

JAUME CURBET

LA CIUTAT DE LA POR

---

INFORME SOBRE LA POLICIA

GIRONA  
1984

"Enqueridors se covenen a príncep, qui enquiren e espíen si els jutges e els procuradors, advocats e saigs han fetes negunes coses contra el príncep ni contra les seues gents; e aquells enqueridors, que sien bons e savis e rics, e que sien en tres maneres, ço és a saber, que n'hi haja de majors e de la mitjana mà e del poble, per ço que mills pusquen saber la veritat; e que els majors facen la inquisició dels uns e dels altres per si mateixos, e açò mateix d'aquells qui són de la mà mitjana e de la mà menor. E aquesta manera d'inquisició és molt necessària, per ço que n'estien en major temor los jutges e els altres oficials del príncep, lo qual punisca sos oficials si els troba en defalliment; car príncep qui a un oficial perdona, fa injúries moltes a molts hòmens, les quals són contra son ofici, e de les quals li cové retre raó a Déu, qui totes vegades no perdona".

Ramon Llull, Arbre de ciència (Roma, 1295-1296)

## INDEX

---

### INTRODUCCIO

2

### LA POR

5

### LA POLICIA

#### ELS ORIGENS HISTORICS

25

#### LES FUNCIONS

46

#### L'ORGANITZACIO

65

### ANNEXE

#### L'ORGANITZACIO DE LA POLICIA A CATALUNYA

---

## INTRODUCC I O

---

## SE'NS ESCAPA LA VIDA, ENS QUEDA LA POR

Començar a escriure, ni que sigui amb el propòsit més trivial, sempre suposa l'inici d'una certa aventura, intel·lectual sens dubte. Aventura que comporta el marge de risc inherent a qualsevol procés de reflexió lliure i que ve a ser com el nedar sense guardar la roba i deixant a casa el neumàtic tranquil·litzador. Comences a escriure amb la mateixa precarietat que abans havies llegit i pensat, amb el desordre que comporta l'apassionament. Comences a comprendre alguna cosa a mesura que l'aigua et va arribant al coll.

Suposo que sense assumir cap risc no hi hauria pensament lliure. Fer-ho, això de reflexionar en llibertat, equival a encetar una veritable cursa d'obstacles, el primer dels quals no resulta de cap manera el més fàcil de superar. No hi ha espai per al pensament ni per a la llibertat si no es comença per renunciar rotundament al confort de les idees preestablertes. Com diu Louk Hulsman, són justament aquestes les que sustenten els sistemes d'opressió.

Parlar de delinqüència, d'inseguretat, de penalitat o de policia equival, ben sovint, a adoptar ràpidament posicions de combat: s'admet que la delinqüència augmenta o no, s'accepta que hi ha inseguretat ciutadana o no, s'està per una justícia penal ràpida i dura o no, s'està a favor de la policia o en contra. L'escenari bèl·lic està servit.

Adoptar posicions merament defensives, bo i refugiant-se en la seguretat de les idees preestablertes, no és la millor manera de procurar comprendre la complexitat del fenomen delictiu. Com tampoc és la

millor disposició a l'hora de buscar-hi solucions a escala humana. El simplisme, tothom ho sap, paga amb comoditat: hi ha delinqüents perquè n'hi ha, hi ha d'haver resposta penal perquè sinó hi hauria més delinqüents. El sistema penal no es qüestiona, es reforma (si es pot, està clar!): hi ha d'haver lleis penals, jutges, presons i policies. No acceptar aquests postulats equival a ser titllat d'anarquista o bé d'il·lús (que mai se sap on hi ha una connotació més pejorativa).

I així ens van les coses. Vivim atemorits. Hi ha delinqüència, però no n'hi hauria d'haver (les lleis ho prohibeixen taxativament), el sistema de justícia penal no funciona però ho hauria de fer (va ser concebut com una màquina prou perillosa com per dissuadir a qualsevol presumpte infractor). No sabem què passa i ni se'ns acut pensar que les coses podrien anar d'una altra manera. Preferim instal·lar-nos en la por, renunciar a la solidaritat, restringir l'àmbit de les nostres llibertats quotidianes, reclamar enèrgicament que es reforcin els poders repressius de l'Estat.

Se'ns escapa la llibertat, se'ns escapa la solidaritat. Ens queda la por, la suspicàcia, el desconcert, la renúncia desesperança al futur. Se'ns escapa la vida. No volem mirar més enllà, escoltar els discrepants, fer cas de les pròpies intuïcions... actuem, a vegades, com a idiotitzats per alguna estranya plaga. No és una cosa nostra! Que els poders públics actuïn enèrgicament i sense contemplacions! Que s'acabi amb la delinqüència! Però, ¿a quin preu?

Així no es construeix res que pugui ser reconegut com a obra humana. Ni la delinqüència ni les respostes socials que se li donen es poden trobar fora de l'àmbit de les nostres responsabilitats. Les possibles solucions tampoc. No hi ha dubte que no es coneixen remeis miraculosos, definitius. De la mateixa manera, però, no hi ha veritables solucions fora de la comunitat en la qual s'han originat els conflictes. Havent d'acceptar, de totes totes, algun risc, ¿no ens sortiria més a compte apostar per la llibertat, la solidaritat, el diàleg i la tolerància?

LA POR

---

U

## LEVIATAN PROCLAMA LA INSEGURETAT CIUTADANA

*La por ha estat i és encara una de les constants existencials de l'aventura humana: por a la fam, a la misèria, a la mort; por als estrangers, als canvis, al desordre, a la mort. Així mateix, es poden observar, a través de la història, nombrosos fenòmens de por col·lectiva: por a catàstrofes naturals, a epidèmies, a guerres; por a un augment sobtat de la violència o la criminalitat... Por que l'Umberto Ecco situa, no tant sols com a un fenomen històric, sinó també com a un fenomen psicològic que forma un tot amb la relació home-paisatge, home-societat.*

*A la por, en paraules d'en Pep Subirós, li és sempre correlatiu un afany de seguretat -en el sentit més ample d'eliminació o absència de risc- que és a la base d'alguns dels principals mecanismes i institucions de regulació polític-social: seguretat material i econòmica; seguretat física, individual i col·lectiva, a l'interior d'una societat (des del manteniment de l'ordre social i la seva reproducció fins a la possible ordenació dels drets civils i polítics passant, sobretot, pel control de la violència); seguretat en relació a l'exterior (organització militar de la defensa enfront d'altres societats, països, Estats); seguretat ideològico-moral (des de les mitologies dels orígens fins a les promeses de redempció que donen sentit a la vida i a la mort passant pels codis morals i la legitimització del propi ordre material i polític).*

*En aquest context que s'ha de situar el fenomen de la "inseguretat ciutadana", és a dir el fenomen de la por col·lectiva a la criminalitat*



tradicional: tant en la seva dimensió individual com en la política. El cert és que, en les societats de sistema econòmic capitalista i règim polític democràtic, la població se sent periòdicament i progressivament amenaçada per la criminalitat en el seu instint de seguretat i exigeix que l'Estat exerceixi un dels seus monopolis més important i incostestats: el dret a castigar.

D'aquesta manera es donen les condicions necessàries per a l'assoliment d'una de les paradoxes més definitòries de la crisi dels mecanismes de seguretat que pateixen les nostres societats. Com diu el mateix Subirós, la tendència cap a la màxima seguretat implica també la tendència cap a la màxima dependència individual i col·lectiva envers els aparells encarregats d'assegurar la seguretat. De manera que la màxima protecció de l'individu per part de l'Estat implica, també, la seva màxima desprotecció, i la del conjunt de la societat, enfront de l'Estat.

La causa comunment adduïda per a explicar l'augment de la inseguretat dels ciutadans és, òbviament, un pretés augment constant i alarmant de la criminalitat tradicional. Certament que una primera lectura de les xifres oficials vé a confirmar l'augment en termes absoluts dels delictes coneguts per la policia cada any. Convé, però, tenir en compte tota la realitat i no només la part que més ens convé per a l'argumentació.

Almenys s'han de tenir en compte un parell de circumstàncies importants. A ningú mínimament informat se li acudiria, posem per cas, comparar sense més les estadístiques dels accidents de circulació ocorreguts a les carreteres de Catalunya durant l'any 1952, amb les de l'any 1984. Sense més, vol dir, en aquest cas, oblidant l'augment impressionant del part automobilístic, entre altres coses. De la mateixa manera que no serviria de gran cosa comparar les xifres absolutes d'accidents de circulació ocorreguts a dues ciutats veïnes sense tenir en compte el seu repartiment en accidents amb morts, amb ferits o amb només danys materials.

Un cas ben il·lustratiu: estudis ben seriosos han demostrat que, d'ençà l'any 1900, el nombre d'homicidis comesos a França no ha variat en termes absoluts (se situa sempre entorn als 500 per any) i, ben al contrari, resulta obvi que la població sí que ha augmentat considerablement en el mateix període, de manera que la taxa d'homicidis voluntaris a França ha baixat en relació a la població.

Segona observació: les estadístiques de la policia no representen en cap cas la "mesura de la criminalitat" en un país. En realitat, les xifres que facilita periòdicament la policia no corresponen als 'crims' i als 'delictes' -ja que faria falta una sentència d'un tribunal-, sinó al volum d'atestats policials tramesos a l'Autoritat judicial, la qual cosa resulta essencialment diferent. Aquest volum és notablement major, donat que inclou els expedients que més tard seran sobreseïts, així com el nombre d'inculpatos que seran declarats innocents.

A més, les estadístiques relatives als atestats penals elaborats per la policia només reflecteixen amb exactitud l'activitat d'aquest organisme i resulta, per tant, inadmissible que es pretengui convertir-les -com acostuma a ser el cas- en l'indicador de l'evolució de la criminalitat en el país. Sobretot perquè, en aquestes estadístiques policials, alguns comportaments s'hi troben representats en excés, en tant que d'altres hi són insuficientment representats. Per exemple: la delinqüència contra la propietat, en particular el robatori simple i el robatori amb fractura, està sobrerepresentada degut a que les companyies d'assegurances exigeixen que es presenti una denúncia per tal de considerar la indemnització reclamada per la víctima. Pel contrari, la criminalitat econòmica, que va directament a les Autoritats judicials sense passar abans per la policia, pràcticament no hi figura.

Per la mateixa raó, resulta benfígens -o ben malintencionat- oferir-nos com a única lectura de l'evolució de la criminalitat, l'augment de les seves xifres absolutes. Sobretot als ciutadans que han estat objecte d'alguna acció delictiva, els hi queda meridianament clara la diferent naturalesa d'un delicte en el qual hi intervingui la violència contra la seva persona, d'un altre que només li comporti danys menors en el vehicle, posem per cas. La diferència qualitativa és tan important que no justifica, en cap cas, el fet d'englobar-ho tot en un mateix sac.

Així mateix, tampoc són gaire millors els efectes produïts en la població per la presentació d'estadístiques globals i centralitzades de l'evolució de la delinqüència: per aquest procediment es dilueixen els escenaris en els quals s'hi produeixen els diferents tipus de delictes i crims en un únic escenari susceptible, aparentment, de registrar indistintament qualsevol d'aquests fets consignats estadísticament. D'aquesta manera es contribueix no poc a la generalització d'una por difusa al delicte: tant si hom viu a Sant Esteve de Llémana com a

l'Hospitalet de Llobregat, es pot sentir igualment propens a convertir-se en víctima de qualsevol mena de delictes o crim. S'estén, doncs, la por al delictes entre la població, però no se li faciliten els instruments necessaris per *ap*rendre consciència exacta del problema real que afecta a cada grup local de ciutadans ni, molt menys encara, se'ls incita a reflexionar serenament sobre les seves causes, així com cercar-ne solidàriament les possibles solucions.

Si tornem a l'analogia amb els accidents de circulació, potser es pugui veure amb més claredat. L'organisme governamental que té la responsabilitat de vetllar per la seguretat en la circulació de vehicles i vianants, acostuma a oferir xifres detallades de l'evolució dels accidents segons hagin produït víctimes mortals, ferits o només danys materials. El més significatiu, però, és que, a diferència de les estadístiques criminals, les de circulació ens permeten establir un mapa detallat dels veritables 'punts negres' que cal eliminar, així com d'efectuar una aproximació verosímil a les possibles causes d'un determinat tipus d'accidents. D'aquesta manera, no resulta extremadament complex efectuar relacions molt probables de causa efecte entre, per exemple, l'excés de velocitat i un determinat tipus d'accidents; de la mateixa manera que les relacions es poden fer a partir d'altres causes força ben identificades: l'alcoholisme, el cansament físic, els desperfectes en el paviment, la senyalització insuficient, la imprudència, les condicions climatològiques adverses, etc.

DOS

## UNA VASTA OPERACIO POLITICA

Ni la policia ni les autoritats encarregades de la lluita contra la criminalitat acostumen a oferir respostes mínimament concretes i convinctes al munt d'interrogants que planteja l'augment de l'activitat delictiva. Ben al contrari, el discurs policial en relació a aquest problema social sembla haver-se fossilitzat en la repetició d'un tòpic: la criminalitat augmenta perquè augmenta el consum de drogues. I per què augmenta el consum de drogues? Probablement la policia, més interessada en constatar els delictes que es produeixen i a identificar-ne els seus autors que no pas a comprendre'n les seves causes, se senti incapaç de respondre satisfactòriament a aquesta qüestió, però el que no pot evitar és d'interrogar-se en relació al que constitueix el nucli de la seva responsabilitat: si és cert que augmenta tan espectacularment el consum de drogues i que això suposa la causa primordial de l'augment de l'activitat delictiva, com s'explica que s'hi dediquin un nombre tan irrisori de recursos policials a la lluita contra el tràfic de droga?

No sembla massa sensat, doncs, mantenir la trivialitat d'un discurs policial que pretén imputar l'augment de tots els mals (delinqüència) a l'augment del Mal (droga). Com si una afirmació tan buida podés, d'una banda, explicar en termes absoluts (és a dir, sense deixar espai lògic per a preguntar 'per què?') l'augment de la criminalitat i, al mateix temps, exculpar en la societat la pròpia responsabilitat de manera que no quedi cap dubte sobre la incapacitat natural de la policia per fer

front al Mal originari (la droga). En el millor dels casos, una actitud com aquesta, es troba lluny d'afavorir la transparència que ha de caracteritzar la pràctica de l'Administració pública en una autèntica democràcia i, en el pitjor, suposaria un pas indubtable en l'ampliació de l'espai totalitari.

Es en aquestes condicions que l'Estat proclama que regna la inseguretat, en l'expressió d'en Fernando Savater, entre els ciutadans. La versió oficial, seguint el mateix fil, atribueix la inseguretat ciutadana al creixement generalitzat del Mal. Però què és el Mal?

Per a la retòrica estatal, els residus latents de la violència primigènia, la indòmita rapacitat essencial que fa de l'home llop per a l'home i que exigeix la fundació de Leviatán com a únic resguard de vides i propietats. Però aquesta violència no és considerada pròpiament Mal quan és Leviatán qui l'administra, racionalitzant-la en exèrcits, policies i lògica militar, així com en empresonaments i tortura; tampoc la rapacitat essencial és el Mal quan funciona dins la lògica econòmica del sistema, a la qual serveix de motor imprescindible.

No, el Mal només és Mal autèntic -seguim encara el pensament de Fernando Savater- i sense pal·liatius quan funciona para-estatalment o anti-estatalment, és a dir, el Mal és allò que produeix o surgeix del debilitament de l'Estat, fins i tot quen en si mateix no sigui gens diferent del que el propi Estat reparteix entre la seva clientela. L'Estat és encara, indubtablement, prou ferm i poderós com per a impedir que els ciutadans puguin confiar eficaçment en la seva pròpia força però, d'altra banda, esgrimirà la seva debilitat com a coartada per a inhibir-se davant la violència i la rapinya que ell no administra directament. Com que ja no li deixen ser Estat com abans, amb les mans lliures i totes les seves prerrogatives, deixarà créixer el Mal en el qual s'hi expressa la seva debilitat, però sense dimitir per això de la seva ocupació del poder ni permetre l'aparició d'institucions alternatives.

Augmenta la criminalitat però, ja des del primer moment, té més interès la seva instrumentalització política que no pas la seva explicació. Val a dir, però, que convé simplificar: aquesta instrumentalització política no és acaparada pels governs en exclusiva. Ben al contrari, hi participen també altres agents prou poderosos i interessats. Els mitjans de comunicació, posem per cas. No sempre conscientment però

gairebé sempre d'una manera o l'altra. I no estic pensant en aquells casos que resulta ben fàcil d'identificar degut a l'aparatositat de la seva manipulació sensacionalista dels efectes de la criminalitat amb una finalitat principal: augmentar les vendes. Penso, més aviat, en el que Herbert Marcuse denunciava com a característica que impregna la major part de la comunicació de masses dominada per les grans multinacionals de les notícies: "la brutalització del llenguatge i de la imatge, la presentació de l'assassinat, l'incendi, l'enverinament i la tortura dels qui són víctimes de les matances neocolonials, es realitza en un estil natural, objectiu i a vegades humorístic, que associa aquests horrors amb les proeses de la delinqüència juvenil, els campionats de futbol, els accidents, els informes de la borsa i l'home del temps (...) la conseqüència és l'habitució psicològica a la guerra administrada a una població que (...) es familiaritza tan fàcilment amb les 'tases' de morts com amb la resta de 'tases' (tals com les dels negocis, el trànsit o l'atur)".

Fins i tot en el cas que hom vulgui acordar la màxima importància al fet que la criminalitat tradicional vingui experimentant un creixement anual en termes estadístics, resultaria difícil negar la rendibilitat que comporta l'amplificació dels seus efectes en els mitjans de comunicació, en el discurs polític i en les ideologies que legitimen i reclamen un augment de la penalitat. L'amplificació dels efectes de la delinqüència tradicional vindria a acomplir, per al diputat Juan María Bandrés, una funció de diversió o bé d'intoxicació basada en la inseguretat. Tant en un cas com en l'altre, però, amb un mateix objectiu: estendre l'espai totalitari (l'ideal per a l'Estat seria fer de cada un de nosaltres un perfecte policia) i els seus resultats evidents en l'acceptació progressiva i acrítica de mètodes totalitaris absolutament inacceptables.

Aquesta indubtable rendibilitat política (totalitària, com hem vist) obtinguda de la instrumentalització dels efectes de la delinqüència es veu complementada, sinó associada, amb una segona funció de diversió. L'amplificació de l'abast de la delinqüència tradicional (crims passionals, atracaments a mà armada, robatoris de vivendes o de vehicles...) ve a deixar en un discret segon terme la 'criminalitat de coll blanc': les suspensions de pagaments fraudulents, l'adulteració d'aliments, els fraus immobiliaris, l'evasió de capitals, les grans estafes, el tràfic internacional d'armament i d'estupefaents, les grans màfies

multinacionals i les seves xarxes d'explotació de la prostitució i la droga, així com els circuits de comercialització i transformació dels objectes robats (joies, metalls, etc.), etc. D'aquesta manera es pretèn (com hem vist, aquests crims no acostumen a aparèixer en les estadístiques policials) esmorteir els efectes en l'opinió pública d'aquesta criminalitat de coll blanc en relació amb la delinqüència tradicional. No en va, el Mal només és autèntic i sense pal·liatius quan funciona fora de la lògica econòmica del sistema...

TRES

## LA SEURETAT PUBLICA, UN NEGOCI MOLT PRIVAT

*Les conseqüències d'aquesta vasta instrumentalització política no s'acaben, amb tot, aquí. No podem caure en la temptació d'infravalorar la creixent importància de la seguretat privada en el procés de manteniment de l'ordre. El seu extraordinari desenvolupament en el transcurs dels darrers vint anys, en primer lloc a Amèrica del Nord i més tard a Europa és d'efectes encara difícils de precisar, tant pel que fa al seu impacte en l'àmbit econòmic com en el procés de manteniment de l'ordre. En tot cas, hi ha algunes constatacions que no per òbvies deixen de ser il·lustratives del fenomen privat de la seguretat. Una d'ordre econòmic: la seva aparició ha comportat una veritable redefinició de tot un sector industrial, així com l'establiment d'una important xarxa comercial orientada cap a un mercat de consumidors ben peculiar però inesgotable: els ciutadans que tenen por del delictes. Això ens podria plantejar, almenys, un parell de qüestions. Primera: ¿a qui beneficia l'existència d'uns sistemes públics d'ensenyament, sanitat, transport, televisió o seguretat insuficients o deficients? Segona: ¿com podria créixer el negoci de la seguretat privada en un clima generalitzat de seguretat ciutadana?*

*El cert és que aquest espectacular desenvolupament de la seguretat privada ha vingut a posar en qüestió un dels eixos bàsics que fonamenten la mateixa existència de l'Estat: el monopoli de la violència. Gairebé d'estrany, l'Estat modern ha fet entrar per la finestra allò que abans havia tret per la porta. Això fa que convisquin, suposo que a*



risc d'una certa esquizofrènia política, un discurs estatal que s'auto-proclama altivament com a únic guardià de l'ordre i la seguretat dels ciutadans, amb una pràctica que va imposant la progressiva introducció de la seguretat privada en el procés de manteniment de l'ordre.

Ja no es tracta només d'empeses dedicades a subministrar portes blindades, ferradures anti-robatori o qualsevol enginy que pugui convenir (d'acord amb les recetes comercials ad-hoc) a la nostra seguretat particular, sinó que cada cop amb més freqüència la seguretat privada s'immiscueix en les nostres activitats: als edificis d'oficines, als grans magatzems, als centres comercials, a les universitats, a les biblioteques i als hotels, podem percebre sovint la presència de persones al servei d'empreses privades que ens observen inquisitorialment. "En el transcurs d'uns anys -es pot llegir en l'informe de la Comissió Nacional sobre les causes de la violència als Estats Units- aquesta serà la imatge de la ciutat: "torres i recintes urbans protegits per guàrdies privats i per dispositius de seguretat, unitats fortificades per a ciutadans de sou elevat". Descripció que sembla tornar-nos cap el passat més que no pas projectar-nos cap el futur i que torna a l'actualitat la crida de Joan Maragall, feta l'any 1909 arran dels fets de la Setmana Tràgica a Barcelona: "Perquè si cada ciutadà s'ha de posar a fer d'espia i armar-se a casa seva per anar a trets amb el veí o amb la turba del carrer, potser li sortiria més a compte anar-se'n a viure al Riff o, si vol treballar en pau, mudar-se a un país més civilitzat".

