mínim de planificació i de protocols d'actuació sense exigir-los una capacitat tècnica o administrativa que sovint excedeix les seves possibilitats. D'aquesta manera es pretén afavorir que la planificació de la protecció civil sigui realment operativa en aquests territoris i no es converteixi en un simple requisit formal difícil de complir.

La LEMUR reforça també el paper dels consells comarcals com a estructures de suport als municipis rurals en matèria de protecció civil. L'article 42 preveu que la Generalitat impulsi l'elaboració dels plans d'assistència i suport dels consells comarcals previstos en la Llei 4/1997, de protecció civil de Catalunya, i que asseguri els recursos necessaris per a facilitar-ne la implantació.

6. Els models simplificats de plans de protecció civil constitueixen instruments dissenyats per a facilitar la planificació en àmbits territorials de menor dimensió i, alhora, per a ampliar la cobertura i els nivells de seguretat de la població. Aquests models també estan previstos en la Norma bàsica de protecció civil, aprovada pel Reial decret 524/2023, del 20 de juny, que els concep com una eina clau per a reforçar l'eficàcia del Sistema Nacional de Protecció Civil. La finalitat principal d'aquests instruments és facilitar l'elaboració de plans en municipis, zones específiques o entitats locals en què la complexitat d'un pla complet podria constituir un obstacle per a la seva implantació. Per aquest motiu, els models simplificats s'articulen a partir d'un contingut mínim i d'una estructura comuna, alineats amb les directrius bàsiques de planificació actualitzades.

Aquesta previsió posa de manifest la importància de les estructures supramunicipals en els territoris caracteritzats per una elevada fragmentació municipal i per tenir ajuntaments amb capacitats administratives molt desiguals (Fuentes i Gasó, 2010: 218). Els consells comarcals poden actuar com a espais de coordinació tècnica i institucional, facilitant el suport als municipis en tasques de planificació, prevenció i gestió de riscos, tal com preveu l'Estatut de Catalunya del 2006 en afirmar que la funció de la comarca és gestionar competències i serveis locals.

L'articulació d'aquest suport comarcal reflecteix una concepció del sistema de protecció civil basada en la cooperació entre diferents escales territorials. En el medi rural, on molts municipis disposen d'estructures administratives reduïdes, la intervenció d'entitats supramunicipals pot resultar determinant per a garantir que les polítiques de protecció civil es despleguin amb un mínim d'homogeneïtat i eficàcia (Fuentes i Gasó, 2015: 55-56). La coordinació comarcal permet compartir recursos tècnics, generar economies d'escala i facilitar la integració dels municipis en el conjunt del sistema d'emergències.

Un altre element molt rellevant de la regulació és la previsió relativa a la recuperació de la normalitat després d'una emergència. L'article 42 de la LEMUR estableix que la Generalitat, en el marc de les funcions d'assistència als municipis previstes en la legislació de protecció civil, ha d'assumir l'elaboració i l'impuls dels plans de recuperació de la normalitat en els municipis rurals un cop superada la fase d'emergència. Aquesta previsió resulta significativa perquè reconeix que la gestió d'una catàstrofe no finalitza amb la resposta immediata, sinó que inclou també la fase posterior de reconstrucció i recuperació social, econòmica i institucional (Echeverri-Sánchez *et al.*, 2015: 114).

En els municipis rurals aquesta fase pot ser especialment complexa. Les conseqüències d'un incendi forestal, d'un episodi meteorològic extrem o d'una altra emergència poden afectar de manera profunda el territori, les infraestructures i l'activitat econòmica local. La implicació directa de la Generalitat en la planificació de la recuperació de la normalitat contribueix a reforçar la capacitat de resiliència d'aquests territoris i a garantir que els municipis no hagin d'afrontar sols processos de reconstrucció que sovint superen clarament les seves possibilitats administratives i financeres.

Entenem que les mesures introduïdes per l'article 42 de la LEMUR reflecteixen un intent d'adaptar el sistema de protecció civil a l'escala real dels municipis rurals. La introducció de models simplificats de planificació, el reforç del suport comarcal i l'assumpció per part de la Generalitat de determinades funcions en la fase postemergència constitueixen instruments orientats a reforçar la resiliència territorial mitjançant mecanismes proporcionats a la capacitat institucional dels municipis. Aquest enfocament parteix de la idea que la seguretat col·lectiva en el medi rural només pot garantir-se si el sistema d'emergències és capaç d'adaptar els seus instruments a les característiques del territori.

