

# LIBRE BLANC DE LA PREVENCIÓ I SECURETAT

Conclusions i pronostes del Congrés Valencià de  
la Prevenció d'Incendis XXI, celebrat a Benidorm del 16 al 18 de novembre de 2018



GENERALITAT  
VALENCIANA

TOTS  
A UNA  
VELU

S+EM  IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO  
DE SEGURIDAD PÚBLICA  
Y EMERGENCIAS





# LIBRE BLANC DE LA PREVENCIÓ

...ngres Valencià de  
la Prevenció del Segle XXI, celebrat a Benidorm del 16 al 18 de novembre de 2018



GENERALITAT  
VALENCIANA

TOTS  
A UNA  
veu

S+EM  IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO  
DE SEGURIDAD PÚBLICA  
Y EMERGENCIAS



# BLANC DE LA PREVENCIÓ

...mores Valencià de  
la Prevenció del Segle XXI, celebrat a Benidorm del 16 al 18 de novembre de 2018

**COORDINADOR:**

**José Martínez Espasa Doctor**  
en Criminologia

Comissari en cap de la Policia Local de Dénia



GENERALITAT  
VALENCIANA

TOTS  
A UNA  
veu

**S+EM**  **IVASPE**

INSTITUTO VALENCIANO  
DE SEGURIDAD PÚBLICA  
Y EMERGENCIAS

València, 2019



Aquesta llicència permet a qualsevol persona mesclar, adaptar i crear a partir de la vostra obra, fins i tot amb una finalitat comercial, sempre que se'n cite l'autor i la font (AVSRE. Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències).  
La llicència completa pot consultar-se en <https://creativecommons.org/>.

Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències  
GENERALITAT VALENCIANA  
© Dels textos: els seus autors  
ISBN: 978-84-09-13203-4

Les opinions expressades en aquest document són responsabilitat exclusiva dels autors i de les autores i no necessàriament representen l'opinió de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències de la Generalitat Valenciana.

## AGRAÏMENTS

El mes de juliol de 2018, el director de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, el senyor José María Àngel Batalla, va anunciar, en la reunió de la directiva d'Unijepol Comunitat Valenciana, la celebració d'un congrés sobre seguretat i policia local i va assignar-me expressament la direcció tècnica d'aquest. A ell vull expressar-li el meu sincer agraïment per comptar amb mi. Aquest va ser el tret d'eixida de l'organització d'un congrés en el qual ha participat un gran nombre de professionals de diferents àmbits, que han aconseguit encimbellar un esdeveniment de màxima rellevància per a la Comunitat Valenciana i els seus municipis.

El Congrés va rebre aportacions sobre el títol, els continguts, els ponents, el format, etc. i es va anar gestant alhora que es tancava la data i el lloc: l'Hotel Melià Villaitana de Benidorm, del 16 al 18 de novembre de 2018.

M'agradaria felicitar Helia Castro, coordinadora de Grups de l'Hotel, i Emilia Espósito, que, durant els dies de celebració del Congrés, va estar al capdavant de la gestió de l'esdeveniment.

L'equip de treball que mereix tot el reconeixement per la gran tasca que ha dut a terme comença per l'IVASPE, sota la magnífica direcció d'Ángeles Navarro Gosálbez, cap del Servei de Formació en Seguretat i Emergències en l'IVASPE de l'AVSRE.

També ha sigut fonamental el metòdic treball dels instructors de l'IVASPE: Ana Belén Martínez Castillo, Vicente Ramón Pascual, Laura Serrano Victoria, Joseph Patrick Kingston Andrés, Cristina Martínez Martínez, David García Ruíz, Álvaro Mérida Verde i Alfredo Esteve García.

El nucli dur, el motor del Congrés que, amb valentia, ha resolt tots els aspectes d'organització i de desenvolupament, han sigut: José Antonio Monfort Pons, intendent en cap de la Policia Local de Xàbia; Cristóbal Buigues Lorenzo, intendent de la Policia Local de Xàbia; José Francisco Mayans Ferrer, oficial en cap de la Policia Local del Poble Nou de Benitatxell; Domingo Anarte Rubio, inspector en cap de la Policia Local de Benissa; Agustín Rubio López, inspector en cap de la Policia Local de Finestrat; José Cristian Cañizares Sánchez, inspector en cap de la Policia Local de Dolores; Ricardo Muñoz Blasco, agent de la Policia Local de Cullera i Carlos Pomares Ramón, inspector de la Policia Local de Mutxamel.

Cal destacar, una vegada establida una bona base organitzativa, que la clau de l'èxit d'aquest Congrés Valencià de Seguretat Local va estar en la implicació i el nivell professional i acadèmic de totes i tots els seus participants. La majoria d'ells tenien agendes molt ocupades i compromisos que van ajustar gustosament per a acudir a aquest fòrum de debat sobre prevenció i seguretat.

I a les autoritats que van acudir a aquesta cita de professionals de la seguretat: al company i delegat del Govern a la Comunitat Valenciana, el senyor Juan Carlos Fulgencio Tejedor; a la consellera de Justícia, la senyora Gabriela Bravo Sanestanislaio; a l'alcalde de Benidorm, el senyor Antonio Pérez Pérez; i al regidor de Seguretat, el senyor Lorenzo Martínez Sola. Com a ponents, hi van acudir la directora general de Formació Professional del Ministeri d'Educació i de Formació Professional, la senyora Clara Sanz López; l'alcalde de Vila-real, el senyor José Benloch Fernández; i el regidor de Seguretat Ciutadana, Mobilitat i Mercats de l'Ajuntament de Dénia, el senyor Javier Scotto di Tella Manresa.

L'intendent de la Policia Local de Xàbia, Cristóbal Buigues, afirmava, mesos abans del Congrés, que anàvem a marcar un abans i un després. Des del meu punt de vista, els objectius del director de l'Agència s'han assolit gràcies al treball de totes les persones que hi van participar.

José Martínez Espasa  
Coordinador tècnic del Congrés



## ABREVIATURES

<b>AVSRE</b>	Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències de la Generalitat Valenciana
<b>BOE</b>	Butlletí Oficial de l'Estat
<b>CCTV</b>	Circuit tancat de televisió
<b>CISE</b>	Centre d'Investigació de Seguretat i d'Emergències (dependent de l'IVASPE)
<b>DGAS</b>	Direcció General d'Administració de Seguretat de la Generalitat de Catalunya
<b>EUA</b>	Estats Units d'Amèrica
<i>et al.</i>	i altres
<b>FEMP</b>	Federació Espanyola de Municipis i Províncies
<b>IVASPE</b>	Institut Valencià de Seguretat Pública i Emergències de l'AVSRE
<b>LO</b>	Llei orgànica
<b>LOFCS</b>	Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat
<b>TREBEP</b>	Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
<b>Vid.</b>	Vegeu

# ÍNDEX

## **PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES DEL CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL:**

LA PREVENCIÓN DEL SIGLO XXI

José María Ángel Batalla

Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de la Generalitat Valenciana.....

13

## **PRESENTACIÓ DE LES CONCLUSIONS DEL CONGRÉS VALENCIÀ DE SEGURETAT LOCAL:**

LA PREVENCIÓ DEL SEGLE XXI

José María Ángel Batalla

Director de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències de la Generalitat Valenciana.....

15

## **LA SEGURETAT PÚBLICA QUE FUNCIONA:**

DOS MODELS I UN COMPROMÍS

VICENTE GARRIDO GENOVÉS

Professor titular catedràtic acreditat de Criminologia de la Universitat de València.....

16

## **FONAMENTS PER A UN SISTEMA DE SEGURETAT PÚBLICA**

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de Projectes i d'Investigació de la Secretaria de Seguretat Pública de la Generalitat de Catalunya.....

30

## **ECOLOGIA DEL DELICTE APLICADA A LA SEGURETAT LOCAL**

CÉSAR SAN JUAN GUILLÉN

Professor titular de Psicologia Social de la Universitat del País Basc.....

45

## **LA SEGURETAT DE LES DONES EN L'AGENDA POLÍTICA**

LOHITZUNE ZULOAGA LOJO

Professora de Sociologia de la Universitat Pública de Navarra.....

57

## **LA SEGURETAT EN L'AGENDA POLÍTICA LOCAL**

JAVIER SCOTTO DI TELLA MANRESA

Regidor de Seguretat Ciutadana, Mobilitat i Mercats de l'Ajuntament de Dénia.

Vicepresident del Fòrum Espanyol de Prevenció i Seguretat Urbana (FEPSU).....

64

## **LA LEGITIMITAT POLICIAL EN LA SOCIETAT DIVERSA: AVANÇANT CAP A LA COOPERACIÓ I CONFIANÇA PÚBLICA**

ALFREDO PACHECO TORRALVA

Intendent en cap de la Policia Local de Rafelbunyol.....

75

## **LA POLICIA LOCAL COM A POLICIA JUDICIAL: ESTAT DE LA QÜESTIÓ**

CARLOS POMARES RAMÓN

Inspector de la Policia Local de Mutxamel.....

84

**EL MODEL POLICIAL QUE VE: MITES I REALITATS DE L'IMPACTE DE LA INTEL·LIGÈNCIA ARTIFICIAL I LA CIÈNCIA DE DADES EN LA PREVENCIÓ POLICIAL DEL CRIM**

FERNANDO MIRÓ LLINARES

Catedràtic de Dret Penal i Criminologia de la Universitat Miguel Hernández d'Elx  
Director del Centre d'Investigació Criminal per a l'Estudi i la Prevenció de la Delinqüència.....

98

**CONCLUSIONS I PROPOSTES DEL CONGRÉS VALENCIÀ DE SEGURETAT LOCAL: LA PREVENCIÓ DEL SEGLE XXI. EL LLIBRE BLANC DE LA PREVENCIÓ I LA SEGURETAT LOCAL VALENCIANA\***

JOSÉ MARTÍNEZ ESPASA

Comissari en cap de la Policia Local de Dénia.....

114

**APÈNDIX**

Trobada de policies locals doctors universitaris: punt de partida del CISE i reflexions entorn de la governança de les ciutats, la Llei de coordinació i el futur de la seguretat local.....

137

**José Martínez Espasa**

Comissari en cap de la Policia Local de Dénia

**Ricardo Muñoz Blasco**

Agent de la Policia Local de Cullera

**GALERIA D'IMATGES DEL CONGRÉS**.....

141





## PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES DEL CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL: LA PREVENCIÓN DEL SIGLO XXI

Al cierre del Congreso, creo que podemos considerarnos muy satisfechos y satisfechas. Y los motivos son muchos y variados. Por primera vez, hemos podido llevar a cabo un evento de estas características con ponentes de primerísimo nivel y donde se han escuchado también las voces de las organizaciones sindicales en lo relativo a las mejoras pendientes en policía local con total normalidad. Esto redundará en la satisfacción de reconocer que la actividad investigadora ha llegado a la Policía para quedarse. La calidad y cantidad de las aportaciones científicas y técnicas ha sido muy considerable y ello nos muestra que la mejor formación y capacitación de los y las profesionales de las policías locales es ya una realidad y su efecto se ha dejado sentir con evidencia.

En el congreso, han sido abordados distintos aspectos de la nueva Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de las policías Locales de la Comunitat Valenciana, impulsada por la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE). Esta Ley diseña un nuevo modelo policial para la Comunidad Valenciana, donde se plantean nuevos retos para la Policía Local, que deben pasar por la innovación, la proximidad, la prevención y el sello de calidad en sus actuaciones. El objetivo incuestionable e innegociable debe ser la vocación de servicio a la ciudadanía, para así dotar de los máximos estándares de calidad al quehacer diario, siendo más próximos, más profesionales, si cabe, a la vez que se insiste en un continuo proceso de aprendizaje liderado por el IVASPE, con el único propósito de ser capaces de cumplir con la identidad de servidores públicos.

Por lo que respecta a las conclusiones del Congreso y los retos de futuro que se plantean, **quedan resumidos en los 70 puntos que deberían configurar la agenda política valenciana**, a corto y medio plazo, y que a continuación se recogen en este **Libro blanco de la prevención y la seguridad local valenciana**.