Amb tot, com fa notar en Pep Subirós, el més greu és que aquest procés no sembla tenir un final definit. És a dir, que el fenomen de la inseguretat ciutadana, tal i com es presenta a la nostra societat, està condemnat a autoreproduir-se en una espiral sense límit. Una de les paradoxes més flagrants de la nostra civilització és que l'augment de la seguretat produeix un subjecte social cada cop més fràgil davant el risc. Això, traduït a l'àmbit de la por al crim, equival a dir que l'augment progressiu de les intervencions repressives (normalitzadores) de les institucions damunt totes les formes de marginalitat té com a efectes que la societat augmenti la seva sensibilitat en relació al més mínim símptoma de desviació i que reclami noves intervencions: la majoria, recolçant-se en la institució, demana un cos social cada vegada més homogeni i normalitzat. Però, al mateix temps, l'opressió d'aquesta intervenció indefinida suscita l'oposició d'una minoria que busca noves

sortides i que crea una nova marginalitat. d'aquesta manera, tot un procés de producció de normes i d'equipaments que les materialitzin, es desenvolupa i es perfecciona.

Tant des d'una perspectiva filosòfica que es vulgui preguntar sobre els fonaments i els èfectes de la delinqüència tradicional, com des de l'interès del criminòleg per definir una microfísica del fenomen col·lectiu de por al delicte, el cert és que qualsevol anàlisi de les fonts de la inseguretat en les societats modernes ens porta a la convicció que la societat serà tant més segura en la mesura que sigui més justa i lliure. La preocupació per la justícia i la llibertat és, doncs, l'esforç més eficaç a favor de la seguretat ciutadana i l'única forma eficaç de trencar la lògica d'autoreproducció que fa possible l'extensió constant de l'espai totalitari al si de la nostra societat.

QUATRE

## UNA INTERPRETACIO TRANSFORMADORA

El sistema de justícia penal modern ha viscut instal·lat, des de la seva configuració, en una permanent paradoxa. Nascut -com ho narraven els seguidors de Beccaria- per substituir els horros del sistema primitiu característic de l'Antic Règim, tots els discursos legitimadors de l'època semblaven pressagiar l'adveniment d'un sistema perfecte de control social de la delinqüència. La presència permanent i vigilant d'una policia professional entre la població hauria d'impedir que es cometessin el major nombre d'actes il·legals i quan se'n cometés algun, la ràpida i enèrgica acció policial impediria que quedés impune. L'acció imparcial dels tribunals vindria a substituir la venjança dels particulars i a fer prevaldre la veritat, és a dir a fer justícia. Les presons -tan poc usades en el sistema primitiu anterior- esdevindrien la pena per excel·lència i la màquina més adequada per recuperar els elements dissidents de la societat.

Des de bon començament, però, la realitat seria tota una altra. La policia, incapaç de contenir la ràpida proliferació d'actes il·legals, -especialment contra la nova forma de propietat privada-, es veu abocada a negligir la seva funció eminentment preventiva en benefici d'una acció repressiva damunt aquells actes delictius dels quals té coneixement (l'any 1829, el primer comissari de la Policia Metropolitana de Londres, el coronel Charles Rowan, va escriure en les instruccions als nous agents que "l'objectiu a aconseguir és la prevenció del delite" i el Ministre

de l'Interior, Robert Peel, hi afegí el mot "principal" de manera que "l'objectiu es convertí en "objectiu principal". Les presons renunciaven aviat al projecte utopista que les concebia com a esplèndides màquines regeneradores, per a convertir-se en inquietants fàbriques recicladores d'una clientela progressivament més definida. Els tribunals, impossibilitats de jutjar tots els actes il·legals comesos realment i de sustreure's a la pressió exercida per un sistema econòmic necessitat d'una expansió ràpida i agressiva, es veuen impotents per implantar una hipotètica justícia desconnectada d'un entorn implacablement injust.

No fa falta esperar a les relativament recents declaracions internacionals dels drets humans per trobar crítiques incisives a la natura mateixa d'un sistema penal que practica un doble llenguatge segons es tracti dels seus discursos llegendatimsadors o de la seva pràctica. Friedrich Nietzsche, ja l'any 1887, posava al descobert aquest despropòsit: "No hem de menysprear, en efecte, fins a quin punt el delinqüent, precisament pel fet de veure els procediments judicials i executius, és impedit fins i tot de considerar el seu acte, la seva manera d'actuació, com una cosa reprovable en ella mateixa, car veu que exactament la mateixa mena d'accions es perpetren al servei de la justícia, aprovant-se després i perpetrant-se amb bona consciència: això s'esdevé amb l'espionatge, amb el parany, la corrupció, les insídies, tot el sistema enrevessat i murri dels procediments policials i fiscals, com també amb el robatori, la subjugació, la injúria, l'empresonament, la tortura, l'assassinat, que no tenen la disculpa de la passió, sinó que es duen a terme per principi, tal com es manifesta en els diversos tipus de càstig (...). Fent un càlcul a l'engrós, el càstig endureix i produeix fredor, concentra, reafirma el sentiment d'alienació, envigoreix la força de resistència (...). Allò que pot aconseguir-se en general mitjançant el càstig tant en l'home com en l'animal, és l'augment de la por, la intensificació de la intel·ligència, el domini de les apetències: d'aquesta manera el càstig emmanseïx l'home, però no el millora -fins i tot amb més raó podria afirmar-se el contrari".

El cert és que el sistema penal modern ve suportant aquesta esquizofrenia durant més de dos segles i mig, probablement perquè qui més bé s'adona de la veritable natura del sistema és el qui el sofreix i no el qui el governa. Comparteixo la idea que el darrer minut d'un condemnat a mort, abans de ser executat, li ensenya més sobre el sistema

de justícia penal que tota una carrera de dret. Si bé aquesta és una lliçó que, òbviament, resulta preferible ~~no~~ haver d'aprendre, també és cert que hi ha lliçons sobre la veritable natura del nostre sistema penal que resulten força més accessibles a una bona part de la població: ¿què n'opina del sistema penal una persona, finalment condemnat o no, que es possa mesos enters en presó preventiva? O, si no es vol anar tant ellà, ¿quina opinió li mereix aquest sistema a un conductor exaltat que, per unes paraules de més a un guàrdia, es veu acusat davant un tribunal d'ultratge a un agent de l'autoritat? ¿Se senten realment protegit? ¿Hi reconeixen en el sistema de justícia penal (policia, tribunals, presons), un servei públic destinat a protegir-li els seus drets?

No sembla massa recomenabla instal·lar-se en la ja tòpica crisi del sistema penal que, aparentment almenys, tot ho explica però res no ens aclareix. A més, en la major part dels casos, aquest diagnòstic precedeix a la reclamació d'una justícia penal més ràpida i eficient (és a dir, més dura) i, òbviament, a la proposició de reforçar els poders de càstig atorgats al sistema. Des d'aquesta òptica, la ineficàcia del sistema penal per contenir els actes delictius seria el resultat d'una suavitització de les penes i d'una manca de mitjans per part de l'administració de justícia. Una justícia més ràpida i dura resultaria, doncs, la millor arma contra la delinqüència. Tot fa pensar que els mals són força més profunds: no es tracta, com sovint sembla desprendre's dels discursos punitius, d'una crisi ~~ca~~juntural que es pugui atribuir a una administració ineficaç dels recursos penals de l'Estat o bé d'un efecte directe de la implantació d'un règim democràtic. En tot cas, seria una crisi que afecta a totes les societats modernes i, el que és més significatiu, que arrenca del mateix instant en què es posà en marxa el sistema modern de justícia penal.

Hem de desafiar, com ens recomanava Louk Hulsman, les idees preconcebudes adoptades en abstracte i fora de qualsevol raonament personal, que mantenen en peu els sistemes d'opressió. Això ens ha de permetre efectuar una mirada amb ulls nous als fonaments d'una justícia penal que, d'ençà el primer moment, no ha sabut complir amb la missió que el seu mateix discurs anunciava. Potser així descobrirem que, allà on es volia implantar la justícia, s'han creat i reforçat les desigualtats socials; que, enlloc de fer homes lliures, s'han fabricat culpables;

*i que, el que s'havia de convertir en el recurs dels febles, ha esdevingut un sistema concebut per fer mal. És probable que aquesta mirada nova, descarregada dels antics prejudicis, ens permeti una interpretació transformadora de la realitat i ens obri les portes a l'aparició d'una alternativa realment humana a l'actual sistema de justícia penal.*

CINC

EL CAMI CONTRARI A LA POR

Louk Hulsman és professor de dret penal de la Universitat de Rotterdam i abans havia treballat als ministeris de defensa i de justícia, successivament, dels Països Baixos; havia presidit, així mateix, el Comitè Europeu per als Problemes Criminals del Consell d'Europa. A ell pertany aquesta sorprenent proposició, resultat sens dubte d'una mirada nova i desproveïda d'aquelles idees preconcebudes que mantenen l'actual sistema penal: "És precís abolir el sistema penal". És a dir, trencar el vincle especial que uneix entre si -de forma incontrolada i irresponsable, amb despreci de les persones directament implicades, a base d'una ideologia d'una altra època i recolçant-se damunt un fals consens- els òrgans d'una màquina cega l'objecte de la qual consisteix en la producció d'un sofriment estèril. Un sistema com aquest és un mal social, i els problemes que està cridat a resoldre -els quals no resol en absolut, ja que mai fa el que se suposa que està destinat a fer- han d'ésser abordats d'una altra manera".

Abordar d'una altra manera els conflictes derivats de l'incompliment de les regles de la convivència humana comença, en bona part, per adoptar un llenguatge nou com a pas indispensable per anar configurant una nova mentalitat. Un llenguatge que sigui apte per expressar, com diu Hulsman, una visió no estigmatitzadora sobre les persones i sobre les situacions viscudes. Així, parlar d'"actes lamentables", de "comportaments no desitjables", de "persones implicades", de "situacions problemà-

tics", fomenta ja aquesta nova mentalitat. Designar un fet, "crim" o "delicte", suposa limitar extraordinàriament les possibilitats de comprendre el que succeeix en realitat i d'organitzar la resposta. I aquesta resposta, fora de la participació de les persones que es troben directament implicades en aquestes situacions, es impossible que s'abor-di des d'una perspectiva humana.

les persones implicades, aquesta hauria d'ésser sempre la qüestió. És a dir, les víctimes i els acusats. Les víctimes de la delinqüència o les persones que se senten directament amenaçades demanen ajut i protecció eficaces. La gent que es troba en dificultats té necessitat, abans que d'una altra cosa d'alguna persona que se l'escolti. Necessita ser atesa i compresa per algú que l'ajudi a situar en la seva justa dimensió el conflicte que està visquent, i a buscar les solucions reals el problema. Degut a la ineficàcia reiterada del sistema penal, les víctimes busquen aquest ajut per altres camins i adopten solucions, més o menys eficaces, al marge de les que els hi pot oferir el sistema. No és estrany doncs que proliferin arreu els moviments d'auto-defensa. La resposta social a la criminalitat doncs hauria de manifestar-se en primer lloc com a solidaritat real i tangible amb la víctima: és ella la perjudicada i és ella la qui demana ajut.

Solidaritat que s'ha de fer extensiva a les víctimes del fenomen de la por al delicte. Com hem dit a les pàgines anteriors, una de les conseqüències més rellevants de la inseguretat ciutadana és que s'ha aconseguit generalitzar la condició de víctima. ¿Quina necessitat hi ha de què una persona que es troba aclaparada per la por a ser víctima d'un delicte greu ho sigui de veritat? De fet ja en paga les conseqüències sense necessitat de què això li ocorri. Sense necessitat de reiterar-nos excessivament, hem d'insistir en la conveniència de lluitar contra la por. Una persona atemorida no pot ser una persona lliure i, per extensió, una comunitat en la qual hi predomini la por difícilment podrà ser una comunitat oberta, dialogant i solidària. La por, en darrer instància resulta el pitjor enemic de la democràcia, és a dir d'una societat basada en el diàleg, l'intercanvi generós i la solidaritat humana. És per això, que apareix com una increïble frivolitat, o bé com una gegantesca maldat la irresponsabilitat en què s'atia la por entre els ciutadans des dels més diversos sectors de l'administració pública, els mitjans de comunicació o les organització professionals. La violència con-



tra les persones i els béns privats suposa, innegablement, un problema important i delicat que afecta decisivament la nostra convicència. El camí de sortida no serà, en cap cas, gens fàcil. Tampoc hi ha dubte que la solució no pot passar per instigar un augment incesant de la por entre la població. Qui ho fa, ja sigui mogut per interessos partisans immediats o bé per motivacions encara menys confesables, ha de començar a saber -i això requereix que se'ls hi comenci a dir- que contreu una responsabilitat social incommensurable en el procés de demolició de la democràcia en tant que regla bàsica de la nostra convivència i, per tant, en l'extensió de l'espai totalitari.

La solidaritat amb les víctimes de la por al delicte no passa -com a algun mal intencionat li podria interessar entendre- pel silenci. No es tracta d'ignorar la realitat i molt menys encara de defugir la recerca de les solucions. Però que ningú s'enganyi: això és justament el que fan els propagadors de la por. Com a molt, tenen en compte aquella part de la realitat que els hi serveix per a organitzar la seva companya intimidadora i ens volen tornar a fer entrar per la finestra, vengudes com a solucions miraculoses i úniques, aquelles fórmules punitives que havíem tret per la porta després de molts anys d'esforços civilitzadors. El que convé és tenir en compte la realitat delictiva en la seva justa dimensió (és a dir, en base a dades fiables i contrastades) i a una escala que permeti fer-se'n una idea precisa del seu abast.

La solidaritat amb els qui tenen por consisteix, doncs, en ajudar-los a deixar-ne de tenir. L'elaboració d'estadístiques delictives i enquestes de victimització s'han de fer a petita escala. Al ciutadà de Tàrraga li convé, abans que res, ser conscient de la problemàtica delictiva de Tàrraga i no de Barcelona, posem per cas. És a Tàrraga on viu i és allà on hauria d'ésser convocat a participar en el diagnòstic i en la recerca de solucions a uns problemes peculiars. Salvant les distàncies, pot experimentar aquest ciutadà solidaritat amb els problemes delictius que pateixen els habitants de Barcelona, però el que no li convé és fonamentar o augmentar el seu temor en uns riscos que li resulten tan allunyats. Tothom sap que la taxa de criminalitat a un lloc i un altre no és la mateixa i que, de fet, no ho pot ser. La solució passa, doncs, per la participació democràtica dels ciutadans en la formulació precisa dels seus veritables problemes delictius i en la recerca de solucions humanes, sorgides de la pròpia col·lectivitat

i destinades a reduir o bé a eliminar les causes que es troben a l'origen immediat de cada un dels diferents problemes. La solidaritat amb els qui tenen por a ser víctimes d'una agressió no passa, ni pot passar, per l'extensió de l'espai totalitari en la societat. Això equivaldria a posar-se literalment en les urpes del llop que ens atemoreix, justament amb aquesta finalitat. Els remeis de caball maten o bé curen, segons la dita popular. En aquest cas, tant la història com l'experiència ho il·lustren: no hi ha dubte que la cura totalitària mata.

El camí contrari a la por és l'extensió de la democràcia, la participació de les comunitats locals en la resolució dels seus propis problemes. Quedar-se amagat darrera la porta ■ blindada i el triple pany, enfortir l'individualisme i renunciar a una vida plena basada en la solidaritat i en la llibertat, dimitir de les nostres responsabilitats i encomanar-nos desesperançadament al poder d'un estat cada cop més estrany... vet aquí l'horitzó que ens ofereixen els propagadors de la por. Obrir els ulls a una realitat conflictiva, assumir lúcidament els riscos derivats de la vida en col·lectivitat, apel·lar a la solidaritat i fer valdre el diàleg com a valor suprem, participar bo i reclament més participació, escoltar les veus discrepants i estar atent a les aportacions innovadores, parlar clar allà on avui s'hi rondina... vet aquí un camí incert -com no pot ser d'altra manera- on la responsabilitat dels ciutadans anirà desplaçant la por dels súbdits.

LA POLICIA

---

ELS ORIGENS HISTORICS

U

## DE LA COERCIO A LA CREACIO

*Una de les evolucions més interessants dels darrers anys en la investigació sobre la policia es pot trobar en el camp dels estudis històrics. La major part d'aquestes investigacions, però, comparteixen la idea preestablerta de que els aparells policials moderns compleixen una funció social estrictament reactiva: la defensa, en darrera instància, de l'ordre social i polític. D'aquesta manera no se'ls hi reconeix cap implicació en la construcció d'un nou ordre. D'on vé i com es configura aquest prejudici tan estès? Jo no ho sé i no crec que pugui ser el propòsit d'aquestes ratlles d'esbrinar-ho.*

*Des d'aquesta perspectiva, doncs, estudiar la policia equival a furgar -indecorosament o agosarada, segons com- en les mateixes entranyes de Leviatán, a la recerca de les inmundícies totalitàries del sistema i sense més perspectiva que la de posar de relleu les peculiaritats del darrer dels mecanismes de defensa amb que compta l'Estat per a mantenir l'ordre establert i, en definitiva, per a autoprotegir-se. En tot cas, seria exclusivament des d'aquesta funció merament defensiva de l'ordre establert i de salvaguarda de la propietat burgesa que l'aparell policial modern mereixeria ser prè en consideració a l'hora d'esbrinar els procediments i els mecanismes que van fer possible l'extraordinària acumulació de capital que es troba a l'origen de l'emergència i el desenvolupament del capitalisme durant, sobretot, el segle XIX a Europa.*

Com observa Marc Guillaume, tendim a creure, amb una certa facilitat, que ho coneixem gairebé tot del segle XIX. Molt probablement, cap altre període de la història no haurà estat tan ben analitzat en termes de demografia, desenvolupament tecnològic, finances, moviment d'idees, classes socials... per tal d'arrancar-li el secret de l'èxit capitalista. No està clar, però, que l'acumulació de tots aquests elements ens permeti formular una veritable resposta. Contribueixen, en tot cas, a subministrar una imatge del segle XIX europeu excessivament polaritzada per una òptica estrictament econòmica.

Certament, el que sobresurt més és l'acumulació del capital i no és estrany, doncs, que capti gairebé tot l'esforç de reflexió. Té el perill, però, d'oblidar un aspecte essencial a l'hora de desxifrar el joc dels mecanismes que permeteren la instauració d'un nou ordre que ha arribat fins als nostres dies. ¿I si el poder no tingués com a funció essencial dir no, prohibir i castigar, sinó relligar segons una espiral indefinida la coerció, el plaer i la veritat? La mateixa formulació de la pregunta, tal i com la plantejava Michel Foucault l'any 1976, vé a capgirar la idea preestablerta que concebia el poder i, per extensió l'Estat, com a una instància merament represiva i sense capacitat de creació. "He emprat el mot estat -diu Nietzsche-. És palès a qui es refereix el mot: a qualsevol ramat de bèsties rosses de rapinya, a una raça de senyors i de conqueridors que, bèl·licament organitzada i amb la força d'organitzar (el subratllat és meu), posa resoludament les seves urpes terribles sobre una població tal vegada enormement superior pel que fa al nombre, però encara sense forma, encara vagarívola".

És per això que no sembla que es pugui admetre sense més l'anàlisi tradicional del marxisme segons la qual, essent el treball l'essència concreta de l'home, el sistema capitalista és el que transforma aquest treball en guany, plus-guany o plus-vàlua. Efectivament, el sistema capitalista penetra molt més profundament en la nostra existència. Tal i com es va configurar en el segle XIX, aquest sistema es veié obligat a elaborar un conjunt de tècniques polítiques, tècniques de poder, per les quals l'home es trobà lligat al treball, per les quals el cos i el temps dels homes es converteixen en temps de treball i en força de treball susceptibles de convertir-se en plus-guany. Guillaume descriu aquest doble mecanisme d'explotació: l'explotació econòmica sorgeix

quan una instància es troba en disposició de fer circular els fluxes (de mà d'obra, moneda, mercaderies) de forma que es pugui apropiat una plus-vàlua; l'explotació institucional sorgeix quan una instància, degut a la seva posició en l'estructura jeràrquica general, es troba en disposició de canalitzar els fluxes, de fixar-los, d'introduir noves classificacions amb la intenció d'obtenir un plus de poder. Plus-vàlua monetària, augment de poder, és d'aquesta manera que l'explotació explica el desenvolupament de l'oferta de béns econòmics, de la mateixa manera que explica l'oferta d'organització.

Des d'aquesta perspectiva ens serà possible percebre, darrera el brugit provocat per l'acumulació de capital, l'establiment discret de múltiples dispositius socials que aniran materialitzant progressivament un ordre implacable. En realitat, haurà fet falta la inesperada aportació de Michel Foucault, Surveiller et punir (1975), per a obrir les portes a l'anàlisi -genealògica més que no pas estrictament històrica- de la formació de l'aparell policial modern a l'Europa del desenvolupament capitalista i en relació al conjunt de mecanismes disciplinaris que es trobarien a l'origen del nou ordre social i polític sorgit de la Revolució burgesa.

L'aparició de la policia moderna a l'Europa dels segles XVIII-XIX suposà una novetat important respecte a l'aparell antic. A partir d'aleshores, ja no es tractava primordialment de reprimir amb exemplaritat les violacions de la llei del Sobirà -com havia estat el cas en l'Antic Règim-, sinó que es pretén imposar una disciplina social que exigeix a cadascú de viure segons el lloc que ocupa en la nova redistribució dels drets que se'n derivà de la Revolució burgesa.

En aquest nou context social, ni el sistema de justícia penal ni el conjunt del sistema polític ja no haurien pogut funcionar eficaçment sense la presència permanent i vigilant de la policia entre la població. És amb aquesta finalitat que van començar a aparèixer els cossos professionals de policia, és a dir les grans unitats d'homes jerarquitzats i disciplinats, els quals sota la direcció d'un sol cap estan exclusivament dedicats a vigilar activament i de forma continuada tot el territori sotmès a la jurisdicció de les autoritats polítiques i a les quals ténen la missió especial de subministrar la informació relativa a tot el que concerneix l'ordre públic i que, en cas de necessitat, poden ser concentrats per a reprimir els avalots.