Tanmateix, l'eficàcia d'aquestes mesures dependrà en gran manera de com es despleguin en la pràctica. La simplificació dels instruments de planificació pot facilitar la seva elaboració, però no elimina la necessitat de disposar de capacitat tècnica per a mantenir-los actualitzats i per a integrar-los en els mecanismes operatius del sistema de protecció civil. De la mateixa manera, el suport comarcal i l'assistència de la Generalitat només podran complir plenament la seva funció si es doten dels recursos i de les estructures necessàries per a actuar de manera efectiva sobre el territori.

7. CONCLUSIONS

L'anàlisi del model de seguretat pública que es desprèn de la LEMUR permet constatar que aquesta norma representa un pas endavant rellevant en el reconeixement institucional de les especificitats territorials del món rural dins del sistema català de seguretat pública. Les polítiques públiques en aquest àmbit s'han dissenyat principalment a partir de realitats urbanes o metropolitanes, fet que ha generat determinats desequilibris territorials en la prestació dels serveis vinculats a la seguretat ciutadana, la prevenció de riscos i la gestió d'emergències. La LEMUR intenta corregir aquesta situació introduint instruments orientats a adaptar el funcionament del sistema a les condicions institucionals i territorials pròpies dels municipis rurals.

Un dels principals avenços del nou marc normatiu és la incorporació d'una lògica de diferenciació territorial en l'organització de les polítiques de seguretat. La LEMUR parteix de la premissa que els municipis rurals afronten condicionants estructurals específics —com la baixa densitat de població, la dispersió dels nuclis habitats o la limitada capacitat administrativa dels ajuntaments— que dificulten l'aplicació dels models institucionals dissenyats per a entorns urbans. En aquest sentit, la LEMUR intenta introduir mecanismes que permetin adaptar a aquesta realitat territorial els instruments de planificació, els dispositius de seguretat ciutadana i les polítiques de protecció civil.

En l'àmbit de la planificació de la seguretat, la creació d'un programa específic de seguretat rural constitueix una de les innovacions més significatives de la norma. Aquest instrument reflecteix la voluntat d'articular una política pública de seguretat que tingui en compte els riscos específics del medi rural i que promogui la coordinació entre els diferents actors institucionals implicats. La incorporació d'elements com la prevenció de les violències masclistes, LGBTI-fòbiques o racistes, la coordinació entre el Cos de Mossos d'Esquadra i el Cos d'Agents Rurals o la dotació de recursos adaptats al territori, posa de manifest una concepció de la seguretat que transcendeix la dimensió estrictament policial i integra components preventius, socials i territorials.

Pel que fa a la seguretat ciutadana, la regulació introduïda per l'article 41 de la LEMUR evidencia la necessitat d'adaptar l'organització del sistema policial a la realitat institucional dels municipis rurals. La centralització de determinades funcions de policia administrativa en el Cos de Mossos d'Esquadra —amb la possible participació dels vigilants municipals— constitueix una resposta pragmàtica davant la manca de recursos policials en molts ajuntaments petits. Aquest model permet garantir la prestació del servei sense exigir als municipis la creació d'estructures institucionals que sovint serien inviables des del punt de vista organitzatiu o financer. Tanmateix, aquest plantejament també suscita alguns interrogants sobre l'equilibri entre eficiència operativa i proximitat institucional, sobretot en territoris on la relació directa entre Administració i ciutadania té un valor rellevant en la construcció de la seguretat.

En l'àmbit de la protecció civil i la gestió d'emergències, la LEMUR introdueix mesures orientades a reforçar la capacitat de resposta dels municipis rurals mitjançant instruments adaptats a la seva escala institucional. La possibilitat d'utilitzar models simplificats de plans municipals de protecció civil, el reforç del suport dels consells comarcals i l'assumpció per part de la Generalitat de la planificació de la recuperació de la normalitat després d'una emergència, constitueixen elements que poden contribuir a millorar la resiliència territorial

d'aquests municipis. Aquestes mesures reflecteixen una concepció cooperativa del sistema de protecció civil, basada en la complementarietat entre diferents nivells de govern.