José María Ángel Batalla  
Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias  
de la Generalitat Valenciana



## **PRESENTACIÓ DE LES CONCLUSIONS DEL CONGRÉS VALENCIÀ DE SEGURETAT LOCAL: LA PREVENCIÓ DEL SEGLE XXI**

Al tancament del Congrés, crec que podem considerar-nos molt satisfets i satisfetes. I els motius en són molts i diversos. Per primera vegada, hem pogut dur a terme un esdeveniment d'aquestes característiques amb ponents de primer nivell i en què s'han escoltat també les veus de les organitzacions sindicals quant a les millores pendents en policia local, amb total normalitat. Això redunda en la satisfacció de reconèixer que l'activitat investigadora ha arribat a la Policia per a quedar-se. La qualitat i quantitat de les aportacions científiques i tècniques ha sigut molt considerable, i això ens mostra que la millor formació i capacitació dels i les professionals de les policies locals és ja una realitat i el seu efecte s'ha deixat sentir amb evidència.

En el Congrés, s'han abordat diferents aspectes de la nova Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de les policies locals de la Comunitat Valenciana, impulsada per l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències (AVSRE). Aquesta llei dissenya un nou model policial per a la Comunitat Valenciana, en què es plantegen nous reptes per a la Policia Local, que han de passar per la innovació, la proximitat, la prevenció i el segell de qualitat en les seues actuacions. L'objectiu inqüestionable i innegociable ha de ser la vocació de servei a la ciutadania i, així, dotar el quefer diari dels màxims estàndards de qualitat i ser més pròxims i més professionals encara, alhora que s'insisteix en un continu procés d'aprenentatge liderat per l'IVASPE, amb l'únic propòsit de ser capaços de complir la identitat de servidors públics.

Pel que respecta a les conclusions del Congrés i els reptes de futur que es plantegen, **queden resumits en els 70 punts que haurien de configurar l'agenda política valenciana**, a curt i mitjà termini, i que a continuació es recullen en aquest **Llibre blanc de la prevenció i la seguretat local valenciana**.

José María Ángel Batalla  
Director de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències  
de la Generalitat Valenciana



## VICENTE GARRIDO GENOVÉS

Professor titular catedràtic acreditat de Criminologia de la Universitat de València.

### 1. Dos models: la criminologia del control del delictes *versus* la criminologia de la prevenció del criminal.

En un important article que va publicar-se el setembre de 2018, Ronald Clarke, un dels pares de la prevenció situacional, llança un envit a allò que ell anomena la "criminologia positiva" (o positivista), la tesi central de la qual és que "la conducta dels delinqüents està determinada per les experiències del seu passat" (Clarke, 2018: 20), és a dir, "que la gent delinqueix com a resultat de forces més enllà del seu control, bé de tipus genètic, bé provinents del seu creixement o a causa de la seua posició en la societat" (Clarke, 2018: 23). Contràriament, Clarke assenyala que el futur d'aquesta ciència, quant a la seua capacitat per a explicar i previndre el crim, ha de descansar en el model neoclàssic representat per la criminologia ambiental, el qual "[està] unit al model de l'elecció racional, que planteja el disseny de les situacions i el canvi en la gestió de la delinqüència a fi de restringir les eleccions dels delinqüents i modificar el seu comportament" (p. 20).

Al seu judici, el model positivista ha fracassat en la seua promesa de previndre el crim de manera satisfactòria, i ell esmenta les raons següents.

En primer lloc, tenim la fal·làcia de les causes "profundes" de la delinqüència, a què s'ha fet referència abans i que diu que el subjecte és el resultat de les experiències que l'han conformat com a persona. L'origen d'aquesta fal·làcia prové del domini de la sociologia en la criminologia (en particular, d'un dels seus grans noms, Edwin Sutherland), la idea central del qual sobre la prevenció dels delictes ha sigut sempre la d'atacar les causes profundes; com a resultat, "[els sociòlegs] no creuen que les oportunitats [per a delinquir] exercisquen un paper important en la causació dels delictes" (p. 23). Clarke planteja que, en aquesta cerca de les causes "profundes", no es pot arribar a cap part, ja que sempre podem arribar a una causa més "profunda" encara, en una regressió inacabable. Clarke sosté que la distinció que va fer Paul Ekblom (1994) entre causes "pròximes" i "llunyanes" del crim "va proporcionar un altre colp fatal a la hipòtesi de les causes profundes del delictes, [ja que] si bé les causes "llunyanes" serien les causes "profundes" del crim, Ekblom va argumentar de manera convincent que les causes "profundes" del crim, Ekblom va argumentar de manera convincent que les causes "pròximes" (inclosa l'oportunitat per a cometre el delictes) en serien els determinants més poderosos, en part perquè la cadena causal entre aquestes i el crim actuaria de manera molt més intensa i directa" (p. 24).

La segona raó que assenyala Clarke és el que anomena el "biaix disposicional", amb el qual es refereix al fet que els criminòlegs han tendit a ignorar la conducta criminal (el comportament que es concreta en un delictes; l'acte en si), per a posar la seua atenció en la "criminalitat", és a dir, la disposició que té el subjecte a cometre delictes. Aquesta posició, de nou mantinguda per Sutherland i la sociologia, "ha tingut com a resultat que, fins al dia de hui, les teories criminològiques persegueixen explicar les causes del desenvolupament de la disposició criminal, i no per què ocorren els crims" (p. 25). Clarke destaca que, a partir de l'obra de Kurt Lewin (1936), en què s'assenyalava que la conducta era el producte de la interacció de la personalitat per la situació, la investigació posterior ha confirmat la importància de la situació (oportunitat) en l'origen del crim. Una fita en aquest sentit va ser el treball dels psicòlegs socials Nisbett i Ross (1980), que, amb el seu concepte d'"error fonamental de l'atribució", descriueren l'hàbit de les persones a posar en la disposició o la personalitat dels individus la causa de les conductes i desestimaven, doncs, l'important paper de la situació. Posteriorment, Pease i Laycock (2012) van desenvolupar aquest concepte i van indicar que l'error d'atribució no s'aplica a u mateix:

“Som feliços quan reconeixem els determinants situacionals dels nostres propis pecats. Estic de mal humor perquè he dormit malament; però ell està de mal humor perquè és així” (2012, p. 178; citat en Clarke, 2018: 25).

Un tercer argument és “la negació de la capacitat de triar”. Els positivistes, com ja s’ha esmentat, creuen que els delinqüents actuen a causa de forces que escapen del seu control, mentre que per als defensors de la perspectiva de l’elecció racional (Clarke, 2018: 25-26):

L’elecció racional és un model de la presa de decisions que condueixen al delicte, la qual cosa permet una variació considerable quant a l’exercici de la racionalitat, a causa de la informació imperfecta disponible per als delinqüents en relació amb les diferents eleccions i les seues conseqüències, els límits [inherents a l’ésser humà] quant al processament de la informació, el seu desig freqüent d’obtenir una recompensa immediata, el seu habitual desajustament cognoscitiu producte del consum d’alcohol i de drogues, i, així, successivament... Aquesta [l’elecció racional] és una de les tres teories principals de la criminologia ambiental, però les altres dues (la teoria de les activitats quotidianes i la teoria del patró delictiu) també se subscriuen implícitament a un model vinculat per l’elecció racional que fa el criminal. Marcus Felson (...) va resumir nítidament el paper de l’elecció en aquestes teories: “La gent fa eleccions, però ells no poden elegir les eleccions de què disposen”.

El quart argument és la indiferència davant de l’oportunitat per a cometre el delicte. En efecte, com ja s’ha assenyalat anteriorment, per als criminòlegs positivistes, l’oportunitat per a cometre el crim és una cosa quasi irrellevant. Així, doncs, desatenen la important investigació que apunta en sentit contrari. No obstant això, les obres seminals d’Oscar Newman (1972), amb el seu concepte de l’“espai defensable”, i de C. Ray Jeffrey (1977), amb la “prevenció del delicte mitjançant el disseny ambiental”, ja van posar en relleu una nova manera d’entendre la importància de la situació (oportunitat) en l’origen del delicte.

A continuació, Clarke esmenta el cinqué error de la criminologia positivista: la sobresimplificació del delicte (Clarke, 2018: 27).

Fins i tot quan s’estableixen diferents tipus de delictes (p. ex., delictes de coll blanc, crim organitzat, delictes violents, delictes sexuals, terrorisme, etc.), la majoria de les diferències que s’estableixen dins d’aquestes categories a penes és estudiada, i, de manera conjunta, aquestes categoritzacions contribueixen a ignorar la multitud de tipus específics de delictes que ocorren en la vida diària. [Perquè] cada un d’aquests delictes és el producte de la seua pròpia estructura d’oportunitat i són comesos pel seu propi grup de delinqüents, amb les seues habilitats i els seus coneixements i motius específics. Enfrontats a aquesta complexitat, els criminòlegs ambientalistes han adoptat en els seus estudis un focus específic per a cada delicte.

Un sisé error o argument erroni que mantenen els positivistes va ser confondre els resultats obtinguts en els anys 70 i 80 del segle passat respecte al tractament dels delinqüents (l’anomenada doctrina del “no res funciona”, popularitzada per Martinson, 1974), que van llançar unes pobres expectatives d’èxit, amb la nostra capacitat per a reduir la comissió dels actes delictius: “En virtut de l’evidència disponible en aquells anys, era raonable pensar que poc o res podia aconseguir-se per a reduir la criminalitat, però d’això no es deduïa que no es podia fer res per a reduir el delicte” (Clarke, 2018: 28). I esmenta James Q. Wilson, que, en la seua cèlebre obra *Thinking about crime*, va dir que si els criminòlegs s’obstinaven a intentar canviar causes “profundes” que són impossibles de canviar (com la pobresa, la privació relativa o l’absència d’uns bons pares), aleshores la seua aportació a la política criminal seria irrellevant.

Finalment, Clarke presenta una llista dels èxits que va assolir la prevenció situacional del delicte mitjançant estudis amb un disseny rigorós, entre els quals figuren, com a exemple, els següents:

1. Consum d'alcohol responsable en *pubs* i clubs d'Austràlia.
2. Prohibició de conduir en carrers de Los Angeles per a previndre tirotejos.
3. Mesures "anticlonació" per a telèfons mòbils als Estats Units.
4. Neteja sistemàtica dels trens del metro de Nova York per a previndre els grafitis.
5. Etiquetes electròniques en els productes que es venen en botigues dels Estats Units.
6. Mesures de seguretat en l'embarcament dels aeroports de tot el món.
7. Portes que garbellen l'entrada a carrers per a previndre el robatori en habitatges a Liverpool.

Clarke sosté que el descens espectacular de la delinqüència que s'ha produït en la majoria dels països occidentals en els últims vint anys es va deure a les mesures de prevenció situacional que, de manera massiva, van adoptar institucions, empreses i comerços (cita Van Dijk *et al.*, 2012).

En seté lloc, Clarke defensa que la criminologia positivista s'ha caracteritzat per mostrar una gran empatia amb els delinqüents, juntament amb la indiferència pel dany que pateixen les víctimes dels delictes. No obstant això, no hi ha dubte que les víctimes dels delictes solen ser també persones en els estrats més vulnerables de la societat i que els joves són més victimitzats que els adults o ancians, tal com es coneix com a resultat de les enquestes de victimització que es van començar a fer en 1972 als Estats Units. A més, sabem que una part de la població tendeix a ser víctima del delicte de manera repetida: Farrell i Pease (1993) van mostrar que el 4 % dels enquestats en el British Crime Survey acumulaven el 40 % de tots els delictes informats. En resum, els estudis que s'han interessat per les víctimes han sigut de gran valor per a orientar la tasca de prevenció de la Policia, a més de constituir la base de les campanyes dirigides al públic en general perquè aquest adopte mesures contra els crims, atés que en moltes ocasions la Policia no pot protegir els ciutadans mentre duen a terme les seues activitats quotidianes (Clarke, 2018: 29-30).