DOS

## L'ADOPCIO DEL MODEL MILITAR

*Més encara que no pas en el seu origen històric, és en la mateixa formació del concepte modern de policia que hi juga un paper indestruïble l'adopció del model militar d'organització. A l'Antic Règim, la dispersió de les minúscules i autàrtiques forces policials deixaven per a l'Exèrcit la part més substancial en el manteniment de l'ordre i, sobretot, en la repressió del bandolerisme. Amb l'esfondrament de l'Antic Règim i la formació de la societat industrial es vindria a modificar profundament el paisatge criminal, així com la mateixa noció d'ordre.*

*El desenvolupament d'una economia basada en l'acumulació de capital, com hem vist, requeria la implantació d'una nova disciplina social capaç d'explotar intensament la capacitat de treball de la població i invalidava la possibilitat de fer recurs a l'Exèrcit quan la vulneració del nou ordre provoqués tensions insostenibles. Es feia imprescindible protegir adequadament l'acumulació dels stocks industrials i la circulació de diners, així com d'impedir aquells moviments col·lectius que poguessin fer perillar l'acumulació de capital i de poder encetada per la nova classe dominant: la burgesia. Per a aquesta funció calia disposar d'un aparell permanent de policia, integrat per professionals, que vingués a substituir a l'Exèrcit en el control de l'ordre públic i de la criminalitat.*

*La creació d'aquest nou aparell de control social reflecteix, ja*

des del primer moment, les tensions originades per la lluita pel poder en la societat. En aquesta pugna s'hi troben, però, coincidències fonamentals: la més important, les reticències del poder militar a abandonar completament a mans de l'administració civil una parcela, com ho és l'ordre públic, que fins aquell moment havia hegemonitzat indiscutidament, es compensa per la necessitat de garantir la lleialtat dels components de l'aparell policial a la seva respectiva autoritat política. L'adopció del model militar d'organització en la configuració de la policia moderna s'explicaria, doncs, com una solució de compromís en la lluita pel poder polític entre les administracions civil i militar.

La militarització de la policia moderna respon, però a exigències que transcendeixen les pugnes entre els grups dirigents. La necessitat d'unificar grans territoris nacionals i locals, és a dir de fer arribar i complir a tota la seva jurisdicció política les disposicions adoptades en el centre, fan imprescindible -bèn al contrari del que havia estat l'estratègia de l'Exèrcit en l'Antic Règim- la dispersió deliberada dels efectius de policia per tot el territori. Dispersió de grans contingents de policies sotmesos a l'autoritat directa d'un mateix cap i amb la missió, d'una banda, de garantir l'acompliment de la llei en la quadrícula territorial que els hi és assignada i, de l'altra, de recollir i fer arribar al centre polític tota aquella informació que pugui interessar al govern. Contingents que han de poder ser fàcilment reconcentrats en grans unitats per tal d'intervenir en les alteracions greus de l'ordre públic.

De la mateixa manera que en l'Exèrcit, la disciplina militar no és ja tan sols un mitjà per a impedir el saqueig, la deserció o la desobediència de les tropes; s'ha convertit en una tècnica de base -com diu Foucault- per a que la policia existeixi, no ja com a un tropell d'individus, sinó com a una unitat que obté d'aquesta mateixa unitat un augment de forces; la disciplina fa créixer l'habilitat de cada ú, coordina aquestes habilitats, accelera els moviments, multiplica el potencial de violència, eixampla els fronts d'atac sense disminuir el seu vigor, augmenta la capacitat de resistència...

L'eficàcia d'una estratègia tan agosarada de control social, que pretèn conciliar la seva presència permanent en el conjunt del territori amb el manteniment d'una capacitat d'intervenció ràpida i eficaç de



grans unitats, requereix tan mateix l'existència d'una línia d'autoritat i uns mecanismes d'obediència a l'interior dels cossos policials estrictament definits. És a dir, per damunt de tot, jerarquia i disciplina en un sistema de relacions i comunicacions internes rigurosament burocratitzat. L'ús de l'uniforme, el sistema de salutació i la realització de formacions esdevenen les manifestacions més visibles, encara que probablement les més superficials, del caràcter para-militar de la policia moderna.

TRES

## UN INSTRUMENT DISCIPLINARI

*A finals del segle XVIII el robatori dels vaixells, el pillatge dels magatzems i les depredacions a les oficines es fan molt comuns a Anglaterra, i precisament el gran problema del poder en aquesta època consisteix en instaurar mecanismes de control que permetin la protecció d'aquesta nova forma material de fortuna. Les grans companyies i les societats comercials s'organitzen com a policies privades per a defensar el seu patrimoni, els seus stocks, les mercaderies i els vaixells anclats en el port de Londres contra els amotinadors, el bandidisme i el pillatge quotidià dels petits lladres. Aquestes policies dividien els barris de grans ciutats, com Londres o Liverpool, en organitzacions privades. Es comprèn, doncs, que el creador de la policia a Anglaterra fos un individu que havia començat essent comerciant i després encarregat d'organitzar un sistema per a vigilar les mercaderies magatzemades en els docks de Londres per a una companyia de navegació.*

*Com hem vist, a la llum dels treballs de Foucault, resulta ben difícil de destriar aquesta funció de protecció de les noves formes materials de riquesa, de la funció disciplinària que la policia moderna vé a exercir en la societat industrial. Resulta del tot indispensable, doncs, continuar rastrejant en aquesta direcció.*

*La constitució d'una organització centralitzada de policia ha estat vista durant molt temps, fins i tot des dels nostres dies, com a l'expressió més clara i directa de l'absolutisme monàrquic; el sobirà hauria*

volgut disposar d'un instrument fidel capaç d'executar totes les seves ordres. Però no cal oblidar que si bé és cert que la policia en tant que institució s'ha configurat com a un aparell de l'Estat directament vinculat al centre de la sobirania política, la mena de poder que exerceix, els mecanismes que acciona i els elements als quals els aplica són ben específics.

L'objecte de la policia són aquestes coses de cada instant de que parlava Caterina II en la seva Gran Instrucció. El poder policials ha d'actuar en tot: no és en absolut la totalitat de l'Estat ni del regne, com a cos visible e invisible del monarca; és la pols dels aconteixements, de les accions, de les conductes, de les opinions... tot el que passa. I per a exercir-se, aquest poder s'ha d'apropriar d'instruments d'una vigilància permanent, exhaustiva, omnipresent, capaç de fer-ho tot visible, però a condició de fer-se ella mateixa invisible. Ha de ser com una mirada sense rostre que transforma tot el rostre social en un camp de percepció: milers d'ulls arreu, atencions mòvils i sempre alerta en un llarg sistema jerarquitzat.

La policia que es configura a cavall dels segles XVIII i XIX, al seu paper d'auxiliar de la justícia en la persecució dels criminals i d'instrument per al control polític de les conjures, dels moviments d'oposició o de les revoltes, hi afegeix una funció disciplinària -"une police c'est l'ordre: un dénombrement, un classement rigoureux, une fixation", diu el policia-personatge de la novel·la de Michel del Castilho-. Funció complexa, ja que uneix el poder absolut del monarca a les més petites instàncies de poder disseminades per la societat; ja que, entre aquestes diferents institucions tancades de disciplina (tallers, exèrcit, hospitals, escoles), hi estèn una xarxa que actúa allà on aquelles no hi poden intervenir, disciplinant els espais no disciplinaris; però que cobreix, uneix entre ells, amb la seva força armada.

La disciplina, entesa en el sentit foucaultia, "no es pot identificar ni amb una institució ni amb un aparell. És un tipus de poder, una modalitat per a exercir-lo, implicant tot un conjunt d'instruments, de tècniques, de procediments, de nivells d'aplicació, de fites; és una física o una anatomia del poder, una tecnologia. Pot ser assumida ja sigui per institucions especialitzades (les presons), ja sigui per institucions que la utilitzen com a instrument essencial per a un fi

determinat (les cases d'ensenyament, els hospitals), ja sigui per instàncies pre-existents que hi troben en ella el mitjà per a reforçar o bé reorganitzar els seus mecanismes interns de poder (la família), ja sigui per aparells que han fet de la disciplina el seu principi de funcionament intern (l'aparell administratiu), ja sigui finalmet, per aparells estatals que ténen per funció no exclussiva però sí principal fer regnar la disciplina a l'escala d'una societat (la policia)".

QUATRE

## EL CAS DE LA GUARDIA CIVIL

El cas de la Guardia Civil reuneix, de fet, prou elements com per a il·lustrar la doble via oberta per Foucault. És a dir, d'una banda, per a refer l'itinerari seguit per la Guardia Civil en la imposició de la nova moral moderada i de la disciplina social requerida pel nou sistema econòmic i, per l'altra, per a delimitar la seva aportació a la creació d'un Estat unitari i centralista. Abans ens convé, però, fer un pas enrera que ens permetrà adquirir una certa perspectiva i, sobretot, entendre millor el contexte en el que fa la seva aparició la Guardia Civil.

La confusió de funcions que caracteritzà el sistema de poder a l'Antic Règim explica que la funció policial no fos exercida encara per un aparell professional sota la dependència d'una única jurisdicció política, sino per agents no-professionals o bé no especialitzats que depenien d'institucions heterogènies independents entre si: senyors laics o eclesiàstics, capitans generals, ordes militars, inquisició, municipis, gremis, corporacions, etc. De manera que no és estrany que, almenys fins a mitjan segle XIX, l'exèrcit fos la primera força policial del país a l'hora d'actuar contra els avalots, aldarulls, sedicions o qualsevol altra alteració de l'ordre públic; així com en la persecució i captura de les bandes.

Durant tot el segle XVIII, seguint les tendències borbòniques, desapareixeràn la major part de les petites forces policials que depe-

nien dels municipis i es formen un gran nombre de forces provincials dependents dels Capitans generals i de les Reials Audiències. Aquest procés s'encetà amb la creació de les Esquadres de Catalunya, el 1721 per Felip Vè i seguí amb la creació d'altres forces policials seguint el mateix patró no centralitzat, regional i amb idèntics criteris fiscals (el manteniment d'aquestes forces no sortia del pressupost general, sinó que era pagat directament pels pobles i ciutats).

El model que configuren aquest conjunt de forces policials no podia, en cap de les seves variants -fins a mitjan segle XVIII, i de mitjan segle XVIII a mitjan segle XIX-, constituir un instrument eficaç d'unificació i centralització política. L'Exèrcit, que era l'única força amb presència permanent al conjunt del territori de l'Estat, actuava com a força policial de reserva i només en els supòsits d'alteracions greus de l'ordre públic o bé en la persecució de bandes. D'aquesta manera, ni que fos per negativa, estaríem abocats a creure que la creació de la Guardia Civil -l'any 1844- suposà l'aparició traumàtica del primer instrument policial al servei del projecte polític unificador i centralitzador. Les dificultats per establir connexions entre les forces policials provincials del segle XVIII i la Guardia Civil, així com la indiscutible influència francesa en la creació d'aquesta (l'originàriament republicana Gendarmerie li servirà de model) vindrien a avalar la tesi segons la qual el control de l'ordre públic, en el segle XIX, encarnat en la Guardia Civil, adquirirà per primera vegada una naturalesa realment nacional.

De totes maneres, la Guardia Civil arreplega alguna cosa prou substancial dels antecedents policials espanyols. "Toda fuerza de orden público -diu Francisco Murillo-, por definición, cataliza siempre la diferencia entre los partidarios del orden establecido y sus adversarios. La Guardia Civil también, naturalmente. Pero diríase que lo hace guardando las formas y con seguridad tan incommovible como si el orden que defendiese tuviese detrás, respaldándolo, hasta el concilio de Trento. (...) la Guardia Civil está ya a medio camino entre los testigos de que se servía el inquisidor y el manejo positivista de los datos de la novela policíaca moderna". En el mateix sentit, Perry Anderson afirma que "la Inquisición fue la única institución -en el Estado absoluto- española unitaria, sirviendo como aparato ideológico -y coactivo- para compensar la división y dispersión administrativa del Estado".

Perspectiva aquesta que, curiosament, no ha estat gens utilitzada a l'hora d'explorar l'aparició de l'aparell policial modern a l'Estat espanyol. A desgrat de les imatges estereotipades que l'associen gairebé indefectiblement a intolerància, fanatisme, tortura, foguera... les darreres aportacions historiogràfiques han insistit en el paper polític de la Inquisició espanyola, prodigiós instrument de control social al servei de l'Estat monàrquic.

CINC

## LA INQUISICIO, UN MODEL DE CENTRALITZACIO

*La Inquisició espanyola va durar tres segles i mig (1479-1834). L'estreta vinculació amb l'aparell de l'Estat del qual n'era un dels principals elements, l'ocupació de l'espai i la impromta damunt els esperits i els cors, asseguraven la seva terrible eficàcia molt més que no pas la utilització de la tortura, relativament poc freqüent i generalment moderada, o bé el recurs a la pena capital, excepcional a partir del 1500.*

*Instrument de la política reial, eficaç agent de la centralització i fre a l'acció particularista dels furs, el Sant Ofici s'organitzarà instal·lant en el conjunt del territori estatal els tribunals que resultin necessaris per a efectuar una ocupació satisfactòria de l'espai polític i social, per a imposar en definitiva la seva presència. Amb una doble i coincident voluntat, clarament explicitada, d'uniformització i de control sobre el conjunt del territori. L'inquisidor es troba present per tot arreu; se'l veu actuar, utilitza llurs poders; la Inquisició es converteix en una realitat concreta als ulls de la gent.*

*El Sant Ofici va aspirar a que cap categoria social quedés fora del seu abast. Si no va arribar a la totalitat de la població d'una forma directa, sí que va estar present en tots els esperits; s'hi havia de comptar: vet ací el seu veritable triomf. Va arribar a formar part de la vida quotidiana. Si bé en els primers temps l'inquisidor era un personatge desconegut que podia ser descobert en l'atzar d'una visita,*



la Inquisició del Siglo de Oro, amb tot el seu reguitzell d'imatges terribles o tranquil·litzadores va penetrar en l'estructura mental de tots els espanyols.

La notable presència de la Inquisició sobre el conjunt del territori, l'assentament durable dels tribunals permanents, degudament repartits pel país, i el sistema de visites no significa, com es podria suposar, que la Inquisició hagi estat una institució descentralitzada i encara menys regionalitzada. Ja en el primer segle de la seva història constitueix, ben al contrari, un model de centralització. Basada en una estructura piramidal de poder, de caràcter molt modern, actúa amb una eficàcia excepcional que la converteix no tan sols en l'aliada privilegiada del catolocisme romà sinó, molt més encara, en un element essencial de l'aparell de l'Estat, el millor instrument de Leviatán. És cert que el fet polític i el religiós s'hi troben indisociablement units, però del que es tracta sobretot és d'exercir el poder.

Pels voltants de l'any 1530, quan els tribunals del Sant Ofici ja es trobaven arrelats i sedentaritzats, van tenir necessitat de disposar d'una xarxa d'informadors i d'agents suficientment qualificats com per a assumir importants responsabilitats. D'aquí se'n derivarà, poc més tard, l'establiment d'una xarxa molt estreta de comissaris i de familiars, que es convertirà, en paraules de Jean-Pierre Dedieu, en "una xarxa de control territorial única a l'Antic Règim que no serà superada fins a la fundació de la Guardia Civil".

La funció inquisitorial, més enllà d'una simple repressió, consistia en una obra educativa. La Inquisició sap que la repressió, per molt ferotge que sigui, no condueix a cap resultat durador. Es tracta més aviat d'aprofitar el delictes per tal de corregir el delinqüent gràcies a una penitència curosament dosificada en funció de la seva responsabilitat i, sobretot, per a educar als altres. Certament que la preocupació dominant del Sant Ofici és la de fer confessar, però també la de convèncer. Controlar, corregir, instruir: aquestes tres paraules ho resumeixen tot.

La remarcable organització territorial de la Inquisició li permet, a més, difondre ràpidament, en tot el país, les decisions del centre polític. Un sistema notable que permet, posem per cas, vigilar tota la cadena de la producció, la comercialització i el consum del llibre, en estreta sol·laboració amb els poders civils. La Inquisició és l'únic organisme a Espanya i qui sap si a Europa que pot fer aquest treball,

l'únic que domina suficientment l'espai del país per a poder difondre i fer-hi aplicar uniformement les prohibicions decidides a la capital. Per la mateixa raó, la Inquisició esdevindria l'única institució eficaç en la persecució de delinqüents amb una certa movilitat pel conjunt de l'Estat.

Sembla clar que la Inquisició espanyola era l'exponent d'una societat. Una vegada creada, constituïda i organitzada, un cop eliminats o bé assimilats els conversos i posats sota vigilància els moriscs, el Sant Ofici s'apoderà del poble cristià vell per tal d'amotllar-lo d'acord amb els ideals definits i les regles establertes pel Concili de Trent. Al mateix temps va posar a disposició de l'Estat monàrquic un poble homogeni, de creences i reflexes conformatos, en disponibilitat per a ser movilitzat contra l'heretge, fàcil de confondre amb l'estranger. Executà, quan va ser necessari, el paper d'una hàbil policia política capaç de seguir i interpretar els rumors, de trobar els espies.

La Inquisició no va poder, malgrat tot, assegurar la unitat espiritual d'Espanya. En canvi, per la seva presència i tenacitat, per la por que inspirava, va ben ajudar a fer del país el regne del conformisme: de fet, l'abolició de l'aparell inquisitorial durant la primera meitat del segle XIX no podia esborrar fàcilment dels esperits més de quatre segles de persecucions i de repressió.

La utopia totalitària que va encarnar el Sant Ofici fins a les acaballes de l'Antic Règim, així com el projecte uniformitzador i centralitzador que duia aparellat, no va quedar del tot enterrada. Un decret de 28 de març del 1844 encomana a Javier Girón, duque de Ahumada, la creació de la Guardia Civil, a la qual "no reconoce límites de lugar ni de tiempo" en la seva capacitat d'intervenció. "Atrás quedan -deia Vicens Llorens-, con el romanticismo, la guerra Carlista, las reformas de Mendizábal y la regencia de Espartero. Larra se había suicidado, Espronceda había muerto. Se entra en la era isabelina de la moderación y la mediocridad, de la Guardia Civil, los negocios de bolsa y los ferrocarriles con capital extranjero".

La Guardia Civil apareix just quan el segle XIX enceta el tombant de la segona meitat. La historiografia decimonònica ha desbrosat prou el terreny com per a què apareguin clares les causes més immediates: el burgès desamortitzador i agiotista, i l'aristòcrata depredador de terres -abans señoríos, ara propietat privada- necessitaven assegurar

els seus dominis contra un pagès abocat a la proletarització i, per tant, a la rebel·lió. Tots aquests grups socials encomanaren la guàrdia de la societat civil burgesa a un cos mercenari; amb cap altra denominació -Guardia Civil- no es podien plasmar millor els objectius de la institució. Això explicaria, també, el seu caràcter rural: la necessitat prioritària de protegir adequadament la propietat agrària.

En la configuració de l'Estat liberal per part de la nova burgesia terratinent -des d'aquesta perspectiva- la funció de la Guardia Civil quedaria reduïda a la tasca merament defensiva de protecció de la propietat privada eminentment agrària. La importantíssima aportació de Diego López Garrido (La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista) ha vingut a il·luminar la dimensió més directament creativa de la Institució: el seu protagonisme en la implantació d'un Estat unitari i centralista.

Quan apareix la Guardia Civil ja no existia el Sant Ofici, altres forces policials s'interfereixen, però, encara en el projecte hegemònic de la nova institució: les forces provincials setcentistes i, sobretot, la Milícia Nacional. La creació de la Guardia Civil significarà la pràctica desaparició -o fossilització- dels Escopeteros de Toledo i els de Ciudad Real, els Escopeteros de Andalucía, les Rondas públicas de Seguridad de Catalunya, els Migueletes de Vizcaya, els Miñones de Alava, els Migueletes de Guipúzcoa, els Celadores de Jaén, els Salvaguardas de Santander, els Faletis de Cádiz, els Rurales de Salamanca, la Santa Hermandad de Toledo, els Caudillatos i les Compañías de Milícia honrada de Galícia, la Compañía suelta de fusileros de Aragón, etc. Acabà també per extingir les Esquadres de Catalunya (1868) i el seu ressorgiment durant la Restauració ja seria més simbòlic que no pas real.

La fundació de la Guardia Civil no té com a objecte principal, pel que fa a la definició d'un nou model policial, l'absorció d'unes forces provincials que, de fet, ja es trobaven condemnades per la desaparició de l'Antic Règim. La gran resposta moderada a la seguretat passava necessàriament per l'eliminació del gran rival: la Milícia Nacional. La voluntat del fundador de la Benemérita ("este país está tranquilísimo sin Milicia que lo alborote") coincidia plenament amb la del super-reaccionari ministre d'Estat amb Narváez ("no más Milicia Nacional") i ambdues participaven de l'eslogan que va encapçalar el darrer acte de l'assalt al poder dels moderats: "no más revolución".

La Guardia Civil es consolida, en definitiva, durant el segle XIX com l'eix del sistema de seguretat interior, desplaçant a la resta de cossos ("Las numerosas huestes relevadas, al fin por los ilustres guardias fueron", deia una elegia a la Guardia Civil de l'any 1858) i absorbent qualsevol funció connectada amb l'ordre públic. Eliminada la dispersió de forces policials que havia caracteritzat el model anterior i afermada indiscutiblement la seva hegemonia en el manteniment de l'ordre, la Guardia Civil ja ha encetat la tasca uniformitzadora i centralitzadora més enllà dels estrets límits de l'aparell de policia.

L'expansió territorial de la Guardia Civil no resulta en absolut arbitrària. Respon a una doble i convergent estratègia radial i concèntrica que li permetrà, gairebé simultàniament, efectuar una ocupació sistemàtica de la totalitat del territori de l'Estat paral·lelament a l'expansió de la xarxa de transports i comunicacions i a la creació d'un espai polític propici a l'acció uniformitzadora del govern central. De manera que la Guardia Civil es convertia en un instrument bàsic de la centralització decimonònica: una mena d'exèrcit d'ocupació, en aquest cas del propi territori, en tant que portador d'una orientació antagònica a la del poder municipal (l'Alcalde és, segons l'article 31 de la Cartilla- objecte de sospita i fins i tot de vigilància).

L'expansió concèntrica en el territori de la Guardia Civil acompanya el creixement de l'administració centralista: va avançant des de Madrid fins al darrer racó, abarçant successivament l'àmbit regional, el provincial, el de partit judicial i el municipal. En un procés en el que sovint no se sap si és l'administració la que requereix i utilitza la Benemèrita o bé si és aquesta la que marca de prop a aquella. Complementàriament, es produeix l'expansió radial seguint l'extensió de les vies de comunicació bàsiques: l'estructura radial ideada per Ahumada coincideix sense excepcions amb el pla de línies de ferrocarril aprovat l'any 1854).

Aquest procés d'expansió territorial culminarà, organitzativament, amb l'aparició de la unitat bàsica de la Guardia Civil: el puesto. López Garrido ho descriu així: "Pequeñas agrupaciones de guardias civiles alejadas de la capital de la provincia, cuyo carácter de todavía relativa fijeza hace que se les llame en un principio partidas y destacamentos, van a afianzarse, a pegarse al territorio con carácter permanente; es decir, van a construir un verdadero puesto. El puesto es una verdade-

ra creació que la experiència literalment imposa, pues no estava previst en els decretes fundacionals. És la energia del desplegament de la Guardia Civil, que condueix a aquesta a penetrar fins al últim racó del país -'no ha de haver sierra ninguna per fragosa que sea; no ha de haver muntanya per espessa que aparezca, sin que no se haya presentado el sombrero del Guardia Civil' (Circular de Ahumada)-; és aquesta energia expansiva, plasmat en el tradicional servei de correrías per la parella -'pueblo por pueblo, caserío por caserío, barranco por barranco' (Guia del Guardia Civil)- la que produeix i acua amb una substantivitat pròpia en principi no imaginada, la institució del poble".