Malgrat aquests avenços, l'anàlisi del nou marc normatiu també palesa determinades limitacions. La LEMUR introdueix instruments orientats a adaptar el sistema de seguretat pública al medi rural, però no modifica substancialment l'estructura general del model institucional existent. En conseqüència, molts dels condicionants estructurals que afecten la prestació dels serveis de seguretat en aquests territoris —com la dispersió territorial, la limitada capacitat administrativa dels ajuntaments o la dependència de recursos supramunicipals— continuaran presents.

En aquest sentit, el potencial transformador de la LEMUR dependrà de manera important de la seva implementació efectiva. La creació d'instruments normatius i programàtics pot contribuir a millorar la planificació i la coordinació institucional, però la seva eficàcia real exigirà que aquests mecanismes es desenvolupin mitjançant recursos adequats, estructures de cooperació estables i una implicació activa de les diferents administracions públiques. Sense aquests elements, existeix el risc que una part de les previsions de la norma tingui un impacte limitat en la pràctica administrativa.

Així doncs, la LEMUR representa un pas important en el reconeixement jurídic de la realitat territorial del món rural i en l'intent d'adaptar les polítiques de seguretat pública a les seves particularitats. No obstant això, la seva capacitat per a reduir els desequilibris territorials en la prestació dels serveis de seguretat dependrà molt de com els instruments previstos es tradueixin en mecanismes operatius capaços de reforçar la cooperació institucional i de millorar efectivament la protecció de la ciutadania en aquests territoris.

8. REFERÈNCIES

- ABDELKADER GARCÍA, José Miguel. «Régimen jurídico de las policías locales». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 183-223.
- ARETIO ROMERO, María Antonia; REPISO GENTO, Irene; VALPUESTA MARTÍN, Yolanda. «Contextos de especial vulnerabilidad para la violencia de género. Interseccionalidad: adaptando la respuesta a la diversidad de contextos y situaciones». *Atención Primaria*, núm. 56 (2024), p. 1-9. Disponible en línia a: <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2023.102834>.
- AROLA I SIERRA, Josep. «Risc forestal i territori». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 23 (2010), p. 95-114. Disponible en línia a: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/214970>.
- BALLBÉ MALLOL, Manuel. «El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización». *Revista de Administración Pública*, núm. 174 (2007), p. 215-276.
- BARCELONA LLOP, Javier. «La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 64 (2002), p. 73-93.
- BAREA ZANGO, Eduard Jaume. «Definició i abast de la coordinació de les policies locals de Catalunya». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 68 (2024), p. 206-222. Disponible en línia a: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4163>.
- BLÁSQUEZ MARTÍNEZ, Lidia. «Los desafíos de la seguridad ciudadana en la actualidad: derivas securitarias, centralistas y militarizadas en México». *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista*

- Chilena de Administración Pública*, vol. 16, núm. 32 (2018), p. 41-72. Disponible en línia a: <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2018.54660>.
- CAMARERO RIOJA, Luis. «Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social». *Documentación Social*, núm. 185 (2017), p. 19-35.
- CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel. «Introducció». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel. *La policia local a Catalunya*. Vol. 1. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2016, p. 11-18.
- CURTO FERRÉ, Bergoña. «Policía local en Cataluña». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 1277-1291.
- «Coordinación de las policías locales en Cataluña». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 979-989.
- ECHEVERRI SÁNCHEZ, Andrés; FACUNDO PÉREZ, Cristo; URRUTIA COBO, Norberto. «Aproximación metodológica para la evaluación del riesgo de salinización de suelos en zonas de bajo riesgo». *Entornos*, vol. 28, núm. 2 (2015), p. 112-117.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del estado del bienestar». *Sistema*, núm. 257 (2020), p. 61-84.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. 1a. ed. Barcelona: CEDECS, 2002 [3a. ed.: València, Tirant lo Blanch, 2020].
- «Consecuencias de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen local de Cataluña». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101 (2015) p. 55-88.
- «La seguretat i la prevenció a l'Administració local». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; GÍFREU I FONT, Judith (dir.). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. 2a edició ampliada. València: Tirant lo Blanch, 2022, p. 1317-1346.
- «Competencias locales en materia de policía local y seguridad pública». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 151-182.
- «La seguretat pública en un món globalitzat: trajectòria i reptes de futur de l'autogovern de Catalunya en matèria de seguretat i policia». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals / Journal of Self-Government*, núm. 40 (2024), p. 323-344. Disponible en línia a: <https://presidencia.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14623/1856>.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; VIVAS ROSO, Jessica. «Gobernanza local y dirección pública profesional: el rol del personal funcionario de habilitación nacional en la sostenibilidad institucional de los pequeños y medianos municipios». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 63-64 (2025), p. 113-151. Disponible en línia a: <https://doi.org/10.71296/raap.355>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. «El Govern posa en marxa el desplegament de l'Estatut de municipis rurals, una clau per l'impuls territorial, social i econòmic del país». *Govern.cat*, 15 de novembre de 2025, <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/764588/govern-posa-marxa-desplegament-lestatut-municipis-rurals-eina-clau-impuls-territorial-social-economic-del-pais>.
- GÍFREU I FONT, Judith. «L'Estatut de municipis rurals, un pas endavant vers la cohesió i l'equitat territorials (II): anàlisi de les mesures sectorials per a un nou contracte amb el territori». *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 10 de setembre de 2025, <https://eapc-rcdp.blog.gencat>.