En huité lloc, Clarke retrau als criminòlegs positivistes el seu fracàs per a reconèixer l'àmplia regulació de la societat, és a dir, que al llarg del dia hi ha nombroses regles que hem de seguir per a poder viure en societat i fer les nostres tasques, des de les normes de trànsit fins a l'adquisició de bitllets en els transports o la necessitat d'acceptar els requeriments de pagar amb targeta. És a dir: les institucions i empreses de la nostra societat exerceixen una regulació constant del nostre comportament, la qual cosa suposa una "regulació cívica del delicte". A conseqüència d'això, Clarke emfatitza que aquesta "nova criminologia del control de la delinqüència" ha d'allunyar-se de la "vella criminologia positivista", i, en lloc d'això, emfatitzar les línies següents d'investigació i actuació (Clarke, 2018: 31-33):

1. En lloc d'explicar la criminalitat (la disposició a delinquir), els criminòlegs haurien de centrar-se a explicar i reduir el delicte. A més, cal ser específic en el delicte que vol previndre's, ja que cada un té la seua pròpia "estructura d'oportunitat", és a dir, "el conjunt únic de condicions socials i físiques que fan possible el delicte" (p. 31). I posa com a exemples, entre altres, els següents: atacs amb àcid a dones, segrestos de xiquets, ciberassetjament, violacions comeses per coneguts, profanació de tombes, frau en el cobrament d'assegurances, delictes comesos en mitjans de transports, tràfic de persones... Els criminòlegs joves poden llaurar-se un futur especialitzant-se a elaborar mesures orientades a reduir-ne la freqüència i els efectes.
2. El model dominant de la criminologia del control del delicte ha de ser "neoclàssic" (en referència a l'escola clàssica de criminologia iniciada per Beccarà i Jeremy Bentham), un model d'elecció racional ja adoptat per les tres principals teories de la criminologia ambiental. Si es parteix del fet que el delinqüent és racional, aleshores podem dissenyar l'ambient per a dificultar que obtinga els seus objectius.
3. La nova criminologia ha de ser més interdisciplinària (economia, psicologia, arquitectura, enginyeria...), empírica i tecnològica, a fi de disminuir la rellevància dels estudis sociològics sobre les causes "profundes" del delicte.

4. Interessar-se més en les víctimes redundarà en el fet que siguen més capaces de prendre mesures de precaució enfront del delictes, durant el transcurs de les seues activitats quotidianes.
5. Cal aprofundir en la manera en què les regulacions (normes) tan àmplies que hi ha en la societat i que incideixen en la nostra vida diària afavoreixen la prevenció del delictes, i reduir progressivament les que tinguen conseqüències negatives per al benestar de la població.

Precisament, aquesta nova criminologia del control del delictes descansa en bona part sobre aquesta última idea, en el desenvolupament de mesures reguladores (normes) que, aplicades en la vida diària, puguen previndre el delictes. Així ho explica La Vigne (2018: 203): "L'ús de l'autoritat reguladora per a previndre el delictes requereix adaptabilitat; les normes efectives necessiten ajustar-se als delictes específics i als seus contextos situacionals, així que els encarregats que aquestes normes s'observen han d'estar vigilants per a adaptar-les als contextos associats a aquells delictes que són el focus d'interés. En tot cas, resulta crucial centrar-se en l'estructura d'oportunitat subjacent al delictes, un enfocament que és fonamental en la prevenció situacional del delictes (...), el qual ha demostrat la seua efectivitat en la reducció d'oportunitats criminals mitjançant estratègies com l'increment del risc [d'aprehensió], incrementant l'esforç necessari per a cometre el delictes, reduint els beneficis esperats i eliminant les excuses associades a l'activitat delictiva". Així, per exemple, no bastaria amb ocupar-se de categories delictives o tipus com "robatori en comerços", sinó que caldria ser més específics: per exemple, "robatori en farmàcies".

Com hem vist, és crucial identificar l'estructura d'oportunitats associada al delictes. Per a fer-ho, s'utilitza l'"anàlisi del guió del delictes" [*crime script analysis*], la qual "separa cada pas del procés de la comissió del delictes en un nivell micro d'especificitat" (La Vigne, 2018: 204), a fi d'implementar mesures que dificulten que el subjecte complete amb èxit tot el procés implicat en l'acte delictiu.

Però, juntament amb la importància indubtable de l'estructura de l'oportunitat, també és crucial que les normes que cal fer complir siguen les adequades en funció dels diferents actors que estiguen en disposició de vigilar aquestes normes, així com els llocs implicats, i, finalment, atenent –com és lògic– els límits establits pels ordenaments jurídics pertinents. Això ens porta a haver de plantejar-nos la importància, per exemple, de la col·laboració entre la seguretat privada i la pública, i la manera en què –en un altre exemple– la policia local pot relacionar-se amb amos de *pubs* i d'altres establiments de consum d'alcohol perquè es complisca la normativa vigent. Però, en tot cas, els mànagers o responsables d'empreses o de locals comercials haurien de poder ser escoltats a fi que les normes siguen més eficaces.

La importància del lloc pot igualment exemplificar-se en els plans de prevenció de l'assetjament escolar, en què la policia local i diferents professors amb responsabilitat a l'escola poden adoptar, de manera més profitosa, un marc col·laboratiu en què es respecten les característiques de l'activitat docent i el clima d'un centre escolar.

Sens dubte, com a rerefons de tot això, hi ha la importància que els ciutadans consideren legítimes aquestes normatives. Cal tindre present, com adverteix Kirk (2009), que el risc de criminalitzar i regular en excés la vida pública pot tindre costos no desitjats: bé, en termes de provocar un desplaçament del delictes (La Vigne, 2018); bé, en generar confusió i una càrrega excessiva en la convivència i les seues llibertats per excés de zel regulador sobre els ciutadans, a més de generar animadversió cap a un estat que usa i abusa de les multes i penes pecuniàries com a principal element d'incentivació per a complir aquestes normes (Kirk, 2009:452).

## II. Errors en la criminologia del control del delictes

S'entenen les crítiques dels proponents del model de control del delictes; moltes vegades, les propostes dels criminòlegs en matèria de política criminal semblen llunyanes, difuses, molt costoses d'implantar i, en efecte, com suggereix Clarke (2018), a vegades semblen que es perden en la cerca de causes "profundes" que no acaben mai de ser solucionades convenientment, en bona part perquè excedeixen amb molt la política criminal (com poden els criminòlegs influir sobre la desigualtat econòmica entre els ciutadans?).

Aquesta qüestió, però, no pot confondre's amb la idea que la criminologia que posa el seu focus en les persones (el criminal o la "criminalitat", en termes de Clarke) no ha obtingut resultats rellevants. És a dir, Clarke i altres autors del model de l'elecció racional (vegeu, per exemple, Felson, 2018) entenen que el progrés científic en la prevenció del delictes exigeix centrar-se exclusivament en l'acte criminal, és a dir, en el crim, però això és perquè no han fet un repàs adequat del que ha aconseguit la criminologia convencional; i, per descomptat, bona part de la culpa la tenim els criminòlegs, que a penes hem projectat el nostre treball a l'exterior (Garrit, 2017):

La criminologia crea coneixement quan formula les preguntes centrals en relació amb el tipus de realitat que és objectiu de la seua atenció, estableix els mètodes d'investigació que resulten més idonis i avalua els resultats d'acord amb criteris d'evidència científica. Podem definir la criminologia pública com l'intent que aquest coneixement científic es tinga en compte en el disseny de les polítiques públiques vinculades amb el fet delictiu i en la repressió o la prevenció d'aquest. Aquestes polítiques públiques es vinculen amb àrees d'estudi de la criminologia, i són el sistema de justícia (els tribunals), la Policia, el desplegament de les lleis (com a orientadores de les conductes que haurien de ser objecte de sanció penal), el sistema penal (ja que orienta el tipus de sanció o la mesura d'intervenció que cal imposar d'acord amb els seus efectes) i la comunitat, com a recipient de programes de prevenció primaris i secundaris.

Però la veritat és que la criminologia pública a penes ha existit... No obstant això, hi ha abundants estudis que proven que l'anomenada criminologia "convencional" o de prevenció del delinqüent ha tingut molts més èxits dels que la gent del carrer coneix. Per exemple, només cal acostar-se al web del Grup Campbell en Crim i Justícia (<https://campbellcollaboration.org/about-campbell/coordinate-groups/crime-and-justice.html>) per a comprovar que hi ha programes efectius en la rehabilitació dels delinqüents (Lipsey, Landenberger i Wilson, 2007), en la prevenció de la delinqüència juvenil i altres formes de violència, inclòs el *bullying* o l'assetjament escolar (Zych, Farrington i Ttofi, en premsa), o en la disminució dels delictes en certes comunitats mitjançant mesures policials i socials (Straub, 2008), així com la important evidència empírica que dona suport a la idea de les "comunitats eficaces" (Anderson *et al.*, 2015); i, sens dubte, també hi estan representats els mètodes de prevenció situacional, l'influx creixent dels quals en la política criminal sembla inqüestionable i, encara més, són absolutament necessaris per a atallar certs crims. Qui podria oposar-se a la necessitat de posar controls als assistents a un jutjat o als passatgers d'un avió? De fet, aquestes mesures ja formen part de la nostra vida, ningú s'alarmaria per la presència de les etiquetes magnètiques en les peces o per les càmeres presents en carrers i establiments.

Però hi ha una qüestió de fons més important. La idea que la criminologia convencional o positivista necessita sempre atacar causes "profundes" o "últimes" no és certa. Modificar el clima escolar i les estratègies d'ensenyament poden ser un instrument efectiu per a combatre els problemes de conducta en els xiquets i una subseqüent activitat delictiva. De la mateixa manera, proporcionar una atenció primerenca a xiquets xicotets mitjançant programes de suport a mares que crien soles les seues filles, en què se'ls ensenya estils efectius de cria i se'ls proporciona un suport econòmic, s'ha revelat una estratègia efectiva en la prevenció dels actes delictius comesos per menors.

Senzillament, renunciar a tractar la disposició a cometre delictes, o, si es prefereix, als factors de risc existents en les persones i en la manera en què aquestes interaccionen en la comunitat, seria tant com renunciar a la mateixa millora de la societat. La seguretat pública, si s'entén en un

sentit ampli, no pot centrar-se de manera exclusiva en la prevenció situacional. Un exemple d'això el tenim en la relació existent entre salut mental i delinqüència. La conducta delictiva i antisocial no només afecta els delinqüents i les víctimes, sinó tota la societat, i no ens referim únicament als diners que absorbeix de la societat, sinó a la deterioració que produeix en la convivència. D'altra banda, l'evidència actual assenjala que la delinqüència, en aquells individus que mantenen una carrera delictiva prolongada, s'inicia al costat d'un conjunt d'altres problemes greus com el fracàs escolar i el consum d'alcohol i de drogues, fet que constitueix, potser, el punt més destacat d'una "síndrome de fracàs social". De manera més concreta, hui, l'evidència assenjala que l'estil de vida delictiu prolongat s'associa a un nombre elevat de problemes en la salut física i mental, en particular, pel que fa a aquesta última, en els trastorns d'ansietat i de depressió (Ttofi, Piquero, Farrington i McGee, en premsa). Tampoc podem oblidar l'associació que hi ha entre les llars on almenys un dels pares desenvolupa una carrera delictiva i els delictes de violència contra la dona i el maltractament infantil.

Finalment, no hauríem d'oblidar que la idea que els delinqüents són sempre racionals és una presumpció molt general, i és difícil d'utilitzar en molts comportaments que impliquen delictes violents (com les agressions sexuals, la violència contra la dona i el maltractament infantil). D'igual manera, tot i que detindre's en un nivell "micro" per a descriure l'estructura d'oportunitat de delictes específics té, sens dubte, un gran mèrit, és important tindre present que molts delinqüents contra la propietat són versàtils; és a dir, que tenen capacitat per a adaptar-se a nous objectius delictius sense trobar dificultats per a seguir amb l'activitat delictiva bloquejada o restringida per les mesures situacionals (Gottfredson i Hirschi, 2016).