D'aquesta manera, doncs, amb les comunicacions, el telègraf, els camins i els trens no arriben només els productes comercials i els viatgers als punts més allunyats del territori. També hi arriba l'Estat, en la persona de la Guardia Civil, i sempre amb la mateixa procedència: Madrid. Mitjançant aquests llargs tentacles, la Benemérita fa present l'Estat central a cada punt d'Espanya. La dispersió de la força en el conjunt del territori va acompanyada -com és el cas de tots els aparells policials moderns- de la centralització de la informació i la possibilitat de reconcentrar la força deliberadament sempre que faci falta per tal de fer front a importants alteracions de l'ordre públic. La Guardia Civil esdevé, a més d'instrument bàsic de centralització, en la més àmplia font d'informació política del país i en l'única força armada -a excepció de l'Exèrcit- capaç d'intervenir en aquelles alteracions de l'ordre que poguessin fer perillar l'estabilitat del règim.

La seva estructura militar, la seva jerarquia i dependència central, el sistema de control intern existent a la Benemérita, la forma de vida, la ideologia, són els factors que -juntament amb la centralització de la informació política i la capacitat per a concentrar ràpidament grans contingents- fan que la Guardia Civil pugui transformar l'element obert de la seva dispersió en un eficaç mètode de control social.

En base a la destrucció del poder local, el projecte uniformitzador i centralista de l'Estat liberal apuntava a un objectiu polític clarament superior de l'Antic Règim: ja no es tractava, només, de mantenir la dominació sobre els súbdits, sinó d'encetar la direcció dels ciutadans. L'Estat, fins aleshores eminentment repressiu, requeria de la creació d'un vast espai polític a partir del qual pogués exercir una iniciativa política organitzativa i començar a incidir, encara que lleu-

ment, damunt una societat civil creixentment complexa. Ja no n'hi havia prou amb mantenir un ordre secularment estàtic sinó que s'havia d'imposar una nova disciplina social que permetés l'acumulació de capital i el desenvolupament d'una societat basada en un nou i estricte repartiment dels papers.

Està clar, d'altra banda, que aquest vast esforç disciplinari i centralitzador no va tenir com a únic protagonista a la Guardia Civil. Això equivaldria a oblidar el pes específic que hi van tenir mesures contemporànies a la Benemérita, com ho poden ser la generalització de l'ensenyament primari en llengua castellana (1838), la unificació del sistema tributari (1845), la promulgació del Codi Penal (1845), la regulació de les societats anònimes (1848) o la supressió de les duanes interiors (1849). Però sí que no hi ha gaire lloc al dubte en relació al paper preponderant de la Guardia Civil, de la mateixa manera que abans ho havia fet la Inquisició, en la generalització del conformisme entre la societat.

De fet, Inquisició i Guardia Civil són el resultat i l'instrument alhora dels projectes polítics uniformitzadors i centralistes que, salvant les distàncies, han hegemonitzat llurs respectius períodes històrics. En ambdós casos s'ha volgut eliminar les diferències i fer emergir una unitat política basada en una pretesa unitat espiritual d'Espanya. Però ni l'una ni l'altra s'han conformat en instrumentar una funció estrictament política (la unificació i la centralització de l'Estat), sino que han aspirat a uniformitzar els esperits o, si es vol, a imposar una única moral, una mateixa concepció religiosa i política, així com una mateixa llei.

LA POLICIA.

---

LES FONCTIONS



SET

FORÇA O SERVEI

Caminar en el sentit contrari a la por, és a dir assumir la nostra responsabilitat individual i col·lectiva davant el complex fenomen de la delinqüència, requereix una redefinició en profunditat del concepte de policia que ha arribat fins als nostres dies. Resulta indubtable la incapacitat innata d'una policia militaritzada, centralitzada i autoritària per anar-se adaptant a la complexa evolució social i, molt menys encara, per a desenvolupar una funció de veritable servei públic.

Tradicionalment, sobretot en els països de l'àrea mediterrània, la policia ha estat assimilada al concepte estrictament militar de força ("La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita d'una força pública", deia la primera Constitució francesa de l'any 1791). Força en mans de l'autoritat política per aplicar la llei i mantenir l'ordre. Força estructurada segons el model militar d'organització i actuant d'acord amb la lògica peculiar segregada per l'Exèrcit. En aquesta perspectiva, doncs, queda exclòs el concepte de servei públic a la comunitat. Probablement no sigui tan clara la situació en els països anglesos, tot i que tampoc es tracta d'un cas radicalment diferent.

En la perspectiva que hem esbosat a les pàgines anteriors, s'hi perfila un enfoc nou de la problemàtica delictiva i, en particular, del seu tractament social. No seria qüestió de reforçar els poders repressius d'un aparell penal centralitzat, sinó just tot el contrari: reforçar la plena responsabilització de les comunitats locals per tal

que siguin capaces d'afrontar llur pròpia realitat delictiva i buscar-hi solucions a escala humana. Des d'aquesta òptica, la policia hauria de deixar de ser una força per a convertir-se en un servei públic a la seva respectiva comunitat local.

Això significaria, per als policies, haver d'assumir -segons els casos recuperar- la condició d'agents de la pau, més que no pas la d'agents de la llei o de l'autoritat. Agents de la comunitat que no haurien de tenir com a missió l'aplicació inexorable de la llei com instruments cecs d'un sistema penal estructurat en compartiments estancs. Agents escollits per la pròpia comunitat, pagats per la comunitat i dirigits per la comunitat amb l'objecte d'aliviar les tensions socials i fer front civilitzadament a les violències inevitables.

La policia entesa com a servei públic. Vet aquí la pedra de toc de la seva indispensable redefinició. Que no vol dir, en realitat, que hagi d'assumir funcions que li són completament desconegudes o bé haver de deixar de banda totes les funcions que té encomanades actualment. Significa, això sí, haver de desplaçar l'eix de les seves prioritats i modificar essencialment els criteris per a mesurar l'eficàcia.

La policia ha vist com, a la seva missió principal de mantenir l'ordre, se l'hi han ajuntat un nombre important de tasques ben diverses. En una classificació convencional, a la policia li pertoca prevenir la delinqüència, intervenir quan es produeix un delicte, mantenir l'ordre públic, controlar la circulació i facilitar determinats serveis de caire més aviat social als ciutadans. Aquesta varietat de funcions de la policia moderna sorprèn al profà, en paraules de Casamayor, com una banderola que indiqués simultàniament totes les direccions. En tot cas, però, l'evolució més recent ha comportat una certa jerarquització: la limitació dels recursos disponibles, l'aparició de nous serveis públics (sanitaris, socials, de protecció civil, etc.) o els canvis experimentats en les diverses societats han anat fent impossible l'acompliment equitatiu de totes aquestes responsabilitats.

D'aquesta manera, la policia s'ha convertit en un cas paradoxal. Dotada dels poders necessaris per a exercir una acció repressiva contra totes les disidències (poders de detenció, ús de la força, etc.) es veu abocada a omplir les estones lliures amb la prestació de diferents serveis de caire social. Un cas extramadament peculiar el constitueixen les C.R.S. (Companyies Republicanes de Seguretat franceses), les quals

alternen les accions més represives de totes les efectuades per la policia francesa amb els rescats de muntanyencs accidentats. Més comunment, la figura del patruller de qualsevol servei de policia europeu o nordamericà encarna perfectament aquesta paradoxa que converteix a la policia en una moneda de doble cara: segons de quina cara cau, ensenya el rostre feixuc de la violència de l'Estat; i si cau de l'altra, apareix la imatge paternalista d'un veritable boy-scout passat d'edat. No cal anar gaire lluny, n'hi ha prou amb donar un cup d'ull als fulletons publicitaris o a les revistes de policia: veurem com hi conviuen, en aparent comunitat, la imatge d'un policia actiu i eficient en la lluita contra els delinqüents, amb la imatge somrient d'un policia que sembla desviure's per ajudar a atravessar el carrer a la primera velleta que trobi aturada en un semàfor.

A mig camí entre l'expressió més genuïna de l'autoritat i un servei públic de protecció, la policia està permanentment a la recerca de la seva identitat. No és el cas, òbviament, de les dictadures: en aquells casos, la policia no pateix cap mena de crisi d'identitat. En els règims democràtics occidentals, però, la policia es veu confrontada a un cert absurd, en el sentit nietzschian del terme: "el fet d'exigir de la força que no es manifesti com a força, que no vulgui dominar, que no vulgui humiliar, que no vulgui manar, que no sedueixi enemics, ni resistències, ni triomfs, és tan absurd com el fet d'exigir de la feblesa que es manifesti com a força". Això ens duria a plantejar la relació de la policia amb els drets humans, però deixem-ho per més endavant. Fixem-nos ara en la impugnació radical que això suposa per a la pretesa convivència entre la força i el servei, també, pel que fa a la policia.

No ens hauríem de deixar enganyar, ni volguer enganyar, únicament amb les aparences. És cert que els agents de policia dediquen una bona part del seu temps de treball a prestar determinats serveis de tipus social. Es deu, en bona mesura, al desig de la pròpia policia per a neutralitzar la mala imatge que va associada a l'exercici institucional de la violència, així com a la seva disponibilitat entre cada intervenció i a la insuficiència dels serveis socials existents. No és això, malgrat tot, el que justifica la creació, el manteniment o la potenciació dels cossos de policia. La seva prioritat és tota una altra i els criteris per a mesurar la seva eficàcia ben diferents. No entendre aquesta distinció equivaldria a confondre les relacions públiques d'una empre-

sa amb els objectius que la justifiqués. Si fa o no fa.

En el nostre cas, sobretot, la policia està concebuda i organitzada essencialment com a una força para-militar. És el reflexe i alhora un focus d'expansió en la societat civil de la lògica militar. Potser resulti una obvietat, per tant, insistir en que la completa desmilitarització de la policia resulta un pas indispensable de cara a la seva reconversió en un autèntic servei públic. Si és força no serà servei o, el que vé a ser el mateix, la força sempre s'acabarà menjant al servei. Una policia civil podrà, ben al contrari, aspirar a convertir-se en un servei públic de protecció. No serà, sens dubte, una conseqüència mecànica i immediata.

Una policia concebuda com a servei tindrà com a prioritat la resolució dels conflictes més que no pas la seva accentuació. En termes d'eficàcia, equival a dir que aspirarà a haver d'introduir el menor nombre possible d'infractors en el sistema de justícia penal i que, per tant, les detencions només es produiran en aquells casos que són d'extrema necessitat. Però no serà la prioritat, ni la mesura de la seva eficàcia. Aquesta policia estarà cada cop més interessada en detectar i ajudar a resoldre, en estret contacte amb la comunitat, les situacions socials que es troben a l'origen immediat dels conflictes de convivència i, pel contrari, anirà abandonant progressivament la regresiva concepció que considera el nombre de detencions com al millor índex de l'eficàcia policial.

Un servei de policia es distingirà per la seva atenció constant i preferent a les necessitats de la seva respectiva comunitat pel que fa a l'articulació de l'exercici de les diferents llibertats públiques de tots i cada un dels seus conciutadans. No serà una força estranya a la pròpia comunitat, sinó un dels seus principals recursos a l'hora de bastir una convivència cada cop més lliure i solidària. Això equival a dir que la policia, en base a les necessitats peculiars de cada comunitat local, anirà desplaçant l'eix de la seva activitat, des de l'àmbit de la justícia penal, cap al que és més propi dels serveis socials de prestació individualitzada. En estret contacte i col.laboració amb la resta de serveis socials, el policia trobarà la seva identitat professional en la tasca de cercar solidàriament les solucions humanes als conflictes entre els seus protagonistes, renunciant -en la mesura del possible- a imposar unilateralment una sortida penal que els hi sustreu tot el protagonisme als més directament afectats.

VUIT

## UN SERVEI A LES COMUNITATS LOCALS

Val la pena repetir-ho: una policia militaritzada, centralitzada i autoritària resulta intrínsecament incapaç de facilitar un servei públic de protecció. És el cas de tots els règims polítics autoritaris: no n'hi ha ni un que no disposi d'un aparell policial d'aquestes característiques. També ho és, en certa mesura, el cas dels països del sud d'Europa, en els quals la pervivència d'una policia eminentment militaritzada, centralitzada i autoritària suposa un dels entrebancs més importants a la consolidació i a l'aprofundiment de la democràcia. És, en definitiva, el nostre cas.

El cert és que la prestació d'un veritable servei policial només és possible sobre una base local. Aquesta és la tradició anglosaxona i la realitat organitzativa dels països més significatius dins el marc de les societats modernes i democràtiques. Però, amb tot, aquesta no és la raó principal. Es tracta, com dèiem abans, de responsabilitzar a les comunitats locals de la seva pròpia seguretat. Com a únic camí de sortida que resulta factible endevinar en l'actual contexte de por al delictes i d'inhibició davant l'expansió que comporta de l'espai totalitari en la societat.

L'aspecte essencial de la qüestió es troba en la plena responsabilització de les comunitats locals en la resolució de la seva problemàtica delictiva. Això serà possible en la mesura que les institucions de representació política (els Ajuntaments sobretot) disposen dels instruments apropiats per a fomentar la progressiva participació dels més

amplis sectors ciutadans en aquest tema. No fa falta la sensibilització pública en relació a la importància del problema, ja que més aviat en patim una certa exageració, però sí que convé canalitzar el munt desordenat d'iniciatives -més sovint d'arrel emotiva que no pas racional- de tota mena de gremis, associacions de veïns i grups de víctimes cap a actituds molt més solidàries i humanes. Es tracta, si es vol dir d'una altra manera, de sustreure aquestes reaccions massa sovint primàries a la interessada manipulació de que són objecte per part dels sectors polítics i econòmics més reaccionaris.

En el marc d'una comunitat local (s'hi pot considerar un municipi o bé una agrupació racional de municipis i, fins i tot, un districte en el cas de les grans aglomeracions urbanes) totes aquestes organitzacions que ara expressen la seva protesta contra una violència que són incapaços de comprendre i que cremen les seves energies en accions que són, sovint, simples reaccions emotives, han de poder trobar els canals institucional adequats que els hi permetin asseure's entorn d'una taula per tal d'exercir la virtut pròpia d'una democràcia: el diàleg. Sobre la base de dades reals i contrastades de la seva peculiar problemàtica delictiva, s'han d'esbrinar les causes que es troben a l'origen de cada una de les diverses problemàtiques; proposar les solucions que semblin més apropiades per tal de restablir o bé millorar la convivència i, en darrera instància, determinar quins han de ser els objectius concrets i els procediments a utilitzar pel servei local de policia.

Els objectius específics d'un servei local de policia han de ser acordats per la respectiva comunitat a la qual ha de servir. Sense caure en la retòrica: es tracta d'articular mecanismes polítics precisos (en alguns llocs en diuen Comissions de policia) que permetin una intervenció real dels ciutadans en la formulació o bé en la redefinició dels objectius i les prioritats de la policia. I en el control de les seves activitats; les quals han de ser prou transparents com per a permetre l'exercici d'un control permanent per part dels més diversos sectors de la comunitat.

S'han d'articular mecanismes que permetin canalitzar la participació de la comunitat en la formulació dels objectius de la policia i en el control de les seves activitats, però el problema no s'esgota aquí. La descentralització de la policia va més enllà. La pèrdua del seu caràcter macro-encefàlic ajudarà a dissipar l'alè de misteri, morbo-

sitat i inaccessibilitat que sempre l'ha envoltat. Permetrà, per això mateix, recuperar la figura molt més humana del policia. És a dir, el guàrdia de barri o el patruller de sector, segons com se'l vulgui anomenar. L'exercici de les funcions policials, en un model descentralitzat, requereix l'existència del patruller com a eix de tota l'organització: un patruller, o equip de patrullers, als qui se'ls hi encomana la protecció permanent d'un mateix sector de la seva ciutat i als qui se'ls hi facilita un coneixement aprofundit de la seva realitat social. Aquests policies-patrullers hauran de disposar de la més àmplia autonomia possible a l'hora de dur a terme els objectius generals del servei en l'àmbit específic del seu respectiu sector.

Aquests patrullers estaran en condicions, pel seu coneixement del medi tant com per les seves aptituds professionals, de treballar en estreta col.laboració amb les entitats representatives del sector i amb la resta de treballadors socials que hi intervenen. Amb la missió específica de vetllar pel manteniment de la convivència i de col.laborar en la promoció de la solidaritat en tots els àmbits de la vida de la seva comunitat. Per a l'acompliment de la seva missió, els patrullers requereixen del suport operacional i administratiu de la resta del servei, el qual s'ha d'estructurar en base a aquest doble i complementari objectiu: d'una banda, assignar amb caire permanent un mateix sector del territori a la responsabilitat d'un equip de patrullers dotat de la màxima autonomia operacional i, de l'altra, configurar els serveis de suport especialitzat segons les necessitats dels diferents equips de patrulla.

Només així serà possible esperar dels policies-patrullers que es relacionin positivament amb els ciutadans del seu sector, que coneguin i s'identifiquin amb la seva problemàtica, que se sentin membres d'aquella comunitat i responsables del manteniment d'un ambient social que afavoreixi la convivència i estimuli l'exercici de les llibertats i la solidaritat entre tots els seus membres. Aquests policies no seran estranys agents d'una autoritat situada més enllà dels recursos propis de la comunitat, sinó una part més d'aquesta i com a tal gaudeix de la seva confiança i, per tant, de la seva autoritat.

No desapareixerà el delicte, ni la violència, ni els conflictes de tota mena que resulten consubstancials a la convivència humana. Però tampoc s'agreuaran com a resultat d'intervencions forànies que, lluny

d'alleugerir les crisis, només serveixen per a accentuar-ne les seves conseqüències negatives per a la comunitat. Aquests policies no disposaran, òbviament, de les receptes miraculoses que els hi permetran detectar les causes reals dels problemes delictius ni, encara menys, disposar de les solucions definitives. Seran, només i déu n'hi do, uns professionals compromesos amb la seva comunitat en la resolució solidària d'aquests problemes col·lectius.

Tornem al començament: això no serà possible en el marc d'un macrosistema de policia centralitzat. La centralització comporta, indefectiblement, sustreure la responsabilitat de les seves accions als qui en realitat en són els afectats directament. De la mateixa manera que, com hem vist, una organització centralitzada impedeix la participació democràtica de la comunitat en la determinació dels objectius i els procediments policials.



NOU

DRETS HUMANS I POLICIA

La tortura (tota mena de tractes cruels, inhumans i/o degradants) resulta injustificable. No tant sols des d'un punt de vista ètic sinó també polític. Massa sovint, però, es pretèn justificar-la fent ús de tota mena de suposades raons: raons d'Estat, sobretot, en les que una peculiar concepció de l'eficàcia requeriria una certa butlla pel que fa als procediments a emprar contra la delinqüència i, en especial, el terrorisme. N'hi ha prou amb escoltar les argumentacions de determinats polítics, així com de certs policies, per adonar-se que el cicle de la tortura no seria possible sense l'existència de grans complicitats. Tots hi estem, en definitiva, implicats.

La tortura requereix del secret. En un context políticament democràtic, la publicitat faria inviable la permanència d'aquestes pràctiques execrables. Requereix, per tant, el nostre silenci, el dels ciutadans que tenim el convenciment moral que encara es practica la tortura però que difícilment puguem disposar mai de les corresponents proves, en el sentit judicial del terme. Requereix una complicitat major encara: el silenci de les autoritats. La tortura només és factible allà on no hi existeix una voluntat real, per part del poder polític, de foragitar-la per complet de les seves pràctiques. Hi ha complicitats actives, basades en un silenci culpable davant de situacions conegudes prou bé com per a considerar-s'hi directament implicat. Hi ha, també, complicitats passives, basades en un interessat desconeixement de les activitats que és ben possible que s'estiguin produïnt però de les que prefereixo

no enterar-me'n. La tortura requereix, en definitiva, el silenci de tots aquells policies que aborreixen aquesta pràctica però que no s'atreveixen a trencar l'espessa malla de la subcultura policial.

Secret, silenci, complicitat. Tortura l'Estat, torturen els seus enemics. En tot cas, la tortura significa una negació absoluta de l'altre, la versió més degradada de la indignitat humana. La tortura està en les antípodes del que s'entén per democràcia i, vet aquí la paradoxa, tortura i democràcia encara comparteixen un mateix espai polític. Des de la nostra òptica democràtica, tota tortura resulta condemnable d'arrel. Quan la tortura és una pràctica de grups fanàtics que pretenen esmicolar les bases mateixes de la nostra convivència, hi podem fer poc més que això: condemnar-la amb totes les nostres forces. Però quan la tortura és practicada per funcionaris a sou de l'Estat que se sustenta amb els nostres diners i en els nostres vots, tenim l'obligació moral i cívica d'oposar-nos-hi amb tota la resolució: perquè condemno tota mena de tortura, no estic disposat a admetre que es faci amb els meus diners, ni molt menys encara que es pretingui legitimar amb el meu vot. És, probablement, l'única possibilitat d'evitar ser-ne còmplice. També és l'únic camí per a emplaçar als nostres representants polítics a abandonar la ceguera interessada i a comprometre's fins a les darreres conseqüències en l'extirpació de la tortura d'entre les pràctiques de l'Estat.

Tortura i democràcia són incompatibles. Policia i tortura també. No hi ha més remei si es vol conciliar democràcia i policia. I no és un joc de paraules. Quan les declaracions internacionals han de repetir que la policia ha de mostrar, en totes les seves intervencions, un respecte absolut pels drets humans, això vol dir que alguna cosa no acaba d'encaixar prou bé. En un sistema polític, com és el cas de la democràcia, basat en el reconeixement dels drets inalienables dels seus ciutadans, resultaria un perillós contrasentit admetre l'existència d'instruments de l'Estat que no tinguin per objecte garantir i promoure aquests drets. Drets i llibertats que, precisament, no ténen cap sentit si no es practiquen. I aquesta és la missió que justifica l'existència de la policia en la democràcia: obrir espais cada cop majors de llibertat, facilitar l'exercici dels drets i les llibertats públiques en un clima social apropiat.