- cat/2025/09/10/lestatut-de-municipis-rurals-un-pas-endavant-vers-la-cohesio-i-lequitat-territorials-ii-analisi-de-les-mesures-sectorials-per-a-un-nou-contracte-amb-el-territori-judith/.
- GÓMEZ HERRERO, ALBERT. «La ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la policía autonómica». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17 (2006), p. 129-161.
- HIERRO-BATALLA, Adrián. «Policías locales y otras violencias». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 1153-1176.
- JAIME JIMÉNEZ, Óscar; TORRENTE ROBLES, Diego; FOLGUERA COTS, Laia; PEÑARANDA, Vanessa. «La nueva gobernanza de la seguridad en España». *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 81 (2019), p. 1-23. Disponible en línea a: <https://doi.org/10.29101/crcs.v26i81.11207>.
- LARA ORTIZ, María Lidón. «Replantando la gestión de emergencias sanitarias». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 122 (2021), p. 153-182. Disponible en línea a: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.05>.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. «Impacto de la e-Administración en la policía local». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 1026-1043.
- MENDIZÁBAL I RIERA, Enric. «L'organització territorial administrativa de Catalunya, un problema irresoluble». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67-68 (2009), p. 87-109.
- OCHOA MONZÓ, Josep. «Policía local y protección civil». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 677-704.
- OLLER RUBERT, Marta. «Policía local como policía medioambiental». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; BLASCO DÍAZ, José Luis; ABDELKADER GARCÍA, José Miguel; CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (dir.). *Régimen jurídico de las policías locales en el Estado español*. València: Tirant lo Blanch, 2023, p. 661-676.
- ORTIZ GARCÍA, Jordi; RODRIGUES ANTÚNEZ, Ricardo. «Estudio criminológico sobre la inseguridad en las áreas rurales a partir del uso de herramientas TIC». *Ius et Scientia: Revista Electrónica de Derecho y Ciencia*, vol. 9, núm. 2 (2023), p. 42-63. Disponible en línea a: <http://doi.org/10.12795/IESTSCIENTIA.2023.i02.03>.
- RECAÑO VALVERDE, Joaquín. «La sostenibilitat demogràfica de l'Espanya buida». *Perspectives Demogràfiques*, núm. 7 (2017), p. 1-4.
- REQUENA HIDALGO, Jesús. «La proximitat policial a la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 26 (2013), p. 83-118.
- SOLORES ARROYTA, Jesús; COSTA ARRANZ, Santiago. «La planificación en las políticas de seguridad. El plan general de seguridad de Cataluña». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 20 (2009), p. 177-192. Disponible en línea a: <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/147787>.
- TERRÓN SANTOS, Daniel. «Municipios rurales de reto demográfico y garantía del servicio de policía local». *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 12 (2024), p. 130-145. Disponible en línea a: <https://doi.org/10.24965/da.11288>.
- TORRENTE, Diego. «La nueva policia comunitaria: entre la prevención y la predicción». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 67 (2025), Barris i polítiques públiques de seguretat, p. 31-45.