### **III. La política de seguretat requereix adoptar un marc narratiu**

Anteriorment, s'ha assenyalat que la criminologia, en matèria de disseminació dels resultats, ha realitzat una tasca que dista molt de ser perfecta. Això no només indica que la tasca científica té problemes per a arribar al gran públic, sinó que –cosa que és més important– no ha sigut capaç d'establir una comunicació eficaç amb els poders públics i la societat en general per a implementar polítiques públiques de seguretat que compten amb una àmplia acceptació, la qual cosa, sens dubte, dificulta en grau suprem l'assoliment amb èxit dels seus objectius.

Precisament per a esmenar aquest plantejament deficitari, ha sorgit en els últims anys l'aplicació de la psicologia i la criminologia narrativa a l'àmbit de la política social i criminal. Les persones, per la nostra pròpia naturalesa, imposem un significat al món que ens envolta i a la manera en què ens relacionem amb aquest de manera narrativa, és a dir, mitjançant la creació d'històries o de relats. Aquests relats són guions o esquemes heurístics que ens permeten tirar avant sabent què hem d'esperar de l'ambient que ens envolta, i constitueix el marc en el qual ajustem les nostres actituds, opinions i respostes emocionals.

Si això és cert per a l'individu, també ho és per a les polítiques públiques, raonen Crow i Jones (2018), el text dels quals exposem de manera preferent ací. Al seu judici, les polítiques públiques de seguretat han d'evitar dues fal·làcies o errors fonamentals que minen la seua acceptació entre la comunitat. El primer és el que denominen "la fal·làcia del coneixement", que consisteix a creure que la societat acceptarà una determinada política simplement pel fet que està avalada per dades científiques, és a dir, perquè es recolza en la "veritat", i, una vegada corregit aquest desconeixement, el programa públic no hauria de tindre més contratemps. Es tracta, per consegüent, de corregir la ignorància dels ciutadans: una vegada que els experts han explicat bé les coses, el públic les acceptarà.

Per desgràcia, sabem que no només resulta difícil explicar de manera comprensible realitats ben complexes com les humanes i socials, sinó que no basta "dir la veritat" perquè una política pública tinga l'acceptació popular. La raó d'això, entre altres aspectes, es troba en el fet que les persones no solem utilitzar la raó tant com es pensa. Kahneman (2011) descriu dos tipus de cognició humana, a la qual denomina sistema 1, en què es processa la informació sense molta elaboració cog-

nitiva i s'acolorix sobretot per les emocions que provoca la informació rebuda; i el sistema 2, en el qual la gent pensa ja de manera més reflexiva i deixa l'emoció en un lloc més secundari. A partir d'aquesta divisió, Kahan (2014) va assenyalar que la gent sol prendre decisions en les seues creences culturals abans que en les dades o els coneixements existents sobre l'assumpte a tractar; a açò ho va anomenar la "hipòtesi del raonament motivat" (mencionat en Crow i Jones, 2018: 219). "El coneixement, per consegüent, ha de ser processat per la gent; la gent s'enfronta a aquest coneixement amb un bagatge considerable compost per la manera en què comprén o interpreta el món, i està programada per a protegir aquest bagatge" (p. 219).

Una anècdota que va explicar un científic en un article de *The New York Times* en 2017 explica bé aquest fenomen. Comentava que en una parada en una cafeteria en el transcurs d'un llarg viatge d'autobús va tindre oportunitat d'escoltar una animada conversa d'un grup de viatgers. L'assumpte principal era que creien que l'arribada a la Lluna havia sigut un muntatge de la NASA, i exposaven els ben coneguts arguments dels especialistes en conspiracions que, segons ells, "provaven" que s'havia comés un frau contra el món, com que hi havia una ombra que era "del tot impossible" que poguera estar allà en tals circumstàncies, o que la bandera es movia a causa del que semblava ser un vent que, de cap manera, podia donar-se en un ambient absent d'atmosfera terrestre. Explica el científic que, amb delicadesa, es va introduir en la conversa i que, a continuació, es va disposar de manera senzilla a explicar per què aquelles idees eren clarament errors de coneixement, amb l'esperança que aquelles persones, al saber la veritat, pogueren abandonar la idea ridícula que l'home no havia arribat a la Lluna. Però, per a la seua sorpresa, va trobar-se que el grup va reaccionar amb summa hostilitat i que els seus arguments no van ser en absolut benvinguts. El científic va concloure la seua reflexió dient que cal alguna cosa més que la veritat si es volen extirpar les creences errònies que molts de nosaltres mantenim.

La segona fal·làcia és la de l'empatia, i consisteix a mantindre que si s'exposa la gent a relats que contenen fets vertaders mitjançant experiències o exemples protagonitzats per persones amb les quals l'audiència pot identificar-se, aleshores aquesta acceptarà la idea o el programa que es mostren en aquests relats, ja que tots ens veiem impel·lits a acceptar alguna cosa si se'ns ha provocat una reacció empàtica. "Aquesta perspectiva és seductiva –assenyalen Crowe i Jones, 2018: 219–, perquè no hi ha dubte que és important que un relat provoque empatia. No obstant això, les apel·lacions a l'empatia, com ja ocorria amb l'apel·lació al coneixement, són filtrades pels biaixos de la gent, la qual cosa implica que la manera en què la gent reacciona a les apel·lacions de l'empatia dista molt de ser universal".

Precisament per a enfrontar-se a aquests dos errors que amb freqüència fan molt difícil la implementació d'una política pública, el Marc de política narrativa ([Narrative Policy Framework]; emprarem l'acrònim en valencià MPN) es proposa examinar les característiques dels relats, la seua influència i altres elements rellevants en la tasca d'implementar un determinat programa públic; el seu focus es posa en l'ús del mètode científic i l'observació empírica per a descobrir troballes que puguen ser generalitzables. "Atés que la narració és la manera en què la gent interpreta els esdeveniments, l'MPN es fonamenta en la premissa que la comprensió de la narrativa és la millor manera, al seu torn, de comprendre la manera en què s'interpreta un procés d'implementació d'una política pública" (p. 220).

Aquest MPN distingeix entre el contingut i la forma dels relats. El contingut es refereix a les idees i als conceptes que inclou el relat, els quals són específics de cada àmbit de la política pública (per exemple, el canvi climàtic, l'assetjament escolar, la violència de gènere, la discriminació de minories, etc.). La forma, d'altra banda, es refereix a l'estructura del relat o de la narrativa i és generalitzable a tots els relats, amb independència del seu contingut. L'MPN identifica quatre elements essencials en l'estructura del relat:

**1. El context.** Inclou els aspectes rellevants del programa com ara el lloc on s'aplica, el marc legal existent, l'evidència disponible sobre l'aspecte del qual tracta el programa

i altres. Un exemple d'un programa públic difícil d'elaborar és el que es refereix a la gestió de la prostitució i, més concretament, la possible aprovació d'un sindicat reclamat per un sector de les treballadores sexuals i secundat per una part de les agents socials del feminisme, mentre que el Govern actual i una altra part del feminisme el critiquen àrduament. En bona part, les discrepàncies procedeixen de la falta d'evidència sobre quins són els efectes d'aquests sindicats, o, almenys, de com interpretar els efectes en un sentit més ampli i no només per a les sindicades.

- 2 Els protagonistes.** Típicament es defineixen com les víctimes que resulten danyades per l'estat actual de coses que es volen canviar mitjançant el programa que s'ofereix, o bé les persones que, en el futur, patiran aquest dany; però també hi ha el protagonisme del "vilà" responsable dels danys, així com els herois o les persones que alleujaran els sofriments. Les víctimes poden ser els que suporten un delictes, qualsevol ciutadà en general o bé un grup de ciutadans, depenent de l'objectiu del programa (ancians, dones, xiquets i joves, etc.); els vilans són els que assetgen, colpegen, roben, maltracten, etc.; i els herois, les forces policials, però també els mateixos ciutadans en la mesura en què són impel·lits a vigilar i intervenir en auxili de la víctima. Per exemple, els pares poden ser els herois si busquem que supervisen l'ús de la tecnologia digital dels seus fills; o els mestres, si els demanem que paren atenció a determinats indicadors de maltractament o negligència dels xiquets.
- 3 La trama.** Les trames són els recursos mitjançant els quals vinculem els protagonistes entre si per raó dels seus interessos i les relacions que mantenen. També situen la història i els protagonistes en el temps i en l'espai o el lloc específic on s'implementarà la política pública.
- 4 Lligó moral del relat.** Es refereix al benefici, a la millora que s'obtindrà amb la implantació del programa. Per exemple, en el cas del programa per a sindicalitzar una part de la prostitució, s'emfatitza que tals persones gaudiran d'una protecció davant dels possibles ocupadors que impedirà que s'abuse d'elles, com ocorre amb freqüència. En els programes contra l'assetjament, pot haver-hi diversos beneficis, com la millora del clima escolar i la convivència en el centre, a més de la prevenció del sofriment dels xiquets que pateixen l'assetjament escolar.

Una de les troballes més consistents de l'MPN consisteix a destacar la importància que la història o el relat que configura la política social siga congruent amb els valors o les creences dels destinataris; si es produeix aquesta congruència, la política tindrà una acceptació molt més àmplia. Cap programa social podrà tindre èxit si conté idees i pràctiques que són contràries a les que manté l'audiència a què es dirigeix.

Seguint el treball previ de Peterson i Jones (2016) sobre la política social del canvi climàtic, Crow i Jones (2018: 221-223) proposen els passos o les etapes següents (que, en realitat, no són lineals, i amb freqüència cal anar cap arrere i cap avant per a reformular) per a crear una bona història que secunde una política pública.

- 1 Crear una bona narrativa.** Ha de ser clara i concisa, realitzable, amb elements emocionals que suscitin l'empatia i basada en les millors evidències disponibles.
- 2 Establir l'escenari.** Això exigeix, al seu torn, conèixer bé el lloc i els ciutadans, parlar amb agents socials, dur a terme (si és possible) un estudi sobre el terreny, conèixer experiències prèvies... Cal identificar els valors i les creences essencials de la gent, i no quedar-se en conceptes amplis com la ideologia o la religió que, aparentment, es practica. També és important seleccionar la informació idònia que apareixerà en el relat, com els fets que assenyala l'evidència científica, les normes legals existents que són aplicables al cas, etc. És crucial que aquests elements del relat siguin congruents –com ja s'ha dit abans– amb els valors i les creences dels ciutadans, han d'inspirar emocions, en ocasions negatives i en altres



ocasions positives, però han de ser capaces de canviar les pràctiques (personals o socials) dels ciutadans.

**3. Establir la trama.** Les trames inclouen la definició d'un problema que el programa vol reduir o erradicar. Identifica la causa d'aquest problema i dels danys o efectes negatius que produeix. Quan se n'estableix la causa, s'orienta ja la solució en un sentit determinat. Si l'assetjament escolar es produeix per una falta de supervisió dels professors, aleshores millorar aquesta supervisió és la solució del problema. Si un barri té altes taxes de delinqüència juvenil perquè els pares tenen problemes d'abús d'alcohol i de desocupació, i, en conseqüència, presenten aquestes carències greus en l'atenció dels seus fills, aleshores solucionar aquestes carències és la solució al problema. Quan establim aquesta relació de causalitat, la trama ha de vincular els protagonistes en l'escenari on s'implementarà el programa, i assenyalar amb cura les millors estratègies per a assolir els objectius que es busquen.

**4. Els protagonistes.** Les víctimes han de ser ressaltades; tota la història versa sobre el fet d'alleujar el sofriment o de millorar la vida de les persones que pateixen el problema; d'igual manera, els herois que es volen destacar són els que implementaran la solució o, almenys, ajudaran a fer-ho: són ciutadans que presten un servei de voluntaris o que col·laboren en activitats cíviques en relació amb la policia local; són pares que fan un esforç per a implementar determinades pautes amb els seus fills... Pel que fa als vilans, la seua importància depèn del tipus de política social que es busca implementar. En un programa de prevenció de les drogues a les escoles, és evident que aquest rol el tenen els traficants; en un altre de prevenció de l'abús sexual, són els pedòfils... Però quan el programa no pretén tant culpabilitzar sinó cohesionar i oferir mesures preventives, aquesta figura ja no és tan rellevant; el vilà pot ser el "mal" que cal combatre, per exemple, el fracàs escolar o la drogoaddicció entre els joves.