És per això que quan la policia vulnera, en alguna de les seves intervencions, qualsevol d'aquests drets o llibertats està pervertint

d'arrel la seva responsabilitat. Perquè no es troba, la policia, davant d'uns drets que li cal simplement respectar, sinó d'uns drets que té la responsabilitat de promoure. És el cas de totes les policies configurades com a un servei públic de protecció. El seu afer no ho és tant l'ordre com la llibertat i, en tot cas, no hi podrà haver més ordre que el resultant de l'exercici democràtic de tots els drets i totes les llibertats que les lleis reconeixen als ciutadans. Si les llibertats s'han de fer valdre malgrat l'acció de la policia, vol dir que no anem bé. Si la policia no sent els drets i les llibertats dels ciutadans com a cosa pròpia, hi ha raó per a temer que la democràcia es troba greument amenaçada.

I no és qüestió de retòrica. El compromís de la policia amb la promoció dels drets humans s'ha de reflectir en totes i cada una de les seves intervencions. Sense cap excepció (les excepcions són l'equivalent de la finestra oberta que fa entrar allò que abans s'ha tret per la porta). Perquè es tracta dels drets i les llibertats de tots els ciutadans, ja sigui el flaquer, el regidor de l'Ajuntament, el treballador del metall, el quinquí, la comadrona, el porrota, la puta o el metge del "seguro". I perquè, així mateix, es tracta dels drets i les llibertats d'uns ciutadans que els exerceixen en el marc d'una comunitat en particular.

Aquest compromís de la policia amb la promoció dels drets humans ha de venir a replantejar de soca-rel tota una determinada concepció de les funcions i l'organització policial. Es requereix, per a aquesta tasca, d'una policia civil i descentralitzada que sigui capaç de configurar-se com a un veritable servei públic de protecció als ciutadans. En aquesta perspectiva, sembla evident la incompatibilitat d'una bona part dels procediments emprats actualment per la policia en relació a la missió de mantenir i promoure un clima social propici a l'exercici dels drets i les llibertats per part de tots els ciutadans. La policia disposa de la facultat acordada per la llei de fer ús de la força en la mesura que li resulti estrictament necessari. No existeix cap llei en cap país democràtic que no limiti estrictament les facultats de la policia per a fer ús de la seva força i, pel contrari, s'acostuma a associar el concepte policia amb el d'ús de la força. Probablement es tracti d'una de les conseqüències més greus de l'aplicació de la lògica militar a la funció policial.

La lògica militar està basada, òbviament, en la guerra. Entèn de

bàndols enfrontats a mort i associa el concepte d'eficàcia al d'extermini de l'enemic, a menys que aquest es rendeixi incondicionalment. És un joc de blancs i negres, en el que uns són els bons i els altres els dolents. Proveu a aplicar aquesta concepció maniquea de la lògica a qualsevol aspecte de la vostra vida i us trobareu en la impossibilitat de sortir del més viciós dels cercles. I això és el que succeeix sovint amb la policia: es confonen els conflictes sorgits de l'exercici contradictori de llibertats en el si d'una comunitat amb l'agressió d'un enemic. No és un conflicte democràtic entre ciutadans, és la guerra. I en la guerra, ja se sap, tot s'hi val! En la lògica militar, fer front a la delinqüència o bé restablir l'ordre públic no són més que variants estratègiques que es poden estudiar en qualsevol acadèmia militar.

Parlar d'un ús proporcionat de la força o bé de la força com a darrer recurs no té cap mena de sentit en termes militars: la força és la força i com a tal es manifesta. Tampoc serà el mateix si es té a l'enemic enfront que si s'està enmig dels conciutadans intentant restablir la convivència. És degut a això que les diferències entre una policia militar i una de civil són tan profundes que hom té el convenciment que no es tracta de la mateixa cosa. També és per tot això que no es pot dir que la reclamació d'una policia civil resulti una futilesa estètica. Es tracta, ni més ni menys, de córrer la distància que separa la lògica militar de la civil.

En el contexte d'una policia civil al servei dels drets humans, la possibilitat de fer recurs a la força només pot ser contemplada en el marc de l'excepcionalitat. Es fa ús de la força, només, quan s'han esgotat absolutament tots els altres camins possibles, que sempre són molts. La força, en mans d'un servei de policia, és sempre un recurs estrictament defensiu, de darrera instància. L'objectiu de la policia -a vegades oblidat interessadament- consisteix en resoldre els conflictes que amenacen o impedeixen la convivència i que, per tant, atempten contra els drets i/o les llibertats dels ciutadans. En cap cas tindria sentit que la policia intervingués per a agreujar les tensions existents i no cal ser massa perspeicaç per adonar-se que això és el que vé succeïnt amb excessiva freqüència.

El professor Jean Rivero acostuma a advertir que quan la visió

dels polícies i dels seus mètodes d'intervenció arriben a produir tanta o més por que la visió dels suposats enemics de la comunitat, això vol dir que la convivència es troba efectivament amenaçada. No es tracta d'haver d'escollir entre pors de diferent naturalesa, sinó d'alliberar-nos de la por inhibidora que ens impedeix fruir plenament la llibertat. I sense necessitat de caure en perilloses idealitzacions. Vivim en una societat conflictiva, en la qual no sempre van aparellats la llibertat i la solidaritat. La nostra existència està feta de tensions que no sempre es resolen al gust de tots i, de fet, n'hi ha per a preguntar-se quin significat tindria la llibertat en un paisatge angelical fet només d'harmonia i unitat. Probablement un dels requisits més importants que comporta la vida en democràcia consisteix en l'acceptació de la diversitat i la disparitat de criteris i interessos entre els seus membres. La llibertat entra en joc aquí precisament i marca la diferència entre una dictadura i una democràcia. Convertir les discrepàncies i les tensions en font de llibertat i solidaritat és un dels majors reptes que tenim al davant.

La policia no és, doncs, malgrat l'inquisidor, portadora d'un ordre metafísic que vé a redimir-nos de la gosadia de la llibertat. No li toca defensar, ni tan sols, un ordre absolut i incontestable, fet d'una vegada per totes sense tenir en compte futileses tals com la història o la decissió lliure de les diferents comunitats humanes. Tot plegat és més baix de sostre: l'ordre no pot ser més que un conjunt de requisits mínims, establerts en un moment donat i revisats permanentment per la pròpia comunitat, que ens permetin viure en llibertat i solidaritat. D'altra forma no es tractaria d'ordre sinó d'opressió, i això ja són figures d'un altre paner.

Se se'm permet l'expressió, la policia ha de desacralitzar la seva missió. Convèncer's que no aconsegueix cap missió transcendent i de que no té cap mandat diví que li encomani la redempció d'una humanitat pecadora. És un servei més entre els molts altres que forneix l'Estat als ciutadans, tan important com es vulgui però un servei públic al cap i a la fi. Això faria les coses més fàcils per a tothom i, sobretot, posaria a la policia en disposició d'assumir una tasca més humil però socialment decissiva: obrir els espais col·lectius a la convivència, reforçar la confiança dels ciutadans en la seva capacitat per a exercir plenament tots els seus drets i llibertats.

No cal posar-se innecessàriament transcendents per adonar-se de l'impacte de la policia en l'àmbit de les llibertats públiques i, més en general, dels drets humans. Que la policia deixi d'anar a remolc, o a contracor, pel que fa als drets humans i se'n converteixi en un promotor discret però eficaç, vet aquí un dels reptes claus de la nostra, gairebé, post-modernitat, com diuen els filòsofs.

DEU

## ELS DRETS DELS POLICIES

D'acord amb una coneguda dita popular, els capellans prediquen allò que no practiquen. Això vé a compte per a indicar la paradoxa que suposa la situació professional dels policies en un sistema democràtic. Que els policies no tinguin reconeguts, en un règim autoritari, els seus drets i llibertats s'explica en relació al fet que sigui tota la població la que es veu en la mateixa situació d'indefensió davant l'Estat. Però que això succeeixi en un règim democràtic ja no s'explica tan fàcilment.

La paradoxa -no us pensesiu- té la seva entitat. A la policia, en una democràcia, se li encomana la protecció del lliure exercici dels drets i les llibertats que la Constitució reconeix als ciutadans. Curiosament, aquesta responsabilitat es posa en mans de funcionaris que, en la seva major part, no han disposat mai de la possibilitat d'exercir aquests drets i llibertats que han de protegir per a la resta dels ciutadans. ¿Què en pot arribar a conèixer de les llibertats d'expressió o de manifestació un guàrdia civil que s'ha criat en una casa-cuartel, ha estudiat en la Academia de Guardias Jóvenes i no ha sortit d'aquest món peculiar que està regit pels principis morals i polítics implantants l'any 1844 pel duque de Ahumada? O si es vol, ¿quina simpatia li pot merèixer a un policia nacional un grup d'obrers en vaga si a ell el poden arrestar per qualsevol nimietat laboral?

Quan l'Estat modern compagina una retòrica protecció dels drets humans i de garantia de la igualtat dels ciutadans davant la llei amb el manteniment d'unes condicions de treball espartanes per a una bona part dels seus policies, no demostra una excessiva confiança en els principis que ell mateix proclama. Les llibertats i els drets que resulten tan beneficiosos per al conjunt dels ciutadans, ¿és que no ho poden ser per als policies? ¿Potser es tracta d'una classe especial de ciutadans? ¿O és que realment el seu treball requereix indispensablement la renúncia a disposar dels drets i a exercir les llibertats com ho fan els ciutadans normals?

La concepció militaritzada arrela en el supòsit que la peculiaritat de la policia requereix, efectivament, la renúncia dels seus membres a l'exercici de la major part dels drets bàsics que disfruten la resta dels ciutadans. És des d'aquesta mateixa òptica que es considera indisso- ciable la disciplina amb l'obediència inqüestionable de les ordres dels superiors i absolutament incompatibles amb la funció policial, l'exerci- ci de llibertats com les d'expressió i associació, per part dels seus membres. Aquesta posició planteja alguns obstacles importants a l'adequa- ció de la funció policial a les exigències d'una societat democràtica. En primer lloc, perquè subordina l'individu (el policia) a l'Estat, oblidant que l'Estat ha d'estar fet a la mesura de l'home i no vicever- sa. En segon lloc, perquè possibilita abusos il·limitats dins l'organitza- ció policial, així com una utilització política de la policia amb finali- tats descaradament partidistes i, per tant, contràries als interessos generals de la col·lectivitat.

El segon punt de vista se situaria en l'òptica d'una policia conce- buda com a servei públic i parteix d'un pressupòsit ben diferent: els policies, en tant que éssers humans, disposen de certs drets inaliena- bles que es troben continguts en les cartes internacionals de drets humans i, en el nostre cas, reconeguts per la Constitució. Ben al contra- ri que la concepció militaritzada, considera l'exercici de la funció policial estretament rel·ligat a l'entramat social de la comunitat a la qual ha de servir i imprescindiblement compatible amb el ple exercici de les llibertats públiques per part dels seus membres. La qual cosa vol dir que els policies, en una democràcia, han de poguer exercir els mateixos drets i les mateixes llibertats que la resta dels ciutadans. Cert que, en el seu cas, l'exercici dels drets de sindicació i vaga



poden plantejar situacions peculiars que convindrà regular específicament, o bé que les llibertats d'expressió o de manifestació poden afectar de ple una determinada concepció de la disciplina i l'obediència molt estretament vinculada al model para-militar d'organització. En tot cas, però, resulten el requisit indispensable per a poder aspirar a una policia professional dedicada a la promoció dels drets humans en la seva respectiva comunitat.

El ple reconeixement dels drets i les llibertats dels policies haurà de facilitar -encara que és molt probable que no resulti suficient- la seua incorporació a la societat. No resulta congruent que aquells qui ténen la missió de protegir els nostres drets i llibertats visquin aïllats en una mena de sub-món. La professió policial, concebuda des de la lògica militar, prima el secret, la suspicàcia i el corporativisme, de la mateixa manera que estimula el replegament dels policies en un sub-món format per ells mateixos i que segrega uns valors diferents als de la major part de la comunitat. La qual cosa facilita i explica alhora les pèsimes relacions que acostumen a regir entre la població i la seva policia.

Uns policies que disposin dels mateixos drets i llibertats que la resta de ciutadans, que estiguin formats professionalment en el sistema general d'educació pública i que exerceixin la seva funció estretament relligats als ciutadans d'un sector en particular de la seva comunitat, podran arribar a sentir les mateixes aspiracions i a patir els mateixos problemes que els seus conciutadans. Aleshores començarà a primar la solidaritat per damunt de la suspicàcia i el policia podrà ser vist -pels altres i per ell mateix- com a un servidor responsable de la comunitat i no com a un agent estrany.

És indispensable, però, que la funció policial esdevinguin una activitat reflexiva. Qualsevol empresa humana neix i mor, s'adapta a canvis de circumstàncies i s'interroga sobre les seves finalitats, així com en relació als procediments a emprar. Una activitat tan particularment complexa com ho és aquesta, en la que hi entren en joc els drets humans, requereix més que cap altra de la reflexió. La policia, en tant que activitat reflexiva, resulta incompatible amb la concepció integrista d'una policia que portaria al darrera un ordre immanent que no vol reconèixer les circumstàncies històriques ni les necessitats socials. En aquesta perspectiva, la policia, més que no pas una professió, vin-

dria a ser un sacerdocí. La policia, en tant que activitat reflexiva, s'ha d'interrogar sobre els seus orígens de manera que pugui entendre les circumstàncies històriques que la van configurar d'una manera i no d'una altra. S'ha d'interrogar permanentment sobre la seva funció en la societat actual i en la futura, de manera que li sigui fàcil adaptar-se als constants canvis socials. S'ha d'interrogar, finalment, sobre els procediments a emprar per tal de resoldre els conflictes socials, en el convenciment que només ténen sentit aquells procediments que són susceptibles d'alleugerir les tensions enlloc d'agreujar-les.

Així sí que serà possible pensar la funció policial en termes de professió. Els ciutadans la podran veure com a una més de les seves opcions professionals, la formació professional prepararà policies capacitats per a desplegar una gran iniciativa personal i assumir una important responsabilitat, l'existència d'un pla de carrera garantirà un sistema de promocions a l'interior de l'organització que primarà la competència per damunt de l'antiguetat, els directors de policia estaran en condicions de dur a terme una direcció especialitzada i per a desenvolupar les tècniques modernes de planificació. Objectius que no es corresponen tant a una hipotètica societat del futur, sinó a les necessitats de l'actual.

LA POLICIA

---

L'ORGANITZACIO

ONZE

## LA POLICIA EN LA CONSTITUCIO

*Amb l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 es tancava un llarg període de dictadura i s'obrien les portes a la configuració d'un sistema polític democràtic basat en el reconeixement d'una banda, dels drets i les llibertats dels ciutadans i, de l'altra, de la realitat plurinacional de l'Estat. D'aquesta manera s'encetava un viartge radical en relació a la inèrcia decimonònica que havia caracteritzat l'evolució de l'aparell d'estat espanyol fins aquell moment. Suposa, en tot cas, una afirmació inequívoca -en la mesura que quedava reflectida en el text constitucional- de la voluntat política de deixar enrera definitivament el projecte centralista i autoritari que havíem heretat del segle XIX.*

*Entroncant amb la primera Constitució francesa de 1791 -"La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita d'una força pública. Aquesta força s'insitueix, per tant, per a benefici de tots i no per a la utilitat particular d'aquells que la tenen al seu càrrec"- la Cons--titució espanyola de 1978 estableix els eixos principals de la transformació que haurà de permetre adaptar la policia a la nova estructuració de l'Estat.*

*En primer lloc, establint -per primera vegada d'ençà la meitat del segle XIX- una distinció absolutament precisa entre Exèrcit i policia. En efecte, l'aparició de la policia moderna a l'Estat espanyol suposà -a diferència d'altres països europeus i nord americans- la conso-*

lidació de la intervenció de l'Exèrcit en la vida civil, entre altres, a través de la policia. L'any 1978, la Constitució definia estrictament les missions distintes d'ambdues institucions: en tant que a l'Exèrcit li és confiada la defensa de la integritat territorial i de l'ordenament constitucional (art. 8.1), a la policia se li encomana la garantia del lliure i pacífic exercici dels drets i llibertats que la Constitució reconeix als ciutadans (art. 104,1). Sembla clar, i així ho han entès des de fa molts anys els països democràtics més avançats, que les missions diferents que tenen encomanades Exèrcit i policia, requireixen la utilització de sistemes d'organització i de funcionament essencialment diferents. Fer altrament significaria continuar identificant, com ho feia la dictadura, al ciutadà amb l'enemic i confonent la garantia dels seus drets amb la necessitat de la seva eliminació. És a dir que, per damunt de tot, el que fa la Constitució és una distinció radical entre la lògica militar i la lògica civil, essent aquesta darrera la que ha d'orientar a partir d'ara l'organització i les actuacions de la policia.

En segon lloc, la missió constitucional confiada a la policia -garantir el lliure i pacífic exercici dels drets i llibertats que la Constitució reconeix als ciutadans- defineix inequívocament la importància del paper assignat a la policia en el nou sistema democràtic. La policia, en aquest context polític, ha de modificar les seves estructures internes i les seves actuacions de manera que estigui en condicions de garantir l'aplicació de les lleis sense tenir en compte motius de raça, sexe, religió, creença política així com les barreres socioeconòmiques de la societat.

Un dels reptes més importants de les societats democràtiques és, precisament, el d'assegurar una aplicació igualitària de la llei en tots els nivells socioeconòmics de la societat-. L'ideal democràtic quedarà en això, un simple ideal, si la policia no és capaç -i en realitat tot el conjunt del sistema de justícia penal- de donar una resposta eficaç a aquest repte. Dit d'una altra manera, no pot durar gaire més -a menys que es vulgui posar en perill greument el projecte democràtic- la política policial que té en compte, gairebé exclusivament, al "lladre de gallines" i que no s'ocupa, més que en casos aïllats, del "criminal de coll blanc".

Adaptar la policia a la democràcia és força més que sotmetre-la a un poder polític democràticament constituït. Democratitzar la policia

equivale a professionalitzar-la, és a dir a millorar substancialment l'educació i la formació professional dels seus membres i adaptar les seves estructures internes i els seus instruments a la nova problemàtica criminal de finals del segle XX. En poques paraules, la nova policia haurà d'utilitzar, cada vegada més la intel·ligència i els ordinadors que no pas les porres i les metralletes. I aquesta és una decisió exclusivament política: són el Parlament i el Govern els responsables d'acordar aquests nous poders a la policia i d'impulsar els canvis que resulten tan necessaris a tots els nivells de la seva organització.

El tercer lloc, la Constitució conté els elements bàsics necessaris per a deixar enrera definitivament el projecte centralista, uniformista i autoritari que havíem heretat del segle XIX. D'una banda, perquè la policia -en tant que part de l'administració de l'Estat- està subjecta a la voluntat descentralitzadora que proclama un dels principis constitucionals. De l'altra, perquè preveu la possibilitat que algunes Comunitats Autònomes puguin crear la seva pròpia policia (art. 149,1-29), la qual cosa suposa obrir el pas a l'aparició d'un nou nivell de l'organització policial amb els de l'administració de l'estat. I, finalment perquè un altre principi constitucional proclama l'autonomia dels municipis, la qual cosa obre les portes a la indispensable professionalització de les policies locals. Professionalització que ha de venir impulsada pels nous Governos autonòmics, als quals se'ls hi encomana (art. 148,1-22) la coordinació de les policies locals.

DOTZE

## DESCENTRALITZACIO I COORDINACIO

La redefinició que aquí es propugna de la funció que vé acomplint la policia, ha d'abastar també a la seva organització general. Per raons òbvies, la configuració d'una policia civil capaç de fornir un veritable servei públic de protecció a les comunitats locals, requereix una transformació de l'actual organització de la policia a Catalunya (es pot veure la seva descripció en l'annexe). Aquesta es distingeix per un clar predomini de les forces centralitzades i militaritzades, una certa supeditació dels serveis locals i la incògnita que encara suposa la recent aparició de la Policia autonòmica. Tot plegat vé a aminorar un model que es caracteritza per una extraordinària i permanent confusió de competències, per la manca de coordinació entre els diferents cossos i autoritats policials, per una escassa eficàcia en l'acompliment de la seva missió principal, així com per la desconexió respecte de la població a la qual ha de servir.

Hi ha qui entèn la democratització de la policia d'una forma ben peculiar. Es tracta, en definitiva, que enlloc de rebre ordres procedents d'autoritats constituïdes il·legítimament, les rebin d'autoritats sorgides d'unes eleccions democràtiques. L'organització i els procediments a emprar per la policia formarien part, des d'aquest punt de vista, de la discrecionalitat que li cal acordar per tal que pugui exercir eficaçment aquesta delicada missió. Com deia fa poc un fiscal, ni els juristes ni els polítics han d'ensenyar a la policia com ha de fer la seva feina. Dic que em sembla una forma ben peculiar d'entendre la demo-

cràcia, perquè fa tot l'efecte de venir a privilegiar aspectes que hi són essencialment incompatibles (el gremialisme i el corporativisme), al mateix temps que en bandeja d'altres que hi són completament consubstancials (la participació dels ciutadans en els afers públics).

Traduïda a termes estrictament administratius, la democràcia consisteix en afavorir la progressiva participació d'un nombre cada cop major de ciutadans en els afers públics. No sé si n'hi ha prou amb això per a ser titllat de rousseaunià tronat, però tampoc se m'acaba d'acudir com es podria rebatre, des de la convicció democràtica, aquest principi. Ja dic, pel que fa a l'administració dels afers públics, democratitzar comença per descentralitzar, és a dir per posar a l'abast dels que hi són directament implicats la resolució dels seus afers col·lectius: privilegiar les administracions locals, si es vol dir amb més propietat.

Els problemes derivats de l'exercici dels diferents drets i llibertats que la Constitució reconeix als ciutadans han de trobar en les comunitats locals el marc òptim per a la seva resolució solidària. I malament quan això no va així, perquè aleshores vol dir que intervé un poder estrany a aquella comunitat i que, per tant, les coses no aniran millor. Hi sortirà perdent la convivència solidària, es reforçarà la presència d'una autoritat estrangera a la comunitat, incontrolable. La tasca d'harmonitzar, en la mesura del possible està clar, l'exercici de drets i llibertats que poden resultar contradictoris entre si ha d'estar en mans d'un organisme sorgit de la pròpia comunitat i al seu servei directe. La policia ha de ser, per tant, un afer eminentment local.