**5. Aclarir el benefici** (la lliçó moral) del relat. Ja s'ha dit abans: cal assenyalar el benefici del programa, la lliçó moral i social de les accions que aquest recomana.

Quina importància té tot açò en matèria de polítiques de seguretat pública?

#### **IV. Les polítiques públiques de seguretat ciutadana a Espanya**

En el seu important treball, en què s'analitzen les polítiques públiques de seguretat ciutadana a Espanya, Martínez Espasa (2016) va destacar que les polítiques públiques de seguretat ciutadana més nombroses versaven sobre "convivència urbana" (23 de les 104 polítiques identificades des de l'inici del període democràtic a Espanya), seguides d'aquelles que usaven la mediació (16) i les que s'engloben sota els epígrafs de "ciutat de nit" i "drogues" (un total de 10 i 9, respectivament). Dels 24 programes de seguretat que Martínez Espasa va poder avaluar (aquells dels quals es disposava de documentació), només 7 (menys d'un terç) es van dur a terme seguint criteris d'avaluació rigorosos.

Un aspecte significatiu del seu estudi és que la Policia Local va tindre un paper rellevant i director en 13 dels 24 programes que van poder ser avaluats i, a més, hi va intervenir en huit més. És a dir, només en tres programes no va intervenir la Policia Local. En l'apartat negatiu, cal assenyalar que només un programa desenvolupat per la Policia Local (de València) va superar tots els criteris d'avaluació rigorosos.

Ara, detinguem-nos en el contingut dels programes més freqüents de seguretat pública que es duen a terme a Espanya, d'acord amb l'estudi a què hem fet referència. Els programes de "ciutat de nit" operen sota els postulats de la prevenció situacional i el nou model de la "criminologia de la regulació", en què l'èmfasi es posa a dificultar la comissió d'actes delictius amb més vigilància, mitjançant dispositius o presència policial, i en l'estricta observança de regles i procediments que dificulten la generació d'espais de desordre i violència. En canvi, el Pla d'addiccions de la

ciutat de Madrid, iniciat en 2011, és un exemple de l'atenció prestada tant a la prevenció situacional i l'obediència a les normes i prescripcions (control de l'oferta a joves i del consum en espais públics) com als aspectes socials i psicològics dels ciutadans, coordinant esforços de prevenció mitjançant l'educació i la informació dels joves i de les famílies i de reinserció dels subjectes que han abandonat les drogues. També és un exemple de coordinació entre els sectors públics i privats i entre els diversos estaments públics que presten atenció en un espai determinat (sanitat, educació, policia, serveis socials).

Finalment, els programes més nombrosos, els inclosos en l'epígraf de convivència urbana, van centrar-se sobretot en la millora de l'atenció policial als delictes de discriminació i d'odi, amb l'èmfasi posat en el canvi d'actituds i de pràctiques policials i en la coordinació amb les minories implicades i associacions que col·laboren en l'àmbit de la integració. Per desgràcia, aquests programes van mancar de dissenys estrictes d'avaluació, i poc es va poder concloure sobre els seus resultats.

Quant als programes de mediació, és ben sabut que busquen la solució de conflictes de convivència mitjançant un acord que evite el procediment judicial.

Martínez Espasa (2016: 510) va concloure que els programes més rigorosos científicament i metodològicament van ser els relacionats amb la prevenció de les addiccions. Probablement, la raó d'això és que hi ha més tradició avaluadora en l'àmbit de la salut i de la intervenció psicosocial (que tenen un pes important en aquests programes) en comparació amb els programes de seguretat pública.

La conclusió d'aquesta revisió en termes de la dualitat "criminologia del crim *versus* criminologia del criminal" (o criminologia positivista *versus* criminologia de l'elecció racional: prevenció situacional i ambiental) és que la Policia Local navega entre els dos mons, moltes vegades sense un rumb definit, i que col·labora, quan així li ho demanen, en polítiques socials àmplies, en què la prevenció afecta els individus, alhora que actua en l'anomenada estructura d'oportunitat del delicte, cosa que dificulta que els delinqüents potencials accedisquen a consumir amb èxit el delicte. Al meu judici, cal que els responsables policials compreguen i fomenten les dues perspectives de prevenció, però sempre sabent quin és l'horitzó que s'ha de seguir.

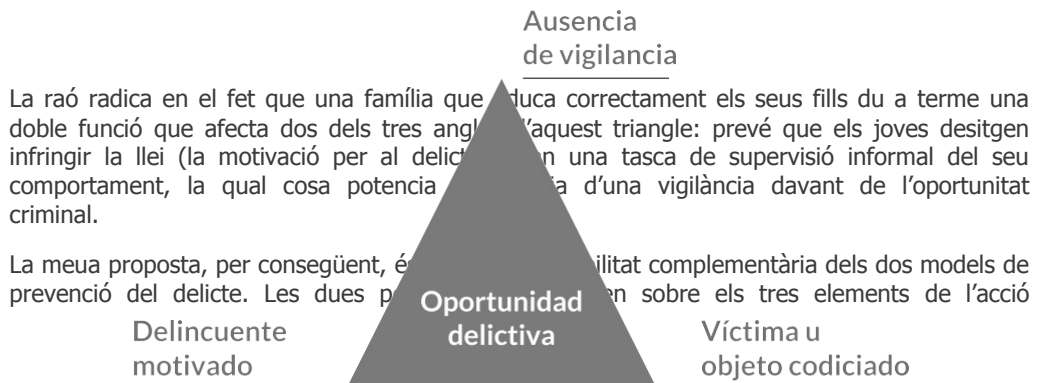
Tot açò va portar aquest autor a proposar diverses mesures per a millorar els programes de seguretat pública, entre els quals destaque la creació d'un observatori de la gestió i la qualitat de la prevenció del delicte, com a "organisme avaluador i impulsor de polítiques científiques", i l'establiment d'una xarxa i un banc de bones pràctiques "que dote els nostres professionals d'un conjunt de principis genèrics de prevenció i coneixement del procés, en lloc de limitar-se a proporcionar un gran nombre de solucions establides sense verificació empírica".

No obstant això, la coordinació, tan necessària, pot llançar resultats molt limitats, encara que es dispose de bons models de prevenció, si no s'és capaç d'arribar als barris, els districtes o les ciutats en termes d'"eficàcia narrativa". Aquest apartat, però, està verge al nostre país: ningú s'ocupa de desenvolupar la metodologia adequada per a aquest importantíssim pas final operat en els despatxos dels dissenyadors de polítiques socials i, per això, l'apartat anterior en què subratllava precisament que hi ha models per a ajudar a culminar amb èxit el disseny de polítiques de seguretat públiques.

## **V.El compromís**

Reprement el punt essencial: el compromís a què em referisc en el títol d'aquest treball ha de veure amb unir les solucions proposades per la criminologia ambiental, la prevenció situacional i el control del crim mitjançant la "regulació cívica" amb les que es deriven de previndre la "criminalitat" o el desenvolupament d'actituds en els individus favorables al delicte. L'experiència acumulada comentada prèviament ens informa que els barris on els xics són atesos pels seus pares de manera correcta, no pateixen maltractaments o negligència i tenen oportunitats per a estudiar i formar-se amb èxit, són molt menys vulnerables davant del delicte i altres problemes socials associats a aquest (Quigley,

2005, Anderson *et al.*, 2015). Ací cobra una importància cabdal una dupla conceptual que apareix una vegada i una altra tant en els treballs de la criminologia convencional com en la criminologia del control del crim: cohesió (capital) social i control informal. Els partidaris de lluitar contra el delictes sense ocupar-se dels delinqüents no comprenen que la part de l'equació del "delinqüent motivat" és tan important com els altres dos elements (objectiu accessible i absència de vigilància, vegeu la figura 1), si citem ara el famós triangle de la prevenció que proposa la teoria de les activitats quotidianes.



criminal, només que des de diferents espais i moments temporals. La prevenció psicossocial (sobre les persones) tracta de canalitzar els joves perquè no perceben determinades situacions com a "oportunitats delictives", així com perquè els exdelinqüents tinguen una oportunitat per a reinserir-se. Tota la investigació sobre el desistiment delictiu ens informa de la necessitat que els delinqüents abandonen el relat en què ells es veuen vinculats al delictes, per a substituir-lo per un relat nou en què el respecte a la llei vaja associat a un nou autoconcepte. Per a aquesta fi, però, cal que aquestes persones disposen de recursos en la seua comunitat, és a dir, de l'oportunitat relacional de disposar de persones que els valoren com a algú responsable davant de la llei i la societat. I això exigeix una ocupació i un lloc digne per a viure.

Com pot la criminologia renunciar a aquests mitjans? Que determinats aspectes siguen difícils o complexos no els elimina del procés de solució, ni molt menys els desqualifica per ser "profunds" o "immodificables", ja que els programes que s'han esmentat abans "van poder dur-se a terme i van tindre èxit".

Finalment, aquest compromís passa ineludiblement per saber "vendre" les polítiques públiques a la ciutadania. Martínez Espasa (2016: 513): "A partir d'ací [amb la introducció de la criminologia en els òrgans de prevenció del delictes], és necessari organitzar-se i generar opinió pública; hi ha un nivell acadèmic molt elevat per a escometre aquest gir (...)". I conclou amb la necessitat que tant els acadèmics, els professionals de la criminologia i els responsables de la seguretat pública s'acosten a la societat per a proposar les polítiques de seguretat ciutadana que redunden en la prevenció del delictes i els problemes associats.

Això apel·la directament, una vegada més, a allò a què abans s'ha fet referència com l'aplicació de la narrativa a la política social: el marc de la política narrativa. Hi ha tota una ciència en com introduir amb èxit pràctiques noves en els ciutadans. La congruència amb les actituds existents és un factor determinant, però és important saber introduir canvis en actituds no col·laboratives a partir de l'inici, com a punt de suport, de pràctiques que sí que encaixen amb aquestes actituds de la població. Les noves formes delictives (mitjançant Internet) i la intensitat més forta d'altres delinqüències (com les del crim organitzat en el tràfic de persones) exigeixen una policia i uns ciutadans més units que mai. Ja coneixem que una policia percebuda com a "legítima" pels veïns és una policia molt més eficaç en la prevenció del delictes, però també en la seua repressió. Conèixer detalladament l'estructura de l'oportunitat d'un delictes específic (per exemple, el robatori en establiments mitjançant el mètode de l'encastament), és, sens dubte, molt important per a previndre'l situacionalment, però això no ha de ser un obstacle perquè el mateix barri o lloc siga percebut pels delinqüents motivats com a poc propici per a cometre delictes; i això només s'aconsegueix si hi ha un clima en el qual l'obediència a la llei destaca a conseqüència que hi ha un consens sobre les pràctiques quotidianes que asseguruen una convivència ordenada.

De manera potser paradoxal, la globalització del delictes que han suposat en alguns aspectes les noves tecnologies i la mobilitat geogràfica exigeix, al meu entendre, adoptar solucions complexes en espais més ben definits. En món sense fronteres culturals definides, on la interrelació de cultures i orígens és una realitat en expansió, la creació de cultures participatives i solidàries als barris o districtes definits per espais geogràfics es torna una cosa prioritària: l'ésser humà necessita sentir-se membre d'un espai, d'una comunitat on desenvolupar les activitats quotidianes, on es reconega com un membre actiu i valorat en el funcionament harmònic d'aquesta quotidianitat. La idea de pertinença és més necessària com més ampli es torna el món. Centrar-se només en la prevenció situacional suposa renunciar a modelar aquests espais de convivència, perquè dificultar la comissió dels delictes no és suficient per a crear ciutadans responsables. La criminologia no pot renunciar a aquesta meta; la creació de juntes locals de seguretat en els barris, en les quals es coordinen les mesures que han de prendre's per a pal·liar els problemes socials, és una part ineludible de tota política de seguretat pública. La participació de representants de la policia, els centres d'ensenyament, la sanitat, els serveis socials i els amos de comerços i establiments de tota mena no és un luxe, és una necessitat: entregar el protagonisme als ciutadans de la prevenció del delictes no passa només per demanar-los que siguin exigents amb el compliment de mesures que regulen la convivència al carrer i en els establiments, o per adoptar mesures per a dificultar el robatori, l'explotació de persones o l'assalt violent; exigeix també que s'impliquen en el fet que les persones que hi viuen tinguen un horitzó en el qual puguen ser valorats per contribuir al bé comú. Encara que les polítiques àmplies i globals siguin exasperantment moroses en l'esforç per a combatre les "causes profundes del delictes", això no invalida el principi que les persones puguen organitzar la vida social pal·liant els factors que, en un temps concret, s'associen amb el delictes, i això inclou factors de risc tant personals i socials com d'oportunitat delictiva.

En particular, la Policia Local ha de fer una inversió en aquest compromís amb directrius clares, sabent bé que la seua legitimitat i percepció favorable pels ciutadans és l'ingredient essencial de tota la seua tasca (Walters, 2018), i això és impossible si es desatén la implicació assistencial dels policies en els problemes quotidians de la gent.

## **VI. Referències bibliogràfiques**

Anderson, S., Donlan, A. E., McDemott, E. R. i Zaff, J.F. (2015). Ecology matters: Neighborhood differences in the protective role of self-control and social support for adolescent antisocial behavior. *American Journal of Orthopsychiatry*, 85, (6), 536-549.

Clarke, R. V. (2018). Regulating crime: The Birth of the idea, its nurture, and the implications for contemporary Criminology. *Annals of the American Academy of Sciences*, 679, 20-35.

Crow, D. i Jones, M. (2018). Narratives as tools for influencing policy change. *Policy & Politics*, 46, (2), 217–34.

Eklom, P. (1994). Proximal circumstances: A mechanism-based classification of crime prevention. En Ronald V. Clarke (Ed.), *Crime prevention studies*, vol. 2, 185–232. Monsey NJ: Criminal Justice Press.

Farrell, Graham, i Pease, K. (1993). *Once bitten, twice bitten: Repeat victimization and its implications for crime prevention*. Crime Prevention Unit Series, Paper 46. Police Research Group. Londres: Home Office.

Felson, M. (2018). Policy levels for situational crime prevention. *Annals of the American Academy of Sciences*, 679, 198-201.

Garrido, V. (2017) (coordinador). *Tratado de Criminología Forense*, vol. I. València: Tirant lo Blanch.

Gottfredson, M. R. i Hirschi, T. (2016). The criminal career perspective as an explanation of crime and a guide to crime control policy: The view from general theories of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 53 (3), 406-419.

Kahan, DM. (201). Making climate-science communication evidence-based, en D. Crow i M. Boykoff (Eds.) *Culture, politics and climate change: How information shapes our common future*, (p. 203–20). Abingdon: Routledge.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Nova York: MacMillan.

Kirk, D. (2009). Regulating crime: The Art of the Possible. *The Journal of Criminal Law*, 73, 471-473.

Jeffrey, C. R. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Thousand Oaks, Califòrnia: Sage.

La Vigne, N. G. (2018). Applying regulatory measures to address crime problems: An AGILE approach to enhancing public safety. *Annals of the American Academy of Sciences*, 679, 202-215.

Lewin, K. (1936). *A dynamic theory of personality*. Nova York: McGraw-Hill.

Lipsey M. W., Landenberger N.A., & Wilson SJ (2007). Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders. *Campbell Systematic Reviews* 2007: 6. DOI: 10.4073/csr.2007.6

Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de seguridad ciudadana*. València: Tirant lo Blanch.

Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. Nova York: MacMillan.

Nisbett, Richard E., i Ross, L. (1980). *Human inference: Strategies and shortcomings of social judgment*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Pease, K. i Laycock, G. (2012). Ron and the Schiphol fly. En Nick Tilley i Graham Farrell (Eds.), *The reasoning criminologist: Essays in honour of Ronald V. Clarke* (pàg. 172–83). Londres: Routledge.

Peterson, HL, i Jones, M., (2016), *Making sense of complexity: The Narrative Policy*.

Framework and agenda setting, En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pàg. 106–33). Cheltenham: Edward Elgar.

Quigley, R. (2005). Buiding strentgs in the neighborhhod. *Reclaiming Children and Youth*, 14 (2), 104-106.

Straub, F. (2010). Policing cities: Reducing violence and building communities. Disponible en: <http://youthlinkusa.org/press/YOUTHLINK-press-11-2008-ThePoliceChiefMagazine.pdf>.

van Dijk, J., Tseloni, A. i Farrell, G. (Eds). (2012). The international crime drop. Londres: Palgrave Mac-millan.

Walters, G. D. (2019). Procedural justice, legitimacy beliefs, and moral disengagement in emerging adulthood: Explaining continuity and desistance in the moral model of criminal lifestyle development. *Law and Human Behavior*, 42, (1), 37-49.

Tfoti, M. M., Piquero, A. R., Farrington, D. P. i McGee, T. R. (en premsa). Editorial: Mental health and crime. *Journal of Criminal Justice*.

Zych, I., Farrington, D. P. i Ttofi, M. M. (en premsa). Protective factors against bullying and cyberbullying: A systematic review of meta-analyses. *Aggression and Violent Behavior*.

# FONAMENTS PER A UN SISTEMA DE SEGURETAT PÚBLICA

## FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de Projectes i Investigació de la Secretaria de Seguretat Pública de la Generalitat de Catalunya.

### I. Model i sistema

Els termes "model" i "sistema" s'utilitzen sovint com a sinònims però, en realitat, defineixen supòsits diferents (Vilatarsana, 2015). És important, per tant, començar aclarint que aquest treball s'entén com una cosa i com l'altra. Si recorrem al Diccionari de la Real Academia de la Lengua, recurs molt més profitós del que es pot pensar, ens diu que un sistema és un "conjunt de regles o principis sobre una matèria, racionalment enllaçats entre si" o, bé, un "conjunt de coses que, relacionades entre si ordenadament, contribueixen a un determinat objectiu", o, com de manera més completa ens explica Vilatarsana (2015, 25), tot organisme amb un nombre de subsistemes o components en interacció. Està format per components que són entitats del sistema que, en combinació amb altres components, es combina, separa o compara les causes per a produir conseqüències". Un model, en canvi, és un "arquetip o punt de referència per a imitar-lo o reproduir-lo" o, bé, "en les obres d'enginy i en les accions morals, exemplar que, per la seua perfecció, s'ha de seguir i imitar". La realitat diferent que defineix cada un dels termes no ofereix, doncs, cap dubte. Mentre que el sistema fa referència a l'ordenació de diverses parts o actors de manera racional per a aconseguir un resultat global positiu, el model fa referència a l'ideal que ha de seguir-se, a aquella manera d'actuar, aquella finalitat o aquell objectiu que, per les seues bondats, ha de guiar les accions de la persona o l'organització de què es tracte. Traslladades les definicions a l'àmbit de la policia, el sistema de seguretat consisteix en l'ordenació de les funcions i les activitats de tots els actors cridats a intervindre de manera que el resultat siga coherent i suficient per a donar resposta als reptes plantejats. Per la seua banda, "model", aplicat, per exemple, a les organitzacions policials (encara que es pot, igualment, aplicar a la totalitat del sistema de seguretat), fa referència a quina ha de ser la missió de les organitzacions policials, la seua relació amb el poder polític, el ciutadà i la llei (Guillén, 2016). Així, en funció de si la missió de la policia és mantindre el sistema polític (democràtic), la lluita contra el delicte o proveir el públic d'un bon servei de seguretat que millore la seua qualitat de vida, estarem davant d'un model governatiu, professional o de servei públic. De la mateixa manera, el rol del Govern, dels ciutadans i del saber professional, així com l'acceptació d'actors diversos de l'estat en el manteniment de la seguretat, ens portarà a un model o a un altre (Guillén, 2016). Vilatarsana (2015, 27-28) ens defineix molt bé la relació entre l'un i l'altre: "el model de seguretat pública... faria referència a aquells aspectes polítics que estableixen criteris fonamentals sobre els quals s'haurien d'establir els sistemes; en aquest cas, el Sistema de Policia per a Catalunya".

Doncs, bé, fet aquest aclariment, ara ens dedicarem a plantejar els elements que són necessaris i desitjables per a garantir que un sistema de seguretat pública produisca un resultat coherent amb un esforç raonable, de manera que pugui complir la funció per a la qual va ser concebut de manera satisfactòria. És a dir, que les intervencions de tots els actors es complementen de manera adequada per a obtindre un resultat coherent sense malbaratar recursos. Ací ens referirem a això i no a la finalitat ideal del sistema, encara que, això sí, serà inevitable fer judicis de valor, que sempre, teòricament, són més propis dels models. Òbviament, tenint en compte el context del congrés a què es dirigeix aquesta intervenció, els situarem en el context de la Comunitat Valenciana.

### II. La seguretat en el segle XXI. El predomini de la perspectiva subjectiva

El pas previ a determinar els actors necessaris per a crear un sistema coherent de seguretat pública és, necessàriament, definir què entenem per seguretat. En cas contrari, si no es defineix

l'àmbit material d'actuació, no sabrem amb certesa quins actors seran necessaris per a fer front als reptes de la seguretat. Com una primera aproximació, podríem començar afirmant que la seguretat és aquell context en què les persones poden fer les seues activitats sense perill de patir atacs contra la seua persona o els seus béns (Guillén, 2012), o, sent més realistes, amb riscos que siguen gestionables i que, malgrat la seua existència, permeten que les persones duguen a terme les seues activitats quotidianes, siguen aquestes professionals, familiars/personals o lúdiques. Així plantejat, un bon nivell de seguretat significaria reduir tant com fora possible el nombre de delictes, actes incívics, problemes de convivència, riscos naturals o producte d'activitats humanes (accidents químics, biològics o d'un altre tipus), així com la facilitació, la procura, els actes que fan possible que la qualitat de vida/seguretat de les activitats de les persones tinga nivells tan pròxims a l'excel·lència com siga possible.

Arribat aquest punt, es podria pensar que el primer pas seria la identificació de tots els actes que poden posar en risc els drets de la ciutadania per a dur a terme totes les activitats necessàries per a aconseguir l'anhelat espai de seguretat. Atés que el supòsit de casos, possiblement, seria inacabable, potser seria més pragmàtic "limitar-se" a identificar tots els actes que realment han esdevingut i que han afectat l'esfera de seguretat de les persones, o, cosa que és el mateix, la seua esfera de llibertat, i, a partir d'ací, amb un diagnòstic de la realitat objectiva, preparar estratègies per a impedir o pal·liar la producció dels danys ja coneguts. Seria un plantejament certament reactiu, ja que, en centrar-se en fets ja esdevinguts, pot quedar-se fixat en el passat sense ni tan sols endevinar els nous riscos tendencials. No obstant això, no ha de ser necessàriament així, perquè si els estudiem bé, el passat i el present porten les llavors del futur, si els analitzem correctament. En tot cas, seria un bon punt de partida, sense cap mena de dubte. Sembla una tasca relativament senzilla, però no ho és. Quin és el problema? Doncs, senzillament, que no hi ha manera de tindre constància del nombre i el tipus d'atacs contra la seguretat de les persones que, efectivament, es produeixen (Joh, 2017). Tenim, evidentment, les dades de la policia, dels bombers, dels serveis de protecció civil i d'emergències, d'altres serveis municipals, autonòmics i, fins i tot, algun d'estatal. Aquestes dades, però, no contenen tota la realitat, a vegades, ni de manera aproximada. Les dades policials, les seues estadístiques de criminalitat, per a començar per un dels àmbits més simbòlics i generalment acceptats, no representen ni la meitat de la delinqüència que ha tingut lloc efectivament a les nostres ciutats i viles. Està àmpliament evidenciat que moltes de les persones que han sigut víctimes d'un delictes no el comuniquen a les organitzacions policials. Les dades de l'última Enquesta de seguretat pública de Catalunya ens mostren que només al voltant d'un 30 % de les persones que creuen haver patit un acte delictiu en el període 2016-2017, el van denunciar davant de la Policia.