També és cert que, en la mesura que les comunitats locals constitueixen un entramat o sistema de ciutats, no resultaria congruent considerar-les de forma completament aïllada. Tampoc pel que fa a l'adequada protecció de l'exercici dels drets i les llibertats dels seus ciutadans. La policia, ja ho hem dit, ha de ser un afer eminentment local, però no exclusivament. L'extraordinària mobilitat de les poblacions que caracteritza les nostres societats, la facilitat per a establir comunicacions i per a difondre tots mena de missatges, fan que adquireixi una progressiva entitat tot l'entramat que uneix les diferents comunitats locals. Com tampoc cal oblidar que el terme comunitat local pot resultar, en certa forma, ben imprecís: de la mateixa forma que pot indicar una ciutat de 200.000 habitants, també es pot referir a un conjunt de



municipis, administrativament diferenciats, que constitueixen una comunitat real d'interessos comuns.

La redefinició de l'actual model policial hauria de conciliar, per tant, aquests dos principis complementaris: la necessitat de posar la policia al servei de les comunitats locals (descentralització) amb la conveniència d'integrar les actuacions dels diferents serveis policials en un mateix sistema de seguretat pública (coordinació). És, indubtablement, a la Generalitat de Catalunya a qui correspon -de dret i de fet- dur a terme una política d'aquesta mena, la qual comporta haver d'articular totes les seves actuacions en aquest àmbit entorn de cinc eixos bàsics: l'articulació de la policia en una base prioritàriament local; la racionalització dels recursos policials en unitats que permetin una mínima capacitat d'intervenció; la cobertura del conjunt del territori de Catalunya; l'establiment de mecanismes de coordinació que permetin l'existència d'un sistema general de seguretat pública; i la redefinició del paper assignat als Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat en aquest sistema.

TRETZE

## UN NOU MAPA POLICIAL

*El primer obstacle amb que es trobarà una política policial com aquesta és la insuficiència de l'actual organització territorial de Catalunya, a més de la seva transitorietat. Hi ha 935 municipis per a una superfície total de 31.962 km<sup>2</sup> i una població de 5.958.283 habitants. Això equival a dir que una bona part dels municipis actuals no arriben als 20.000 habitants (només 41 en ténen més) i que lògicament no disposen ni de la base de població ni dels recursos financers que farien necessari i factible un servei de policia d'àmbit estrictament local. En aquest cas, la tan proclamada autonomia local serveix per a ben poca cosa. Per aquestes mateixes raons, els municipis que disposen de més de 20.000 habitants, sí que es troben en condicions, en principi, de dotar-se d'un servei propi de policia complet i eficaç.*

*Encara que no disposem de dades més precises, tot indica que un servei complet de policia (capaç d'estar disponible 24 hores sobre 24 i durant tots els dies de l'any, així com de facilitar tota la protecció necessària que li és necessària a una comunitat local) no pot ser ofert per una plantilla inferior als 25-30 policies i que una xifra òptima se situaria més amunt (entorn dels 60). Anant sota mínims, una població de 20.000 habitants podria estar protegida per un servei compost per uns 30 policies (és a dir, l'5 policies per cada 1.000 habitants). Xifra que no es troba excessivament per sobre de la capacitat financera, tenint en compte el previsible augment, dels ajuntaments catalans d'aques-*

tes característiques. En tot cas, la coordinació de les Polícies locals que té encomanada la Generalitat hauria de començar per aquí: realçar la definitiva professionalització d'aquests serveis locals en la perspectiva que estiguin en condicions d'assumir la plena responsabilitat de garantir l'exercici dels drets i les llibertats dels seus conciutadans. I haurà d'anar acompanyat, aquest procés, de la corresponent transferència de recursos financers de l'Estat, a través de la Generalitat, a aquells ajuntaments que es responsabilitzin plenament del servei de policia.

La xifra dels 20.000 habitants resulta, a més, reveladora d'una doble realitat territorial difícilment obvia a l'hora de determinar el futur mapa policial. Com hem vist, només hi ha 41 municipis que actualment superin la xifra dels 20.000 habitants. Aquests municipis concentren, però, 4.342.558 habitants, és a dir el 72'88 % del total de Catalunya. Pel contrari, la superfície de territori que ocupen és de tan sols 1.579'90 km<sup>2</sup>, és a dir el 4'94% de la superfície total. Això vol dir que el 72'88% de la població viu apilonada en tan sols el 4'94% del territori, significant una densitat d'ocupació del sòl de 2.748'62 habitants per km<sup>2</sup>. En tant que la resta, els 894 municipis que no arriben als 20.000 habitants, només totalitzen 1.615.725 habitants i cobreixen 30.382'56 km<sup>2</sup>, és a dir el 95'05% de la superfície total. És a dir, que aquest 27'12% de la població viu disseminada en el 95'05% del territori, significant una densitat d'ocupació del sòl de 53'17 habitants per km<sup>2</sup>.

D'això se'n desprèn que la major part de la població de Catalunya (el 72'88%) es troba en condicions, pel fet de viure en municipis amb població superior als 20.000 habitants de responsabilitzar-se directament de la prestació del servei de policia. Com hem vist, és a partir d'aquesta xifra que es pot trobar la concentració dels recursos financers necessaris com per a disposar d'una plantilla mínima (30 homes) que permeti cobrir el conjunt de necessitats que aglutina aquest servei públic i durant les 24 hores del dia. Perquè no cal perdre de vista que les necessitats de servei policia (com de tants altres serveis públics) varia completament segons es tracti d'unitats de població densament ocupades o no i és, justament, en les zones densament poblades on els conflictes de convivència resulten més freqüents i en les que, per tant, es fa més necessària la presència permanent d'agents de policia.

Que no vol dir això, que només requereixin un servei de policia les unitats de població densament ocupades, sinó que les característiques del servei divergeixen força d'un cas a l'altre.

Les zones densament ocupades, requereixen un servei de policia complet i permanent. Aquest servei s'ha de materialitzar en la presència permanent de patrullers que exerceixin tot un seguit de tasques relatives a les funcions que té encomanades la policia: la prevenció del delictes (vigilància d'indrets perillosos, patrulla preventiva, verificació de vehicles suspectes, consells preventius als ciutadans, protecció del medi ambient), la intervenció en cas de delictes o accident (primers auxilis, protecció de la integritat física, investigació preliminar), el manteniment de l'ordre públic (serveis d'ordre en les manifestacions), el control de la circulació (regulació del trànsit) i l'auxili a la població (intervenció en els problemes familiars i entre veïns, problemes de menors, drogadictes, malalts mentals i alcohòlics, intents de suïcidi, mendicitat, incendis, catàstrofes naturals i accidents greus, facilitar informació). Tasques que han d'ajustar-se a les necessitats de les diverses comunitats locals i que només l'assignació permanent d'uns mateixos patrullers a cada sector ho podrà garantir.

Un servei complet requereix, a més dels suficients patrullers com a per a cobrir totes aquelles tasques en el conjunt del territori urbanitzat, l'existència d'un mínim però indispensable suport operacional als patrullers que ho requereixin (vehicles de suport, xarxa de transmissions, material apropiat per a cada cas, etc.), així com un cert suport administratiu (planificació de les activitats, estadístiques, gestió dels recursos, organització, supervisió de les activitats). Això fa difícil poder parlar de l'existència d'un veritable servei complet de policia en aquells casos en els quals no es dona la coincidència d'aquests elements bàsics (estructura mínima de direcció, serveis de suport operacional, suficients patrullers com a per a cobrir eficaçment el conjunt del territori).

Les zones poc urbanitzades, que disposen d'una baixa densitat d'ocupació del sòl, no presenten la mateixa problemàtica i no requereixen l'existència d'un servei policial d'aquestes característiques. La presència permanent de patrullers només pot ser útil quan es tracta d'una zona densament ocupada i, per tant, quan això no és així les característiques del servei policial han de ser totes unes altres. En tot cas,

però, la població d'aquestes zones ha de poder fer recurs a un servei policial que, tot i no trobar-se permanentment damunt tot el territori, ha de resultar fàcilment accessible. Com hem vist, aquest és el cas del 95'05% de la superfície total de Catalunya, encara que només afecti al 27'12% de la seva població. La qüestió està en que aquests 894 municipis que no arriben als 20.000 habitants no estan en condicions, per si mateixos, d'organitzar-se un servei de policia eficaç. En l'actualitat resulta fàcil trobar ajuntaments que, fent un important esforç econòmic, han arribat a disposar de dos agents de policia, o un o tres, tant se val. En la pràctica, resulta que els hi serveixen per a poc més que per a cobrir les feines d'agutzil.

Tot fa pensar que la problemàtica de les zones rurals, pel que fa a la seva protecció policial, ha de ser tractada amb criteris ben diferents. Val, això si, el mateix criteri bàsic de descentralització i potenciació de la responsabilitat acordada a les comunitats locals, però no convé aplicar-lo mimèticament. Hi ha una doble sortida complementària. En uns casos, sempre sobre la base d'unitats reals de convivència i prestació conjunta de serveis, es podrà estimular la formació de policies supra-municipals com a resultat de l'esforç mancomunat de diversos municipis veïns. En d'altres, sobretot quan la base de població no permet pensar ni en un servei d'àmbit supra-municipal, la Generalitat podria oferir als ajuntaments que es trobessin en aquesta situació la signatura de convenis similars als que en el seu dia va fer la Direcció general de Prevenció i Extinció d'Incendis; d'aquesta manera, la Policia autonòmica cobriria tot el territori de Catalunya que no disposés de serveis locals de policia.

Com a resultat de l'aplicació d'aquesta política, el futur mapa policial de Catalunya presentaria tres zones diferenciades pel que fa a la modalitat de prestació d'aquest servei públic. La primera, estaria formada pels municipis amb més de 20.000 habitants, els quals disposarien d'un servei local de policia. La segona la integrarien aquells municipis que, formant plegats una unitat real de serveis, decidissin mancomunar el servei de policia. La tercera, finalment, la constituïrien tots aquells municipis que no s'haguessin pogut acollir a cap de les dues fórmules anteriors i que haguessin signat convenis amb la Generalitat per a la prestació conjunta del servei mitjançant una dotació, d'àmbit local, de la Policia autonòmica.

Només això, malgrat tot, encara no resultaria suficient per a garantir l'existència d'un sistema general de seguretat pública a Catalunya. Per tal que això resulti factible, és imprescindible que la Generalitat forneixi els necessaris mecanismes de coordinació que permetin la integració de les actuacions particulars de cada servei en el sistema general. Només d'aquesta manera, l'autonomia local adquirirà tot el seu sentit i no significarà una renúncia absurda a l'eficàcia general. És el cas, per exemple, de la formació professional dels policies. L'existència d'una Escola de policia a Catalunya haurà de facilitar, d'una banda, la homogeneïtzació dels sistemes d'actuació de tots els policies que actuen en un territori comú i, de l'altra, propiciar una veritable redefinició en profunditat de la funció de la policia en la societat dels anys 80-90.

També és evident que una política descentralitzadora d'aquestes característiques porta implícita la redefinició del paper que tenen assignat actualment els Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat a Catalunya. En el marc establert per l'Estatut, la policia depenent de l'Administració central s'haurà d'acabar ocupant de totes aquelles tasques que, pel seu àmbit estatal, requereixen una acció policial d'aquest mateix abast: el control de fronteres, costes, aeroports, ciutadania, estrangers, etc. De la mateixa manera que, potser ni cal dir-ho, un sistema general de seguretat pública a Catalunya només arribarà a ser plenament eficaç, si estableix les necessàries vies de comunicació i cooperació amb la resta de policia de l'Estat.

Un model d'aquestes característiques respondria a les exigències d'una societat en ràpida transformació i resultaria capaç d'adaptar les funcions policials a les necessitats canviants de cada comunitat local. Afavoriria la incorporació plena de la policia a la societat i estimularia la responsabilització dels ciutadans en la resolució dels seus propis conflictes de convivència.

## BIBLIOGRAFIA UTILITZADA

- Umberto Eco, La nueva Edad Media (Madrid: Alianza Editorial, 1974)
- Pep Subirós, Mites i raons de la Modernitat (Barcelona: Edicions 62, 1984)
- Herbert Marcuse, La agresividad en la sociedad industrial avanzada (Madrid, 1971)
- Fernando Savater, La tarea del héroe (Madrid: Taurus, 1983)
- Ashley Montagu, La naturaleza de la agresividad humana (Madrid: Alianza Editorial, 1978)
- Richard Sennet, La autoridad (Madrid: Alianza Editorial, 1982)
- Jean-François Lyotard, La condición postmoderna (Madrid: Cátedra, 1984)
- Josep Ramoneda, El sentit íntim (Barcelona: Edicions 62, 1982)
- Louk Hulsman, Sistema penal y seguridad ciudadana (Barcelona: Ariel, 1984)
- Friedrich Nietzsche, La genealogia de la moral (Barcelona: Editorial Laia, 1981)
- Michel del Castillo, La nuit du Décret (Paris: Editions du Seuil, 1981)

- Michel Foucault, Vigilar y castigar (Madrid: Siglo XXI editores, 1981)
- Michel Foucault, La imposible prisión (Barcelona: Anagrama, 1982)
- Michel Foucault, Un diálogo sobre el poder (Madrid: Alianza Editorial, 1981)
- Michel Foucault, L'ordre del discurs (Barcelona: Editorial Laia, 1982)
- Michel Foucault, La verdad y las formas jurídicas (Barcelona: Gedisa, 1980)
- Marc Guillaume, Eloge du désordre (Paris: Gallimard, 1978)
- José Luis Aranguren, Moral y sociedad (Madrid: Taurus, 1981)
- Diego López Garrido, La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista (Barcelona: Crítica-Grijalbo, 1982)
- Bartolomé Bennassar, Inquisición española: poder político y control social (Barcelona: Crítica-Grijalbo, 1981)
- Angel Alcalá y otros, Inquisición española y mentalidad inquisitorial (Barcelona: Ariel, 1984)
- R.S. Bunyard, Police: Organisation and Command (Plymouth: Macdonald and Evans Ltd., 1978)
- Casamayor, La police (Paris: Gallimard, 1973)
- Jean Rivero, Les libertés publiques (Paris: Presses Universitaires de France, 1981)
- Jean-Paul Brodeur, La police après 1984 (Criminologie, Les Presses Universitaires de Montréal, vol. XVIII, n. 1, 1984)
- Alan Grant, La police, un énoncé de politique (Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada, 1981)
- Philip C. Stenning, Le statut juridique de la police (Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada, 1981)
- Rita Donelan, Le maintien de l'ordre dans la société (Ottawa: Collège canadien de police, 1982)
- Fernando Savater y Gonzalo Martínez-Fresneda, Teoría y presencia de la tortura en España (Barcelona: Anagrama, 1982)



ANNEXE

---

L'ORGANITZACIO DE LA POLICIA A CATALUNYA

U

## ELS COSSOS I FORCES DE SEGURETAT DE L'ESTAT

Descriure l'organització de la policia a Espanya equival a presentar -en l'essencial- el mateix aparell de policia que tant va cooperar amb el manteniment del llarg període de dictadura franquista. Especialment els Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat (CFSE), que estan integrats per la Policia i la Guàrdia Civil.

La llei de la Policia Nacional de 1978 -aprovada una mica abans que la Constitució- encomana a aquests cossos les funcions següents:

- a) mantenir i restablir l'ordre públic i la seguretat dels ciutadans, garantint l'exercici dels seus drets i llibertats i tenint cura de l'estricta observància de l'ordenament jurídic;
- b) evitar la comissió de fets delictius i, en cas d'haver-se comès, investigar, descobrir i detenir els pressumptes i proves del delicte per posar-los a la disposició de l'autoritat judicial competent;
- c) prestar auxili en cas de calamitats públiques i desgràcies particulars, col.laborar amb les institucions i organismes d'assistència pública i coadjuvar, a petició de les parts corresponents, a la solució pacífica de les baralles entre els subjectes privats.

Poc després, la Constitució englobaria totes aquestes funcions en una missió principal. Així, en el seu article 104, estableix que "les Forces i Cossos de Seguretat sota la dependència del govern tindran per missió protegir el lliure exercici dels drets i de les llibertats i garantir la seguretat ciutadana". Missió que haurà de ser desenvolupada per una llei orgànica.

A finals de 1980 el total dels efectius policials depenents del govern central era de 122.663 policies repartits de la manera següent:

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| Guàrdia Civil:              | 63.566 |
| Cos Superior de Policia:    | 9.932  |
| Cos de la Policia Nacional: | 49.165 |

Xifres que suposen l'existència de prop de 4 policies -dependents del govern central- per cada 1.000 habitants. Els Pressupostos Generals de l'Estat atorgaven, per aquest mateix any, un total de 112.934.754.000 de pessetes als CFSE, repartits de la manera següent:

|                           |                |
|---------------------------|----------------|
| Guàrdia Civil:            | 60.311.134.000 |
| Cos Superior de Policia i |                |
| Cos de Policia Nacional:  | 52.623.620.000 |

Aquesta xifra representa que el cost total d'aquesta policia va ser -el 1980- de 3.250 pessetes per cada habitant. La previsió dels Pressupostos Generals per l'any 1981 incrementava la xifra fins arribar als 136.910.000.000 de pessetes, que significava un cost de 4.278 pessetes per habitant.

En el que fa referència a l'organització, són tres els ministeris que intervenen ordinàriament en el funcionament de la policia dependent del govern central, encara que un d'ells -el d'Hisenda- només tingui una intervenció puntual en allò que es refereix al control dels delictes econòmics contra l'Estat.

La direcció policial s'articula en dues direccions generals: de la Seguretat de l'Estat -dependent del ministeri de l'Interior i del de Defensa.

Com hem vist, el ministeri de l'Interior ostenta el comandament superior de la policia. Sota la immediata autoritat del ministre, aquesta autoritat és exercida pel director de la Seguretat de l'Estat, del qual depèn -a la vegada- el director general de la Policia. No obstant això, a cada província, és el governador civil qui exerceix el comandament directe de la Policia, al marge de la dependència dels seus membres en les funcions de policia judicial. A les Comunitats Autònomes és el delegat del govern qui, a través dels governadors civils, dirigeix i coordina l'actuació dels CFSE.

Destaquen en la seva estructura de funcionament dos elements principals: les direccions operatius centralitzades i els òrgans perifèrics.

Sota la dependència del director de la Seguretat de l'Estat i

la coordinació del director general de la Policia, aquesta desenvolupa les seves funcions operatives a través de quatre comissaries generals d'àmbit estatal: informació, policia judicial, seguretat ciutadana i documentació.

A la Comissaria General d'Informació correspon la captació, recepció, desenvolupament i operativitat de la informació policial. D'aquesta comissaria, en depèn la Brigada General d'Informació. A la Comissaria General de Policia Judicial li correspon la prevensió i investigació de delictes i faltes. D'aquesta comissaria, en depèn el Gabinet de Cooperació Tècnica Internacional (INTERPOL), el Gabinet Central d'Identificació, la Brigada Central d'Estupefaents i la Brigada Central de Policia Judicial. A la Comissaria General de Seguretat Ciutadana li correspon la protecció de persones i els béns i el manteniment de l'ordre públic. D'aquesta comissaria, en depèn el Servei Central d'Escortes. A la Comissaria General de Documentació -finalment- li correponen els serveis d'expedició del DNI i dels jocs d'atzar i el règim d'espectacles públics. D'aquesta comissaria, en depenen el Servei Nacional del DNI, el Servei de Fronteres i Estrangers, el Control dels Jocs d'Atzar i el Servei d'Espectacles Públics.

L'organització perifèrica de la direcció de la Seguretat de l'Estat, sota la seva dependència directa i dels respectius governadors civils, està integrada per: les Jefaturas Superiores de Policía, les Comisarias Provinciales i les Comisarias Locales o de Distrito.

Hi ha un total de dotze 'Jefaturas Superiores de Policía' d'àmbit supraprovincial. Els caps superiors de policia són nomenats pel ministeri de l'Interior, a proposta del director general de Policía. Les comissaries provincials de policia hi són a totes les capitals de província, excepte en les que tenen una 'Jefatura Superior'. Les comissaries locals només hi són a les poblacions amb més de 20.000 habitants que determini el ministeri de l'Interior. Les comissaries de districte, només a les grans ciutats les característiques de les quals ho requereixen.

No obstant això, la Policia no constitueix un sol cos, sinó que són dos els que la integren: el Cos Superior de Policia i el Cos de la Policia Nacional.

Al Cos Superior de Policia correspon la direcció i coordinació de tots els serveis policials, mesura -segons creu Ballbé- amb què la llei de la Policia Nacional pretenia superar els problemes derivats

de la duplicitat de competències sobre un mateix cas amb les minves conseqüents de la labor de tots els que eventualment hi estiguessin participant. En qualsevol cas, la realitat posterior, i especialment els continus enfrontaments entre els diversos cossos i forces, sembla haver posat fi a aquest propòsit aparentment ben intencionat.

Competeixen, així mateix, de manera especial a aquest cos les tasques de:

- a) informació i prevenció de la delinqüència;
- b) investigació dels delictes comesos;
- c) expedició dels DNI dels ciutadans espanyols;
- d) control d'entrada, permanència i sortida dels estrangers del territori nacional.

Sota la dependència immediata del director de la Seguretat de l'Estat, el comandament del Cos de la Policia Nacional l'exerceix l'inspector general del cos, càrrec que recau en un general de divisió de l'arma d'infanteria de l'exèrcit de terra.

Constitueix, per tant, un cos d'estructura i organització militar, no integrat en les forces armades, i que depèn del ministeri de l'Interior. Li corresponen com a funcions específiques:

- a) auxiliar i col.laborar junt amb el Cos Superior de Policia en les funcions pròpies d'aquest;
- b) prevenir, assegurar i restablir l'ordre públic;
- c) vetllar per la seguretat de les persones i els béns;
- d) col.laborar en els casos de conflictes, accidents, calamitats públiques o desgràcies particulars;
- e) protegir els edificis i dependències de la Policia.

L'organització del Cos de la Policia Nacional es veu condicionada fortament per la necessitat de donar una resposta adequada a les dues missions principals que li són pròpies: auxiliar el Cos Superior de Policia i servir com a força de xoc per restablir l'ordre públic.

Per afrontar el seu primer mandat -auxiliar el Cos Superior en les seves funcions-, la Policia Nacional estableix les seves demarcacions -la circumscripció-, adaptada a l'àmbit territorial de les 'Jefaturas Superiores de Policia'. D'acord amb aquestes circumscripcions, les Banderes de Guarnició es converteixen en unitats de composició variable, que s'amotllen a les necessitats derivades de cada àmbit. En tot allò que fa referència a l'auxili del Cos Superior, aquest darrer ostenta

la direcció de les actuacions i al coronel cap de la corresponent circumscripció li queda reservat tot allò relatiu a la instrucció del personal, la disciplina, l'administració, l'armament i el material.