**No denúncia dels il·lícits considerats delictius**

Percentatge d'il·lícits considerats delictius no denunciats

La taxa de no denúncia global puja, tant si considerem el Cistell 2013 (del 60,7% al 69,0%), com si usem el Cistell 2015 (del 64,7% al 71%).

El Cistell 2015 afegix els il·lícits d'ocupació de segones residències; enganys, frau i estafes; robatoris d'altres objectes i dispositius electrònics (a banda dels mòbils) i destrosses d'objectes que portava.



**Gràfic 1.** No denúncia dels il·lícits considerats delictius (2016-2017).

Els motius d'aquesta no denúncia són diversos i no venen al cas en aquest moment (*vid.* Guillén, 2013), el que importa és constatar-ne l'existència. A més, cal tindre en compte que les prioritats policials acaben condicionant molt directament les estadístiques criminals de la policia (Joh, 2017). Està clar que, si la Policia decideix donar prioritat a la intervenció en determinats àmbits delictius en detriment d'uns altres, circumstància molt raonable en un escenari amb recursos limitats, la conseqüència serà que en les seues estadístiques apareixeran més delictes als quals ha donat prioritat. Si això ho extrapolem a l'àmbit de la policia administrativa, no arribarem a conclusions diferents. Una cosa semblant ens ocorrerà amb molts altres serveis públics. Només en aquells incidents més greus o que afecten béns o activitats subjectes a pòlisses d'assegurança, tindrem un índex de denúncia que s'aproxime a la realitat.

Malgrat les llacunes que presenten les dades policials i d'altres serveis públics, no hem de prescindir-ne en absolut, sinó complementar-les. Un dels instruments per a conèixer la realitat de la seguretat més conegut i estès en el món occidental (potser, amb l'excepció del sud d'Europa) són les enquestes de victimització, de seguretat o denominacions anàlogues. Es tracta d'enquestes dirigides a mostres significatives de la població en què se'ls pregunta si han sigut víctimes d'algun delicte, a més d'interrogar-los sobre com de segurs se senten, què opinen de les polítiques de seguretat i de la Policia, etc. (*vid.* Killias *et al.*, 2010). La constatació de la insuficiència de les dades policials va portar els Estats Units d'Amèrica en primer lloc, el Regne Unit posteriorment, França, Catalunya i multitud de ciutats a dur a terme aquest tipus d'enquestes. El resultat, a més d'acostar-se molt més a les taxes de delinqüència, va canviar notablement els paràmetres de la seguretat. En molts casos, ciutadans que no havien sigut víctimes d'un delicte o que vivien en barris en què els nivells delictius eren baixos, manifestaven que tenien una percepció d'inseguretat molt alta. Dit d'una altra manera, mostraven nivells de seguretat subjectiva molt baixos (Guillén, 2012). Aquest fet, que podria quedar-se en una mera disfunció de la percepció de seguretat

d'algunes (moltes) persones, no ho és si es té en compte que les persones que manifesten sentir-se insegures en les enquestes desisteixen de dur a terme activitats que solien fer o que els agradaria dur a terme, al mateix temps que en duen a terme d'altres (suposadament de protecció) que no desitjarien. És a dir, la seua vida es veu alterada per la seua baixa seguretat subjectiva, circumstància que, sens dubte, afecta la vida en societat. Els efectes d'aquesta inseguretat tenen clarament un caràcter objectiu, perquè es manifesten en el canvi de conductes de les persones que s'hi veuen afectades; i, d'altra banda, poden afectar la vida en societat, ja que faciliten que les persones s'aïllen i reduïsquen, en alguns casos dràsticament, les seues activitats socials. Així, quan s'estén la sensació que una determinada zona és insegura en determinats moments, la població hi deixa de dur a terme activitats, circumstància que afecta directament les activitats de tota mena que es pogueren dur a terme en aquests espais. De fet, a vegades, fins i tot, són més fàcilment identificables els efectes de la inseguretat subjectiva que les dades reals dels incidents de seguretat.

En la pràctica, doncs, és la seguretat subjectiva de la ciutadania la que altera la vida de les ciutats i viles, i la que provoca les demandes de seguretat als poders públics. Un sistema de seguretat que pretenga donar un bon servei públic de seguretat a la població ha de tindre molt present els elements que incideixen (o que poden incidir) en aquesta seguretat, ja que el vertader indicador de l'èxit del sistema no serà tant el nombre de delictes o d'incidents de seguretat (que, òbviament, continuaran tenint alguna transcendència, encara que siga simbòlica), sinó com de segura se senta la població i en quin grau aquesta seguretat afecte la seua vida quotidiana.

### **III. Identificació dels actors del sistema.**

A l'hora de plantejar-nos la construcció d'un sistema de seguretat pública, hi ha múltiples actors cridats a exercir funcions que contribuïsquen a mantindre uns nivells de seguretat acceptables. En primer lloc, tradicionalment, es trauen a col·lació els actors policials que reiteradament s'havien intentat presentar, per part d'alguns, com els vertaders (únics) actors de seguretat. Doncs, bé, en el cas de la Comunitat Valenciana, caldria tindre en compte les policies locals, així com els auxiliars en els municipis en què subsistisquen; la unitat del Cos Nacional de Policia adscrita a la Generalitat Valenciana (i, hipotèticament, en un futur, la policia autonòmica); el Cos Nacional de Policia, en sentit estricte, en les àrees urbanes; i, la Guàrdia Civil, en les zones rurals. També hi ha el Servei de Vigilància Duanera, depenent del Ministeri d'Hisenda, però aquest no té un paper significatiu en el sistema, ja que el nombre d'elements i de funcions és molt limitat.

En segon lloc, caldrà tindre en compte els serveis de prevenció i d'extinció d'incendis i salvaments, els de protecció civil i altres assimilables o que actuen en àmbits col·laterals o concomitants. No hi ha dubte que tots aquests actors són imprescindibles per a protegir els ciutadans de riscos per a les persones i els béns, així com per a minimitzar els efectes dels incidents de seguretat que es produeixen quan aquests riscos es converteixen en perills i danys.

En tercer lloc (sense que això supose cap menyspreu per a la rellevància de la seua funció), tenim els actors privats en un sentit ampli. No ens referim únicament a la seguretat privada (Vilatarsana, 2015, la inclou directament en el sistema policial, igual que els vigilants locals; i Bosch, 2018, també ho fa en certa manera), que evidentment ha d'estar inclosa, sinó també a les associacions ciutadanes de diferents tipus (ONG, de comerciants, de treballadors, etc.) que tenen un rol molt rellevant en diversos àmbits relacionats amb la seguretat (com l'atenció als immigrants, l'atenció a antics presidiaris o als toxicòmans o la distribució d'aliments entre persones necessitades). De fet, si ens centrem en la prevenció, resulta interessant esmentar el mapa d'actors de prevenció que va elaborar fa alguns anys l'Ajuntament de Barcelona, el qual va posar en evidència que la majoria dels actors a la ciutat pertanyien a diversos àmbits del sector privat. Finalment, cal citar els actors privats més rellevants: la ciutadania. Resulta evident

<sup>1</sup> Vid. Disposició transitòria tercera de la Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de les policies locals de la Comunitat Valenciana.

que no és possible mantindre la seguretat de les nostres ciutats i viles, sense la contribució dels ciutadans. Les dinàmiques de les nostres societats i, fonamentalment, la seua mobilitat extrema, generen tantes esferes de risc que és materialment impossible mantindre-les si els ciutadans no s'impliquen tant en la definició de prioritats com en l'adopció de conductes segures i l'exercici d'alguna mena de control social informal. Òbviament, no cridem, des d'aquestes línies, a la constitució de cap mena de patrulles ciutadanes, ja que poden resultar bastant més perniciosos que els perills que intenten evitar, sinó a un replantejament de l'actitud ciutadana: que es responsabilitzen d'adoptar conductes segures i de recriminar a aquells que no ho fan, així com a l'adopció d'un rol més actiu en la identificació de prioritats i necessitats en l'àmbit de la seguretat i en la col·laboració amb la resta d'actors públics i privats. El mite que parteix del Leviatan de Hobbes, que defensa que l'Estat es legitima en tant que és capaç de mantindre la seguretat de tots per si mateix, ha quedat, definitivament, en evidència. Possiblement, mai ha sigut una realitat, ja que altres factors, com els controls socials informals i la mateixa religió han tingut històricament un paper no menyspreable en el manteniment de la seguretat; fins i tot la seguretat privada, ara tan visible, no és una novetat absoluta, sinó que sempre ha tingut algun tipus de presència. En aquests moments, aquest desbordament de l'Estat és tan evident que ja no admet més pal·liatius (Crawford, 2008; Zedner, 2006).

Aquest reconeixement de l'existència d'una pluralitat d'actors en l'àmbit de la seguretat no implica que els actors públics i, molt especialment, la Policia, no continuen tenint un paper fonamental, ja que, entre altres coses, són els únics que estan obligats a defensar l'interés general. Com molt encertadament assenyala Harkin (2015), la Policia és l'únic actor que té l'obligació de defensar la democràcia.

#### **IV. La necessària distribució de funcions entre els actors del sistema: la problemàtica específica del sistema policial espanyol. Especial referència a la Comunitat Valenciana i a Catalunya**

En qualsevol sistema amb pluralitat d'actors, siga de seguretat, de salut o d'ensenyament, cal, d'una banda, que les funcions de cada un d'aquests estiguen com més clarament definides millor; i, d'altra banda, que les accions dels diferents actors estiguen degudament coordinades, de manera que no es malgasten recursos ni es duguen a terme accions contradictòries. En aquest últim àmbit, la Comunitat Valenciana disposa d'una legislació avantguardista que ha col·locat tots els actors públics de seguretat sota la coordinació d'una mateixa agència: l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències<sup>2</sup>. Està encara per veure fins a quin punt aquest instrument serà capaç d'aconseguir un funcionament coordinat de tots els serveis de què disposa sota el seu paraigua, però ja només la creació de l'agència demostra una gran voluntat de donar una resposta institucional a la tan repetida transversalitat de la seguretat i superar els compartiments estancs que poden constituir els diversos actors implicats.

No obstant això, per a aconseguir aquesta coordinació, aquesta homogeneïtat, és molt necessari procedir a una ordenació de les funcions legalment atribuïdes als seus actors i, molt especialment, als actors policials. No només el sistema valencià de policia, sinó el conjunt del sistema policial espanyol presenta una distribució de competències entre els diversos actors que dista molt de ser precisa i ordenada. Habitualment, es fa referència a les policies locals quan es vol posar sobre la taula la inconcreció i la vaguetat del repartiment de funcions entre actors policials. No és una referència errada, sinó tot el contrari: la legislació, més concretament l'obsoleta Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, entre altres coses, no diferencia àmbits competencials entre policies locals amb recursos molt diversos. La Llei atribueix competències a les policies locals, independentment de si tenen sis agents o dos mil. Com aquesta llei té caràcter de bàsica, en termes de distribució de competències entre els diversos serveis de policia, les lleis autonòmiques de coordinació de policies locals no s'han

<sup>2</sup> *Vid.* Llei 4/2017, de 3 de febrer, de creació de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències.

atreuit a anar molt més enllà en aquest àmbit i no han diferenciat entre organitzacions amb nivells de recursos molt diferents. Si a això afegim que hi ha tipus competencials molt genèrics (com, per exemple, "vigilància i seguretat en espais públics" o "cooperació en funcions de policia judicial", etc.), la possibilitat, d'una banda, d'exercicis molt diversos de les seues competències, i, d'altra banda, d'un solapament amb les intervencions d'altres serveis, és més que real. No és difícil trobar policies locals, diguem-ne, "expansives", que duen a terme investigacions d'alguns delictes, que reben denúncies i detinguts o que, fins i tot, tenen alguna unitat per a dur a terme funcions d'ordre públic; mentre que n'hi ha d'altres que es limiten a aplicar les ordenances municipals i a regular el trànsit urbà. És a dir, el nostre sistema policial manca d'una distribució eficient i operativa de les competències de les policies locals. Ara bé, no n'és l'únic cas, ja que la legislació permet una certa concurrència entre les policies autonòmiques i la resta d'organitzacions policials (a la pràctica a Catalunya, Navarra i el País Basc). És especialment significatiu el cas de Navarra, on es va preveure una policia autonòmica amb una dotació final d'entre set-cents i huit-cents membres però que finalment ha superat el miler d'efectius; en canvi, la Guàrdia Civil i la Policia Nacional continuen tenint les mateixes competències de sempre. L'origen d'aquesta disfuncionalitat es troba en la resistència dels governs conservadors (de la Unió del Poble Navarrés) a seguir plantejaments que s'han dut a terme anteriorment al País Basc, amb la retirada d'efectius de la Guàrdia Civil i la Policia Nacional. Durant els governs de Zapatero, es va arribar a plantejar des del Ministeri de l'Interior una retirada d'efectius dels cossos estatals, atés que la Policia Foral havia crescut fins i tot per damunt dels plantejaments inicials i el Ministeri no estava sobrat d'efectius en altres territoris de l'Estat. El Govern navarrés sempre va negar aquesta possibilitat i argumentava que Navarra no era el País Basc i que els policies de l'Estat hi eren benvinguts. El resultat pràctic va ser una competència extremadament rabiosa per fer-se amb els casos que apareixien i amb els cossos policials rivalitzant per veure qui arribava abans al lloc dels fets i es feia responsable de la resposta i la investigació. Una situació fora de tota lògica de gestió eficient dels recursos, policials en aquest cas.