A part de tot això, la Policia Nacional no s'ha allunyat del seu objectiu peculiar: la intervenció en els casos d'alteració de l'ordre públic. Raó, a més, que justifica la seva aparició com a cos de policia i la seva evolució posterior durant el règim franquista. Les banderes mòbils -unitats motoritzades i entrenades per a força de xoc- es mantenen ordinàriament concentrades en les capçaleres de la circumscripció o localitats més importants. Efectuen els serveis rutinaris mínims amb la finalitat que els seus components es trobin entrenats en qualsevol moment per a la seva missió prioritària. Actuen sempre en unitats tàctiques no inferiors a una esquadra, per tal d'evitar el perill més gran per a ells: la disgregació. L'Agrupació de Cavalleria -només existent a Madrid, Sevilla, Saragossa, Barcelona i València- i la Secció de Motos intervenen en les alteracions de l'ordre públic sempre que la naturalesa del conflicte dificulta la intervenció dels automòbils. En ambdós casos, però, resulta més fàcil poder veure els seus integrants efectuant rondes de reforç a les patrulles habituals. Finalment, les banderes de reserva general constitueixen les forces de xoc preparades especialment per intervenir en els casos greus d'alteració de l'ordre públic, així com en el servei de protecció en els desplaçaments del rei o d'altres personalitats. Actualment hi ha 20 companyies de reserva general -situades als centres principals de comunicacions i de desplaçament fàcil-, les quals depenen exclusivament del director de la Seguretat de l'Estat i, per delegació, de l'inspector general del cos, sense que cap altra autoritat governativa ni policial els pugui manar de complir uns serveis, excepte amb autorització expressa o en situacions especialment greus.

Encara és relativament recent la creació del 'Grupo Especial de Operaciones (GEO)' per afrontar accions de terroristes o criminals altament perilloses. Aquesta unitat disposa d'homes molt especialitzats i equipats amb medis especials. Depèn, també, directament de l'inspector general del cos.

#### La Guàrdia Civil

La direcció de la Guàrdia Civil -càrrec que recau en un tinent general de l'exèrcit de Terra- depèn administrativament del ministeri

de l'Interior. Però també depèn del ministeri de Defensa epr tot el que es refereix a la seva organització, instrucció i armament. I quant a tot el que es deriva de la qüestió fiscal -contraban i defraudació- depèn del ministeri d'Hisenda. En cas d'estat de guerra, però, passa exclusivament a l'autoritat militar. Podem entendre -com afirma Julian Delgado- que la Guàrdia Civil és una part de l'exèrcit posada al servei de l'administració civil. Així, cal ressaltar que l'execució i la responsabilitat de la seva actuació competeix exclusivament els caps naturals de les forces. O, dit en altres paraules, que les autoritats poden ordenar a la Guàrdia Civil que compleixi un servei determinat, però després no podran dirigir o frenar la seva execució.

Tot i que la Guàrdia Civil exerceix principalment les seves funcions en els municipis que no superen els 20.000 habitants, detenta jurisdicció en tot el territori de l'Estat en allò que afecta:

- a) el control d'armes i explosius;
- b) la custòdia de ports, aeroports, costes i fronteres;
- c) la custòdia de les vies de comunicació interurbanes i l'execució de les normes de regulació del trànsit;
- d) les tendents a evitar i perseguir el frau i el contraban;
- e) la vigilància exterior d'establiments penintenciaris i edificis públics que la necessitin;
- f) protecció civil i de col.laboració entre les autoritats civils i militars previstes en la legislació sobre ordre públic.

La Guàrdia Civil manté des de la seva creació dues característiques complementàries que conserven una relació estreta amb l'aparent facilitat del cos per expandir-se en el territori i en el teixit social simultàniament. La Guàrdia Civil es dispersa per tot el territori de l'Estat estructurant la seva presència orgànicament en zones, terços, comandàncies, companyies, línies i 'puestos'. Els serveis rurals -ja hem vist que desenvolupa les seves funcions en les poblacions inferiors als 20.000 habitants- són encara avui els més coneguts i els que agrupen el contingent més gran de forces. Les funcions principals de la Guàrdia Civil en el servei rural són:

- a) salvaguardar l'ordre públic;
- b) protecció de persones i propietats;
- c) vigilar l'acompliment de les lleis en general i particularment de les realties a la caça, pesca, muntanya, armes i explosius, aigua, etc.;

- d) protecció de comunicacions, tenint cura de l'ordre en les carreteres i camins i fent complir el codi de circulació; vetllar per la seguretat de les línies telefòniques i de conducció d'electricitat;
- e) escortar trens, conduccions de presos i cabals;
- f) donar auxili en accidents i calamitats públiques.

Aquestes missions s'encomanen, generalment, a les famoses parelles -també anomenades 'correrías'-. El comandant de 'puesto' els marca els itineraris que hauran de seguir i les funcions concretes. La durada de les passejades acostuma a ser de vuit hores, tot i que en alguns casos pot arribar a ser de quaranta-vuit.

La dispersió de la Guàrdia Civil per tot el territori estatal li permet disposar d'un servei d'informació eficaç i complet: el Servei d'Informació de la Guàrdia Civil (SIGC). Tot guàrdia civil és un agent d'aquest servei, i a cada comandància hi ha agents especialitzats que coordinen les informacions obtingudes i efectuen les investigacions especialitzades. D'aquesta manera, s'aconsegueix una gran fluïdesa en la transmissió d'informacions des dels 'puestos' i comandàncies fins a la central a Madrid, la qual està connectada permanentment amb les seve homòlogues del ministeri de Defensa, la capitania general de la primera regió militar, el ministeri de l'Aire, la direcció general de la Seguretat de l'Estat i l'Alt Estat Major de l'Exèrcit.



DOS

## LES POLICIES AUTONOMIQUES

La possibilitat de crear policies de les Comunitats Autònomes està prevista a l'article 149.1,29 de la Constitució en el que s'hi declara la competència exclusiva de l'Estat en matèria de seguretat pública, sense perjudici de la possibilitat de creació de policies per les Comunitats Autònomes en la forma que s'estableix en els respectius Estatuts i en el marc del que disposi una llei orgànica.

D'aquesta manera -segons el catedràtic de Dret Administratiu Alejandro Nieto- les Policies autonòmiques suposen la conversió d'una competència, aparentment exclusiva de l'Estat, en concurrent. Fet que contrasta, diferenciant-les substancialment, amb el previst per a les Forces Armades. Aquestes, juntament amb la Defensa, són competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1,4 de la Constitució), el seu comandament suprem correspon al Rei (art. 62 h) i els seus criteris bàsics estan regulats en la Llei Orgànica 6/1980, d'1 de juliol.

El desenvolupament dels articles 149.1,29 (creació de Policies autonòmiques) i 148.1,22 (coordinació de les Policies locals) ha originat una important disparitat pel que fa a les competències acordades als Governos de les Comunitats Autònomes en matèria de seguretat pública. Aquesta disparitat queda reflectida en els respectius Estatuts d'Autonomia, els quals recullen de forma ben diversa els principis constitucionals i donen lloc a situacions difícils d'explicar.

El fet més paradoxal es produeix en relació a les Policies autonòmiques. D'una banda perquè l'article 149.1,29 de la Constitució conver-

teix en concurrent -entre Administració central i Administracions Autònòmiques- la que originàriament era una competència exclusiva de l'Estat: la seguretat pública. De l'altra perquè, el mateix article, preveu la possibilitat de crear una Policia autonòmica sempre i quan així ho indiqui el respectiu Estatut d'Autonomia. La qual cosa ha originat que només set (7) CC.AA. disposin d'aquesta facultat (Catalunya, Euzkadi, Andalusia, Navarra, Galícia, Canàries i València) i que la resta no puguin aspirar a crear una policia pròpia.

Encara més curiós resulta el tema de les Juntes de Seguretat: si bé són set les CC.AA. que disposen de la facultat de crear una Policia autonòmica, només quatre (4) estan obligades pel respectiu Estatut d'Autonomia a coordinar la seva Policia amb els CFSE a través d'una Junta de Seguretat (Catalunya, Euzkadi, Navarra i Andalusia), tot i que només dues (Catalunya i Euzkadi) es troben forçades a compartir amb l'Administració central la determinació de l'Estatut, Reglament, dotacions, composició numèrica, estructura i reclutament de la seva policia (art. 13.7 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya). Almenys en el cas de Catalunya resulta il·lustratiu comprovar que en el projecte d'Estatut d'Autonomia de Sau no hi figurava l'actual article 13.7, el qual va aparèixer en el text definitiu durant la cèlebre negociació final a Madrid. En el cas basc, l'equivalent literal del nostre article 13.7 figura com a disposició transitòria del seu Estatut d'Autonomia. De la mateixa manera que només afecta Catalunya i Euzkadi l'obligació d'escollir esls comandaments de la seva Policia d'entre caps i oficials de les Forces Armades o dels Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat (Disposició transitòria quarta de l'Estatut d'Autonomia d'Euzkadi i article 13.7 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).

D'aquestes set CC.AA. que disposen de la facultat per a crear una policia pròpia, només quatre (Catalunya, Andalusia, Navarra i Canàries) poden -d'acord amb els respectius Estatuts d'Autonomia- coordinar les Polícies locals. D'altra banda, hi ha sis CC.AA. (Cantàbria, Aragó, Balears, Castilla-León, Extremadura i Castilla-La Mancha) que només poden coordinar les Polícies locals. Finalment, queda un grup al que tant sols li és possible efectuar la vigilància i protecció dels seus edificis (Astúries, Rioja, Madrid i Múrcia).

Les Comunitats Autònomes poden, per tant, crear la seva pròpia policia sempre i quan aixó ho estableixi el seu Estatut i en el marc

d'una llei orgànica. Aquesta llei -segons Nieto- és la que s'esmenta a l'article 104.2 de la mateixa Constitució: una llei orgànica determinarà les funcions, principis bàsics d'actuació i estatuts de les Forces i Cossos de Seguretat. En absència d'aquesta llei, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix per a la seva Policia autonòmica les funcions següents:

- a) protecció de les persones i els béns;
- b) manteniment de l'ordre públic;
- c) vigilar i protegir els edificis i instal·lacions de la Generalitat;
- d) i les altres funcions previstes en la llei orgànica a la qual es refereix l'article 149 de la Constitució.

Posteriorment, un decret de 22 de desembre de 1980 va regular amb més minuciositat les funcions de la Policia autònoma d'Euzkadi:

- a) garantir la seguretat ciutadana i l'exercici pacífic dels drets i llibertats públiques i la protecció de persones i béns;
- b) protegir les autoritats i funcionaris de la Comunitat Autònoma i rendir-les els honors corresponents;
- c) vetllar per l'acompliment de les lleis estatals, així com el de les normes emanades de la Comunitat Autònoma;
- d) vigilar i protegir els edificis, instal·lacions, béns i drets de la Comunitat Autònoma i el funcionament normal de les seves institucions;
- e) funcions administratives i de recaptació;
- f) protecció civil i auxili en cas de calamitats, col·laborar amb les institucions, coadjuvar a trobar solucions pacífiques en les baralles entre subjectes privats;
- g) vigilància i acompliment de normes de regulació de trànsit, exercint amb caràcter exclusiu les facultats d'inspecció, denúncia i proposta de sanció i en general totes les funcions policials en aquesta matèria;
- h) evitar la comissió de delictes i actuar sota la dependència de jutges, tribunals i ministeri fiscal;
- i) inspeccionar les activitats sotemeses a l'ordre i/o disciplina de la Comunitat Autònoma i denúncia de tota l'activitat il·lícita;
- j) executar funcions tradicionals de representació.

No obstant això, en ambdós casos -Catalunya i Euzkadi- encara no s'hi ha aclarit la incògnita que planteja l'aparició de la nova

Policia autonòmica: ¿comportarà la redistribució dels àmbits d'actuació de les respectives forces policials presents al territori de la respectiva Comunitat Autònoma (locals, autònoma, estatals) o, al contrari, suposarà la reduplicació de les actuacions de les diferents policies en un mateix àmbit territorial? En tot cas, la incògnita sembla difícil d'aclarir abans de la promulgació de la llei orgànica prevista a l'article 104 de la Constitució.

TRES

## ELS MOSSOS D'ESQUADRA

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, recollint aquests principis constitucionals, i en absència de les corresponents lleis orgàniques, defineix amb més precisió el marc en el qual s'hi ha de desenvolupar les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat pública: pertoca a la Generalitat el comandament suprem de la Policia autonòmica i la coordinació de l'actuació de les Polícies locals (art. 13.3).

En primer lloc, l'Estat determina les funcions de la Policia autonòmica: la protecció de les persones i béns i el manteniment de l'ordre públic; la vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat; i les altres funcions previstes en la Llei orgànica a la qual es refereix l'apartat i del mateix article (art. 13.2).

Funcions prou àmplies que no troben altre sostre que l'establert pel mateix Estatut: queden reservades, en tot cas, a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat sota la dependència del Govern els serveis policials de caràcter extracomunitari i supracomunitari com és ara la vigilància de ports, aeroports, costes i fronteres, duanes, control d'entrada i de sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, règim general d'estrangeria, extradició i expulsió, emigració i immigració, passaports, document nacional d'identitat, tràfic d'armes i explosius, protecció fiscal de l'Estat, contraban i frau fiscal (art. 13.4).

En segon lloc, creant la Junta de Seguretat, formada per un nombre igual de representants del Govern i de la Generalitat, amb la missió

de coordinar l'actuació de la policia de la Generalitat i dels Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat (art. 13.6). Preveient, així mateix, que la Junta de Seguretat també determinarà l'Estatut, Reglament, dotacions, composició numèrica, estructura i reclutament de la policia de la Generalitat (art. 13.7).

Aquesta nova realitat constitucional i estaturària requereix, de la Generalitat de Catalunya el desplegament d'una política policial destinada a assolir el sostre competencial definit per l'Estatut d'Autonomia i que resulti susceptible d'ajustar la policia a la nova problemàtica delictiva. Així ho reconeix -a més de la Constitució i l'Estatut- la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Concretament, la Generalitat no ha hagut d'esperar a la promulgació de cap de les lleis orgàniques previstes a la Constitució ni per a crear la Policia autonòmica ni per a coordinar les Polícies locals. El cert és, també que aquest dret legítim pot trobar dificultats importants per al seu desenvolupament. La més significativa probablement sigui la possibilitat de què disposa la representació de l'Administració central de bloquejar o de retardar el funcionament de la Junta de Seguretat, la qual cosa equival -com ja s'ha pogut comprovar- a bloquejar o retardar l'aparició de la Policia autonòmica de Catalunya. A més, també està fora de dubte que el Parlament espanyol pot, posteriorment, modificar les lleis catalanes sobre aquestes matèries a través de les lleis orgàniques que finalment pugui promulgar en relació a la Policia.

Per tal de comprendre adequadament la naturalesa jurídica de la Policia autonòmica de Catalunya convé distingir entre les dues etapes que en caracteritzen la seva creació a partir dels "Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya".

Fins a l'aprovació de la Constitució (29 desembre 1978), Mossos d'Esquadra eren inequívocament un "Cos de seguretat provincial" -d'acord amb la classificació que estableix la Llei de Policia de 4 de desembre de 1978 en el seu article 1er., encara que d'un caràcter molt peculiar, ja que depenien simultàniament del Ministeri de l'Exèrcit; del Ministeri de la Governació, en la persona del President de la Diputació provincial de Barcelona ("als efectes de serveis i organització administrativa") i de la Diputació Provincial de Barcelons ("pel que fa a la seva organització i economia"), tal i com disposava el Decret de 21-7-1950 i ratificava el seu Reglament de 20-4-1951.

L'aprovació de la Constitució vindria a alterar la situació jurídica d'alguns cossos de seguretat provincials -com és el cas dels Miñones i els Miqueletes, que es converteixen en Policia autonòmica-, però no la dels Mossos d'Esquadra. La modificació de la seva situació jurídica no es produirà fins dos anys més tard, amb la promulgació del Reial Decret 2579/80, de 24 d'octubre que modifica aspectes substancials del Decret de 21-7-1950, pel que s'havia recreat la Secció: transfereix a la Generalitat les competències que abans corresponien al Ministeri de l'Interior en matèria d'organització, administració i inspecció de la Secció; transforma el seu anterior "caràcter militar" en una "força d'ordre públic amb estructura i organització militar no integrada en les forces armades"; deroga l'article 6è del Decret de 21-7-1950 en el que s'hi describien les seves funcions, sense preocupar-se d'assignar-ne altres noves; i, finalment, s'atribueix a la Generalitat la competència per a dictar les normes complementàries per a l'aplicació del Reial Decret.

D'aquesta manera, les competències que tenia assignades l'Administració central quedaven transferides a la Generalitat, en tant que la Diputació mantenia les seves. El procés de concentració de competències culminaria amb el Decret del Consell Executiu 93/1982, de 22 d'abril pel que la Generalitat acceptava la transferència de les competències que abans corresponien a la Diputació. Amb la qual cosa, la Generalitat -d'acord amb el que preveu la Disposició transitòria 6ª, 7 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya- assumia la titularitat exclusiva de les competències que, en relació als Mossos d'Esquadra, abans tenien el Ministeri de l'Interior i la Diputació de Barcelona.

Amb tot això, el Cos hauria de registrar un augment substancial de la seva plantilla. El Reial Decret 2708/78 augmentava a 100 membres, més el Capità i el Tinent, la plantilla de la Secció de Mossos d'Esquadra de la Diputació de Barcelona. Més tard, ja com a "Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya", el Decret del Consell Executiu 192/1982, d'1 de juliol, augmentava la plantilla fins a un màxim de 403 membres. I per Ordre del dia 8 del mateix mes es convoca concurs-oposició per a la provisió de 280 places, aprovant-se al mateix temps les bases que han de regir el procediment de selecció.

Així mateix, la Generalitat faria ús ben aviat de les competències reglamentàries que li atribuï el Reial Decret 2579/80, de 24 d'octubre.

D'aquesta manera, per Decret 44/1981, de 5 de febrer, la Generalitat regulava provisionalment la Secció. Aquesta regulació provisional adquirirà caràcter de veritable Reglament amb la promulgació del Decret 191/1982, d'1 de juliol. Finalment -després de les negociacions entre la Generalitat i l'Administració central que es produïren a partir del conflicte de competències que aquest havia plantejat davant del Tribunal Constitucional a propòsit dels decrets 191 i 192- el Decret 402/1982 de 21 d'octubre venia a introduir determinades i poc importants modificacions al Reglament d'1 de juliol.

Fins aquí, seria el procés encetat arran de l'aprovació de la Constitució i que hauria d'arribar fins a la data amb què entrà en vigor la Llei del Parlament de Catalunya per la que es creava la Policia autonòmica de Catalunya a partir dels "Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya". Durant tota aquesta etapa, no es pot parlar encara de l'existència de la Policia autonòmica -el Parlament de Catalunya no ho havia acordat-, sinó de la transformació soferta per l'antiga "Secció de Mossos d'Esquadra de la Diputació de Barcelona" que la dugueren a convertir-se en un Cos de policia depenent de la Generalitat i a estendre la seva jurisdicció a tot el territori de Catalunya.

L'evolució soferta pels Mossos d'Esquadra entre l'octubre del 1980 i el juny del 1983 feia preveure, amb tota claretat, quin era el seu futur més immediat: constituir el nucli inicial de la nova Policia autonòmica de Catalunya. Com així ho van entendre el Parlament de Catalunya i ho especifica la Disposició adicional de la "Llei de creació de la Policia autonòmica de Catalunya".

El fet que durant tot aquest període de desenvolupament reglamentari i organitzatiu dels Mossos d'Esquadra, encara no es pogués parlar de l'existència de la definitiva Policia autonòmica, deixava de banda la Junta de Seguretat: d'acord amb el que preveu l'article 13.7 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Junta de Seguretat entra en funcionament a partir de la creació de la Policia autonòmica. Encara que, com és sabut, és la pròpia Generalitat que deixà de banda aquesta circumstància i entengué que la Junta havia de tenir coneixement de tot el procés -descriu anteriorment- de constitució del nucli inicial de la nova Policia autonòmica a partir dels Mossos d'Esquadra.

Un cop creada la Policia autonòmica -amb data 14-7-83, en que la llei de creació va ser publicada al Diari Oficial de la Generalitat-



i integrats els Mossos d'Esquadra, li pertoca a la Generalitat el seu desenvolupament legislatiu i reglamentari, així com la funció executiva i d'inspecció d'acord amb el que estableix l'article 25.2 de l'Estatut d'Autonomia. Tot això, naturalment, dins el marc de la futura Llei Orgànica que preveu l'article 149.1, 29ª de la Constitució.

En aquest sentit, hi ha dos aspectes primordials: per una banda, la constatació -avalada pel Tribunal Constitucional en la seva sentència de 8-2-1982- que la Generalitat no havia d'esperar a la promulgació de la corresponent Llei Orgànica per a regular la seva Policia autonòmica. Per l'altra, el fet que aquesta regulació quedarà subordinada al que estableixi posteriorment aquesta Llei orgànica.

I encara -a diferència de la resta de competències exclusives- s'ha de tenir en compte un altre aspecte important: la Junta de Seguretat, formada per un nombre igual de representants del Govern i de la Generalitat. A partir d'ara, la Junta de Seguretat assumeix les funcions que li atribueix l'article 13 de l'Estatut: coordinar l'actuació de la Policia de la Generalitat i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat (art. 13.6) i determinar l'estatut, reglament, dotacions, composició numèrica i estructura, el reclutament de la Policia de la Generalitat, els comandaments de la qual seran designats entre caps i oficials de les Forces Armades i de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat (art. 13.7).

El problema principal que planteja l'aparició de la Junta, rau en la dificultat de determinar la seva naturalesa jurídica ja que a l'Estatut no l'especifica. Com adverteix el professor Nieto, no és un òrgan de l'Administració de l'Estat ni exerceix potestats estatals i, d'altra banda, pot ser o bé un òrgan de la Generalitat o bé un òrgan mixte Estat-Generalitat que exerceix, entre altres, potestats reglamentàries. És per això que Nieto està convençut que els acords de la Junta careixen de substantivitat pròpia i que operen com a elements del que la doctrina administrativa tradicional denomina "actes complexes". Si aquesta hipòtesi és correcta, hauríem de deduir que la regulació de la Policia autonòmica s'haurà d'expressar en actes formals dels òrgans de la Generalitat; però per a la seva aprovació i validesa és necessària l'adopció d'un acord a la Junta. Aquests acords, òbviament, no poden ser arbitraris sinó que han d'estar sotmesos plenament a la Llei i al Dret, tal i com obliga sense excepcions l'article 101.1 de la Constitució. Això vol dir que la Junta ha d'actuar amb respecte a les lleis

que en cada cas siguin aplicables, tant pel que fa a les de l'Estat com a les de la Generalitat de Catalunya.

QUATRE  
LES POLÍCIES LOCALS

El fet que no s'hagin desenvolupat els principis constitucionals relatius a la Policia local, i que encara no hagi apresgut la nova legislació de règim local, fa que tota la legislació vigent en aquest matèria es pugui trobar continguda en el Reial Decret de 30 de maig de 1952, que aprova el Reglament de Funcionaris de les Corporacions locals (Títol III, Capítol III, Secció 2.<sup>a</sup>), i en el Reial Decret 3046/77 de 6 d'octubre, pel qual s'articula parcialment la llei 41/1975 de Bases de Règim local.

D'acord amb el que estableix el R.D. 3046/77, la Policia municipal només podrà existir en els municipis amb una població superior als 5.000 habitants, excepte en aquells casos en què la Direcció general d'Administració local de la Generalitat de Catalunya n'autoritzi la creació en els de cens inferior (tot i que aquesta norma s'hauria de revisar a la llum del principi constitucional que proclama l'autonomia dels municipis).

En els municipis que no existeixi Policia municipal, la seva missió serà efectuada pels Auxiliars de la policia municipal, que comprendrà el personal que dugui a terme funcions de custòdia i vigilància de béns, serveis i instal·lacions, amb la denominació de guardes, vigilants, agents, agutzils o semblants.

Dins de cada municipi, la Policia municipal s'integrarà en un cos únic, encara que puguin existir especialitats, d'acord amb les

necessitats, i sens perjudici de les diferents denominacions d'urbana, rural, nocturna, de trànsit i altres de semblants. Sota la superior autoritat i dependència directa de l'Alcalde, el comandament immediat de la Policia municipal correspondrà en cada entitat al Cap del Cos.

Un dels aspectes més confusos ha estat, fins ara, la dependència política de la Policia municipal. La legislació, però, no es presta a cap mena d'equívocs: per a l'exercici de totes les funcions administratives (manteniment de l'ordre públic, control de la circulació, aplicació lleis civils) depèn exclusivament de l'Alcalde; per a l'exercici de les funcions que li encomana la Llei d'Enjudiciament Criminal com a policia judicial està al servei dels Jutges, Magistrats i representants del Ministeri Fiscal. Només es pot modificar aquesta doble dependència, d'acord amb el previst per l'article 14,2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en les situacions contemplades per la Llei Orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge. Així, doncs, es ve a modificar substancialment un dels aspectes més importants continguts en la legislació pre-constitucional relativa a la Policia municipal: la supeditació de les Polícies locals, en darrera instància, al Governador Civil. L'aprovació, l'any 1978, de la Constitució significarà el reconeixement de l'autonomia dels municipis per a gestionar els seus interessos i, d'aquesta manera, la dependència de les Polícies locals quedava delimitada amb absoluta nitidesa i d'acord amb les exigències d'un Estat democràtic.

Així hoha reconegut el Tribunal Constitucional, que en la sentència 4/1981 de 2 de febrer va declarar inconstitucionals i nul·les totes les potestats, facultats o atribucions que s'estava atribuint l'Administració central en relació amb els actes dels òrgans de govern de les Corporacions locals.

D'això es desprèn la total autonomia dels òrgans de poder de les Corporacions locals respecte als òrgans de l'Administració central o bé de l'Autonòmica, sense que es puguin establir entre aquestes administracions relacions de jerarquia, a través de mitjans directes o indirectes, sinó relacions de coordinació en una concepció àmplia i complexa de l'Estat.

Això no resol, malgrat tot, una part important del problema: la necessitat de coordinar l'actuació dels diferents cossos existents en un mateix territori. El que passa és que, massa sovint, s'instrumentalitza

aquest argument per a mantenir la supeditació de la Policia local als CFSE i, per extensió, els Ajuntaments a l'Administració central. en aquest sentit, cal tenir en compte els conflictes de competències i e manca de coordinació que mantenen permanentment els diferents components dels CFSE (n'hi ha prou amb seguir als diaris el tradicional enfrontament entre Guàrdia Civil i Cos Superior de Policia), tot i que depenen d'una mateixa administració.

La coordinació, doncs, no s'obté amb la supeditació. El Ple del Tribunal Constitucional -en les seves sentències 32/1983 de 28 d'abril i 42/1983 de 20 de maig- ha desenvolupat el concepte de coordinació entre els diferents nivells de l'Administració, establint que "la coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts o subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions que, de mantenir-se, imposarien o dificultarien, respectivament, la mateixa realitat del sistema". Afegint que la coordinació ha de ser entesa com "l'establiment de mitjans i de sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'acció conjunta de les autoritats estatals, comunitàries i locals en l'exercici de les seves respectives competències, de manera que s'assoleixi la integració d'actes parcials en la globalitat del sistema". Per tant, la coordinació no suposa subordinació, submissió, ni obligació d'informar en un sol sentit, sinó també el dret de ser informat. No suposa rebre instruccions, sinó cooperar a l'estudi, formació i desenvolupament d'aquestes instruccions.

Tampoc hi ha lloc a confusions pel que fa a les funcions que la llei assigna a les Polícies locals. tant el R.D. de 30 de maig del 1952, com el R.D. 3046/77 de 6 d'octubre coincideixen substancialment. Així, el primer estableix -al seu article 255,1 que la Policia local tindrà les funcions de: vigilància i ordenació del trànsit; policia judicial; ordre públic; cooperació a la representació corporativa; i les altres que li corresponguin o se li encomanin. Mentre que el segon -al seu article 98,2- preveu que tindrà al seu càrrec l'exclusió, d'acord amb la legislació general, de les mesures de policia emanades de les autoritats competents i, en especial, la vigilància i l'ordenació del trànsit, la cooperació a la representació corporativa i altres d'anàlogues que se li atribueixin; a més, tindrà la d'auxili a l'ordre públic en general i, si s'escau, la de policia judicial d'acord amb les lleis.

Contràriament al que es podria pensar, resulta que la Policia

local té assignat per la llei un ventall amplíssim de funcions. De fet, té les mateixes responsabilitats que qualsevol altre cos policial, tot i que ben sovint s'ha vist relegada a exercir un paper subsidiari en relació amb els CFSE pel que fa a les seves funcions en tant que policia judicial i de manteniment de l'ordre públic. Això s'explica, malgrat tot, fàcilment: la manca d'autonomia municipal no permetia, d'una banda, que els Ajuntaments disposessin dels suficients recursos financers per a mantenir uns serveis policials plenament professionalitzats i, de l'altra, facilitava que l'Administració central apliqués draconianament el principi establert per la "Ley de Orden Público" (1959) i consagrat per la pre-constitucional "Ley de la Policía Nacional" (1978), de "primacía y superior dirección" dels CFSE damunt les Polícies locals. Situació que, igual com la dependència, ha vingut a modificar substancialment la Constitució, la qual ha establert una delimitació clara entre les diferents administracions que integren l'Estat (local, autonòmica, central) i no admet l'existència de cap mecanisme de tutela o de supeditació entre elles. La qual cosa es pot resumir així: la Policia local, depenent de l'Alcalde (pel que fa a la seva organització i l'exercici de les funcions administratives) i dels Jutges (en tant que Policia Judicial), té assignades les mateixes responsabilitats que la resta de cossos policials pel que fa a l'àmbit territorial sotmès a la jurisdicció política del seu Ajuntament.

L'article 126 de la Constitució espanyola estableix la dependència de la Policia Judicial dels Jutges, dels Tribunals i del Ministeri Fiscal en les seves funcions d'investigació del delictes i descobriment i assegurement del delinqüent en els termes que estableixi la llei, deixant oberta la possibilitat de creació d'un cos de Policia Judicial que estigui orgànicament i funcional al servei del Poder Judicial. En tot cas, i com a reconeixement que actualment no existeix aquest cos -malgrat que hi hagi qui se n'atribueix en exclusiva la denominació-, estableix la 'dependència funcional' dels cossos que actuen en aquest àmbit respecte a l'Administració de Justícia. La Llei d'Enjudiciament Criminal, al seu article 283 -anterior en el temps, però paral·lel al precepte constitucional-, enumera els cossos que constitueixen la Policia Judicial, referint-se en els seus apartats 1, 3 i 5 a diferents agents i òrgans locals ("constituïran la Policia Judicial: (...) els serenos, zeladors i qualsevol altres Agents municipals de policia urbana i rural"),

quedant obligats a seguir les instruccions dels Jutges i Tribunals i del Ministeri Fiscal, en tant que auxiliars seus als efectes de la investigació dels delictes i la persecució dels delinqüents.

Per la seva banda, conjugant l'article 126 de la Constitució i els articles 283-286 de la Llei d'Enjudiciament Criminal, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya -al seu article 13,5- preceptua que la Policia Judicial i els cossos que actuïn amb aquesta funció dependran dels Jutges, dels Tribunals i del Ministeri Fiscal en les funcions especificades a l'article 26 de la Constitució i en els termes que disposin les lleis processals. Això pressuposa, almenys, que: en primer lloc, existeixen diferents cossos legalment habilitats per a actuar com a Policia Judicial; en segon lloc, que és el Poder Judicial (poder independent, segons l'article 117,1 de la Constitució qui té la funció de dirigir aquests cossos en l'exercici de les seves funcions com a Policia Judicial; i, finalment, la necessitat que aquesta funció es desenvolupi segons el dcitat de les lleis processals, excloent d'aquest camp qualsevol tipus de normes que no tinguin aquest caràcter (concretament, la "Ley de la Policía Nacional" de 4 de desembre de 1978, la qual podria contenir "normes" processals, però no constitueix en absolut una llei processal, i el "Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa", aprovat per Decret 2038/1975 de 17 de juliol i modificat pel R.D. 2582/1980 de 4 de novembre, el qual constitueix una norma d'organització -i, per tant, de règim intern- sense produir vinculacions per a altres subjectes o òrgans).

Tot plegat en virtut del resultat immediat de valor normatiu tant del text constitucional com de la Llei Orgànica citada (Estatut d'Autonomia), de la qual cosa es dedueix -en aplicació- de la Disposició derogatòria 3.<sup>a</sup> de la Constitució, així com del principi de jerarquia normativa (article 9,3 del mateix text) la derogació de totes aquelles normes que atribueixen a un òrgan de l'Administració central (Cos Superior de Policia) la "primacia y superior dirección" en matèria de Policia Judicial. De no fer-ho així s'estaria negant la més elemental eficàcia de la Constitució, reduint-la a un mer document retòric.

Les funcions de la Policia Judicial, en tant que auxiliar de Jutges, Tribunals i Fiscals, són les d'investigar els delictes públics que es cometin en el seu territori o demarcació; practicar les diligències necessàries per tal de comprovar-los, descobrir els delinqüents i recollir tots els efectes, instruments o proves del delicte que esti-

guessin en perill de desaparèixer, posant-los a disposició de l'Autoritat Judicial (art. 126 de la Constitució i art. 282 de la Llei d'Enjudiciament Criminal). Imposant-li l'obligació -l'article 284 de la mateixa LLEC- de participar a l'Autoritat Judicial o al responsable del Ministeri fiscal, exclusivament, la comissió d'un delictes tan bon punt en tingui coneixement. I l'article 286 de la Llei d'Enjudiciament Criminal encara va més enllà, expressant que quan l'Autoritat Judicial es presenta per tal de formar un sumari, s'han d'aturar les diligències prèvies practica- des per la Policia Judicial, havent d'entregar a aquesta tots els efectes recollits relatius al delictes i posant a disposició judicial els detin- guts, en el cas que n'hi haguessin. Això exclou qualsevol obligació, per part de les Polícies locals, de posar en coneixement d'altres cossos policials els delictes que adverteixin, ja que cap funcionari pertanyent a cossos que no siguin el propi no ostenta una categoria superior als agents locals (donat que pertanyen a nivells administratius diferents i autònoms) i perquè els únics superiors dels agents de Policia local són, en l'àmbit administratius i orgànic, l'Alcalde i, en les funcions de Policia Judicial, els Jutges, Magistrats i responsables del Ministeri Fiscal.

Finalment, també cal tenir en compte el contingut substancial de la part dogmàtica de la Constitució, base damunt la qual es fonamenta la convivència social i l'ordenament jurídic, ja que l'article 17,2 de la Llei Suprema garanteix a qualsevol persona detinguda que serà posada en llibertat o bé a disposició de l'Autoritat Judicial, però que mai no serà traspasada a altres dependències administratives per tal que se li efectuïn noves diligències de prevenció.



CINC

## LES POLICIES A CATALUNYA

Les Polícies locals vénen patint una veritable marginació respecte, d'una banda, del conjunt de l'administració local a la qual pertanyen i, de l'altra, en relació a la resta de cossos policials.

Recentment, un estudi sociològic efectuat -per encàrrec de la Generalitat de Catalunya- pels professors Sabaté i Alabart de la Universitat Central de Barcelona, ha vingut a posar de relleu els trets principals d'aquesta marginació i, de passada, a testimoniar-ne lamentablement la seva vigència.

Segons aquest estudi, existeix una diferència ben notable entre els efectius de la Policia locals (polícies, auxiliars i serenos) de què disposen els ajuntaments de Catalunya en l'actualitat i els que aquests consideren necessaris per tal de poder exercir eficaçment llur funció de seguretat pública. D'aquesta manera, els 7.112 polícies locals existents en l'actualitat s'haurien de convertir -segons els mateixos ajuntaments- en 10.102; la qual cosa significaria un augment del 42'04%.

Un altre fet remarcable és que només el 17'4% dels ajuntaments de Catalunya disposen d'efectius de Policia local, és a dir un total de 162 municipis. Encara són menys, però, els que disposen de plantilles elevades. Només 46 d'aquests municipis tenen més de 20 agents als seus serveis de policia i tant sols 17 ajuntaments compten amb un efectiu superior als 50 polícies. Finalment, també cal tenir en compte que el 78% del tota dels efectius de Policia local es troba concentrat a la província de Barcelona. D'aquest total, 601 són caporals, 164 sergents

i 90 oficials, sots-inspectors o inspector; la qual cosa suposa una proporció d'un càrrec de comandament per cada 6'9 policies.

L'estudi posa de relleu un seguit de característiques que vénen a configurar, en el seu conjunt, el perfil professional dels policies locals de Catalunya. Els homes en constitueixen el 95'4% del total i hi ha un equilibri en l'estructura d'edats (el 50'5% tenen menys de 40 anys, en tant que el 49'5% superen aquesta edat). El nivell de formació general és molt baix (el 71% només tenen el Graduat escolar o estudis primaris) i ben pocs han rebut una formació professional adequada (67 municipis han facilitat formació bàsica als seus policies i 89 algun tipus de formació permanent o d'actualització). Més de la meitat (57%) han nascut fora de Catalunya i només un 12% van escollir la feina de policia com a primera ocupació. Pel que fa als anys de servei hi ha un cert equilibri, essent el grup majoritari el dels que en porten més de cinc anys.

A la majoria de municipis, els policies treballen entre 7 i 8 hores diàries i cobreixen preferentment el torn de matí. En termes generals els sous són baixos: normalment estan per sota de les 700.000 pessetes brutes per individu i any. Només a les plantilles grans la mitja dels sous supera el milió anual. Tot i això, la immensa majoria dels municipis destinen més del 80% del pressupost dedicat a la policia als sous del personal. El total del pressupost destinat a la policia se situa, així mateix, a l'entorn del 5% del total del pressupost municipal ordinari.

La situació que posa de relleu l'estudi encarregat per la Generalitat de Catalunya sobre les Polícies locals respon, òbviament, a una sèrie de factors de naturalesa ben diferent. N'hi ha però, dos de principals.

En primer lloc, indubtablement, la manca d'autonomia municipal que ha caracteritzat el sistema centralista i unitari que hem patit durant tants anys. Sembla indubtable que uns ajuntaments que es trobaven completament supeditats a les autoritats centrals de l'Estat -jurídicament i econòmicament- no estaven en condicions de bastir uns serveis de policia local eficaços. Arreu, els serveis de policia constitueixen uns dels serveis públics més costosos, la qual cosa indica que només uns ajuntaments dotats dels suficients recursos econòmics podran mantenir un servei policial adequat a les seves necessitats.

El segon element que ha incidit de forma especialment negativa en la situació en què es troben les Polícies locals, ha estat la manca d'una política de coordinació destinada a afavorir l'eficàcia d'aquests serveis policials. Si bé és cert que el "Reglamento de Funcionarios" preveia que la "Dirección General de Administración Local" podia adoptar tota una sèrie de mesures destinades a favorir aquesta coordinació, també ho és que mai es van intentar posar a la pràctica.

Els serveis de policia requereixen, en l'actualitat, d'un gran nivell de professionalitat per tal de fer front a les noves formes de criminalitat. En el cas dels serveis locals de policia, només la disponibilitat dels suficients recursos financers i l'existència d'una veritable política de coordinació poden donar lloc a un sistema de seguretat pública eficaç. Dit amb altres paraules, la coordinació és el complement de l'autonomia municipal.

La solució dels problemes més importants que vénen patint les nostres Polícies locals, doncs, entenc que pass a dos nivells complementaris: el reforçament efectiu de l'autonomia municipal i l'aplicació progressiva d'una veritable política de coordinació de les Polícies locals de Catalunya.

Uns ajuntaments que disposin de la indispensable autonomia política i financera, podran mantenir uns serveis policials dotats dels necessaris recursos humans i físics com per a garantir eficaçment l'exercici pacífic dels drets i les llibertats que la Constitució reconeix als ciutadans. Una adequada política de coordinació des de la Generalitat de Catalunya, posarà a l'abast dels serveis locals de policia tots aquells recursos que els hi han de permetre l'accés a uns nivells òptims de professionalitat i que només es poden obtenir a un nivell supra-municipal.

La solució dels problemes que afecten les Polícies locals de Catalunya -com tants d'altres- passa, doncs, per l'acció concertada dels Ajuntaments i la Generalitat de Catalunya, evitant d'una banda i de l'altra concepcions patrimonialistes i desproveïdes de visió de conjunt.

La recent aprovació de la "Llei de coordinació de les Polícies locals a Catalunya" pel Parlament de Catalunya ve a definir amb una major nitidesa el marc en el qual s'hauran de desenvolupar les Polícies locals de Catalunya durant els propers anys. La Llei, en realitat, es mou entre els dos paràmetres bàsics que configuren la problemàtica

específica d'aquests cossos policials: la necessitat de reforçar l'autonomia dels municipis i la conveniència de coordinar l'actuació de les Policies locals.

L'autonomia municipal, a més de ser un principi constitucional, s'ha de convertir cada cop més en una realitat viva capaç de vertebrar una Catalunya en la qual els municipis hauran de jugar un paper determinant. En tots els àmbits de l'Administració pública, així mateix, cal ser conseqüents amb el projecte descentralitzador contingut en la Constitució. Més enllà de circumstàncies conjunturals, cal posar l'accent en la definició d'un model d'organització territorial i administratiu que estigui presidit, sobretot, per un principi fonamental: acostar el màxim nombre de decisions polítiques i de serveis públics al nivell en el qual aquests es presten. O, el que és el mateix, es tracta d'acostar l'Administració als ciutadans.

Pel que fa a la policia, tampoc no hi ha raons que puguin justificar l'allunyament d'aquest principi. La policia, en tant que servei públic de protecció, ha d'estar al més a prop possible dels conciutadans que ha de protegir. Al més a prop possible i amb un contacte permanent i positiu.

Es des d'aquesta perspectiva que s'ha d'entendre la responsabilitat que recau en els representants més immediats de les col·lectivitats municipals, els Ajuntaments. Són els Ajuntaments els qui poden ajustar millor les funcions generals que té encomanades la policia a les necessitats reals i canviants de la seva respectiva comunitat. De la mateixa manera que només una organització policial que es trobi recolzada en una base eminentment local, permetrà la participació dels ciutadans en la formulació de les grans polítiques del servei i en l'acompliment de determinades tasques policials, com ho poden ser les relatives a la prevenció de la delinqüència.

Autonomia no ha de voler dir, en cap cas, disbauxa. Com tampoc no hauria de justificar l'aparició d'actituds municipals patrimonialistes que, en la contemplació de llurs respectius interessos, ens acabaria per fer perdre de vista els interessos generals de Catalunya. Cal, doncs, ja he dit, defensar i promoure l'autonomia dels municipis de cara a la gestió dels respectius serveis locals de policia. Cal, però, anar més enllà. La policia és cada cop més, una activitat complexa en la qual van quedant enrera les actuacions compartimentades. L'extensió

del fenomen de la criminalitat, així com l'augment de la por al crim per part dels ciutadans, obliguen a buscar la màxima coordinació possible entre els diferents cossos policials que actuen a Catalunya i, especialment, entre els nombrosos Serveis locals de policia existents.

Hi ha, en aquest sentit, coses que cauen pel seu propi pes i que ningú ben intencionat podria considerar atemptatòries del principi d'autonomia municipal. Només per dir-ne algunes: la formació unificada de tots els policies de Catalunya, l'establiment de sistemes integrats de comunicació entre els respectius serveis o la progressiva delimitació d'àmbits que elimini les duplicitats i els conflictes, són aspectes de la funció policial en els quals la política coordinadora de la Generalitat de Catalunya haurà de tenir efectes positius a curt termini.

La finalitat que justifica el desenvolupament d'aquesta política resulta, doncs, tan simple com important: es tracta d'afavorir l'eficàcia de les Polícies locals, a base d'integrar les seves respectives actuacions en un sistema general de seguretat pública de Catalunya. D'aquesta política coordinadora, ben segur, se n'hauran de desprendre molts altres beneficis, tant pel que fa a la major professionalització dels policies locals com a la millora dels sistemes d'actuació emprats pels diferents serveis. Ha de permetre, així mateix, encaixar dins d'un model coherent les actuacions de la nova Policia autonòmica amb les de les Polícies locals.

El reforçament de l'autonomia municipal, la potenciació dels Serveis locals de policia i el desenvolupament d'una eficaç política coordinadora són objectius complementaris que només es podran aconseguir mitjançant una acció concertada entre els Ajuntaments i la Generalitat de Catalunya. Això equival a reconèixer que el problema veritable no està a discutir el repartiment del poder policial entre les administracions local i autonòmica, de la mateixa manera que tampoc no es tracta de reproduir aquesta polèmica entre les Administracions autonòmica i central, sinó a definir plegats el nou model d'organització policial que pot respondre millor a les necessitats reals de Catalunya.

D'acord amb aquestes premisses, tindrem a les mans la possibilitat d'aprofundir un espai obert al diàleg i a la cooperació entre els Ajuntaments i la Generalitat de Catalunya, en la perspectiva comuna de dur a bon terme el projecte autonòmic amb sentit de la realitat i amb una visió de conjunt de quins són els problemes i els interessos nacionals dels ciutadans de Catalunya.