A Catalunya, quan el desplegament de la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra estava en la fase final, hi havia la consciència que, en aquell moment, el que era determinant, allò que havia de definir la realitat futura de la seguretat, era la construcció d'un sistema de seguretat, mitjançant la identificació i coordinació de tots els actors adequadament. El primer i fonamental pas va ser l'aprovació de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya. És necessari recordar, sobretot en aquests moments de dures confrontacions parlamentàries en la majoria de nivells territorials, que aquesta llei va ser aprovada per unanimitat (Bas, 2009) l'any final de la legislatura, amb unes eleccions de resultat incert al final de l'any, circumstància que evidencia l'existència d'un consens molt ampli sobre la necessitat d'articular un sistema de seguretat pública que duga a terme una aproximació integral i transversal a la seguretat i que ordene els actors de manera que s'obtingueren resultats finals tan eficients i eficaços com siga possible per a la seguretat de la ciutadania. Aquesta llei, que sí que identificava amb claredat qui podia ser considerat com a autoritat de seguretat, quins àmbits integraven el camp de la seguretat, així com els òrgans encarregats de la coordinació, tant política i estratègica com operativa, no aclaria les funcions dels diversos actors de seguretat, cosa que es deixava a altres textos legals preexistents i futurs. Encara que el text de la Llei no ho especificava de manera explícita, hi havia el convenciment que la primera necessitat per a concretar el sistema de seguretat era elaborar una llei que substituïra la Llei 16/1991, de policies locals de Catalunya, i la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra, per una llei del sistema de policia que posara ordre en la distribució de competències entre uns cossos i uns altres i que establira òrgans que fomentaren i gestionaren el que la Llei 4/2003 havia qualificat de Policia de Catalunya, al conjunt format per les policies locals i la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra (Vilatarsana, 2015). Amb

3 Les altres policies autonòmiques legalment creades (Galícia i Canàries) no han sigut desenvolupades o ho han sigut de manera molt poc significativa, com en l'últim dels casos esmentats (Guillén, 2012)

4 Entre altres novetats, establia, en l'article 9, l'obligatorietat que els municipis que disposaren de policia local constituïren necessàriament la junta local de seguretat (que, en la Llei orgànica, té caràcter potestatiu en els municipis amb policia local)

aquesta intenció, la Secretaria de Seguretat que hi havia aleshores, va nomenar una comissió, amb nodrida representació tant de la Generalitat com de les administracions locals (incloses les associacions i federacions en què s'agrupen), amb la missió d'elaborar un text que servira de base al projecte de llei del sistema de policia. En la primavera de 2006, ja hi havia un text que comptava amb notables consensos, encara que, és cert, també amb algunes discrepàncies que calia discutir. El text proposat abordava una tímida separació de funcions legals de les policies locals sobre la base del nombre d'habitants dels seus municipis, de manera que la determinació de qui feia cada cosa no quedara únicament a les mans de les persones amb capacitat de decisió a cada moment. A més, el text creava òrgans, amb participació de totes les administracions afectades, que establirien recomanacions en matèria de condicions laborals dels professionals de la policia, que gestionarien els procediments de queixes contra els diversos cossos de policia, així com els procediments disciplinaris, entre altres coses. Es modernitzaven les estructures de les organitzacions policials i s'aproximaven les de les policies locals i les de la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra (mitjançant la modificació del procés d'accés a algunes categories). Quan la discussió del text ja havia arribat a l'arena política i, malgrat les controvèrsies, semblava que s'evidenciava voluntat política de tirar el text avant (Bosch, 2018), va finalitzar el procediment de reforma de l'Estatut d'Autonomia, es va dissoldre el Parlament i el Govern va passar a estar en funcions, sense que el text haguera passat de ser un avantprojecte de llei que no va arribar a rebre l'aprovació formal del Govern.

En conseqüència, durant tots aquests anys, l'única via formal i efectiva de distribuir competències entre la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra i les policies locals han sigut els acords bilaterals Interior-municipis, que també estaven previstos en la llei. En el dia de hui, s'han signat i hi ha vigents 173 convenis de col·laboració (DGAS, 2018), xifra que indica que la majoria dels municipis amb policia local ha arribat a un acord en el qual es distribueixen les funcions amb la Policia de la Generalitat. Cal tindre en compte, però, que els convenis no estan sempre informats dels mateixos principis. És a dir, municipis amb població i policia similars poden perfectament pactar distribucions de rols notablement diferenciades per als seus policies. És a dir, aquests convenis no han introduït una distribució de funcions totalment homogènia. Encara que és cert que hi ha criteris que es respecten en tot el territori: la investigació criminal, els detinguts i l'ordre públic (amb petites excepcions) solen estar a càrrec de la Policia de la Generalitat. No obstant això, per exemple, hi ha municipis que recullen denúncies de delictes i municipis que deriven la ciutadania directament a la Policia de la Generalitat. Com molt bé afirma Vilatarsana (2015), el sistema està fins i tot per dissenyar, tant en relació amb mecanismes efectius de coordinació com amb una aproximació dels estatuts jurídics de les organitzacions policials existents. Com ell diu, el sistema constitueix una necessitat evident, però està pràcticament per construir també en l'àmbit formatiu, en el qual, encara que la formació no especialitzada és comuna, la participació de membres dels diversos cossos en el disseny i el desenvolupament és irregular, ja que el centre de formació està molt marcat pel pes de la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra. Tampoc hi ha eines informàtiques de gestió dels cossos que siguin utilitzades per totes les organitzacions policials, circumstància que, si es produeix, ajudaria a aproximar procediments.

---

5 S'establí un procés de selecció del cap de la Policia Local similar al que es du a terme en el cas dels subdirectors generals de l'Administració: lliure elecció entre funcionaris.

## V. Dificultats compartides. Les experiències de Bèlgica i el Quebec

Espanya no és l'únic lloc on la distribució competencial entre les organitzacions policials presenta imprecisions i solapaments. En molts altres llocs, resulta evident la rivalitat per fer-se amb diversos àmbits de la seguretat dels diversos actors policials operants a causa d'un repartiment competencial que possibilita que diverses organitzacions intervinguen en un mateix cas (és un tòpic, per exemple, en les pel·lícules estatunidenques, les rivalitats entre les policies locals i l'FBI per fer-se amb determinades investigacions). No són infreqüents les reformes dels sistemes policials que tenen per finalitat una reorganització més racional dels àmbits d'actuació dels diversos actors policials. A continuació, estudiarem dos casos concrets que han resultat ser molt significatius: Bèlgica i el Quebec.

### V.1 Dutroux provoca una reforma total de la policia belga.

La policia belga havia disposat, des dels seus inicis, d'una *Gendarmerie*, cos d'estatut militar amb funcions policials (a semblança de la *Gendarmerie* francesa), múltiples organitzacions de policia local (496 en els anys previs a la reforma) i una policia judicial (Pyl, 2000; Guillén, 2012). La col·laboració entre aquestes organitzacions, així com entre aquestes i l'Administració de justícia, havien donat diverses mostres de llacunes de certa importància. En un primer moment, es va creure que el tema policial es podia reconvertir si s'eliminava el caràcter militar de la *Gendarmerie Nationale*, decisió que es va portar a la pràctica amb una reforma legislativa l'any 1991, que establia el caràcter civil de la *Gendarmerie* amb efectes d'1 de gener de 1992 (Meyzonnier, 1994). Es va creure que aquesta mesura facilitaria tant una major proximitat amb el públic, com la col·laboració amb la resta de les organitzacions policials, circumstàncies que no es van acabar produint sobre el terreny. Un dels successos més definitius per a impulsar una gran reforma de la policia (i de la justícia) va ser el cas Dutroux, un senyor que va agredir sexualment i va assassinar diverses joves davant de la ineficàcia de la policia i la justícia (va arribar a escapar d'unes dependències de la justícia). La incapacitat de la policia va provocar un clamor que hi demanava reformes i que va tindre una gran transcendència (Pyl, 2000; Vilatarsana, 2015).

La reforma que s'hi va aplicar progressivament a partir de l'any 2016 pretenia suprimir les deficiències en la coordinació de les accions policials, mitjançant la creació d'una única organització policial, dependent del Ministeri de l'Interior i del de Justícia (segons el tipus d'actuacions), i articulada a diversos nivells. Les policies preexistents s'integraren en la nova organització. La nova policia constava de:

- a) 196 zones de policia local<sup>7</sup>, que exercien les tasques policials bàsiques, com la patrulla uniformada o el nivell bàsic d'investigació. Les autoritats locals dels municipis integrats en cada zona local de policia van ser dotades d'un alt grau de decisió en la determinació de les seues prioritats i en la posterior rendició de comptes.
- b) Una policia federal, que té atribuïts els casos que involucren territoris de diverses zones de policia o casos que requereixen un alt grau d'especialització o de recursos humans.

Tant les zones com la policia federal estan integrades per membres d'un mateix cos de policia que tenen el mateix estatut i que poden participar en concursos de trasllats. Aquesta reforma pretén clarificar la distribució funcional, així com organitzar els diversos serveis policials de manera complementària. El doble repte de la policia i la seguretat, resposta concreta a problemes territorialment concrets i, al mateix temps, resposta a problemes complexos i globalitzats (Guillén, 2016), queda suposadament garantit pels dos nivells de policia ressenyats. Encara que no han faltat els crítics de la reforma (Smeets i Tange, 2009; Van Ostrive, 2005), no sembla que hi haja hagut desajustaments comparables als que s'esdevingueren amb anterioritat a la reforma, i, en tot cas, els nivells articulats semblen respondre bé als reptes policials actuals, almenys conceptualment (Guillén, 2016).

<sup>6</sup> Havia sigut aprovada per la Llei de 7 de desembre de 1998.

<sup>7</sup> Actualment, el nombre de zones locals s'ha vist reduït a 189, com a conseqüència de la fusió d'algunes de les zones preexistents a l'efecte de guanyar eficàcia i eficiència.

Aquesta reforma va ser objecte d'estudi i de consideració a Catalunya, com una manera de plasmar la "Policia de Catalunya" de la qual parlava la Llei 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat de Catalunya (és un dels escenaris possibles previstos per Vilatarsana, 2015). Es podria crear a partir de les policies locals i la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra. Aquest tipus d'articulació va ser molt ben rebut en l'àmbit local, però no va acabar de quallar en les esferes de la Generalitat, que hi percebien semblant transformació del sistema com una pèrdua notable de poder i d'influència en favor dels poders locals. En aquests moments, són pocs els que plantegen una adopció del sistema de policia belga, de fet, no hi ha debat sobre aquest tema en aquests moments. El tema està, doncs, actualment, mort.

## V.2 El sistema de policia del Quebec. Les reformes de principi de segle.

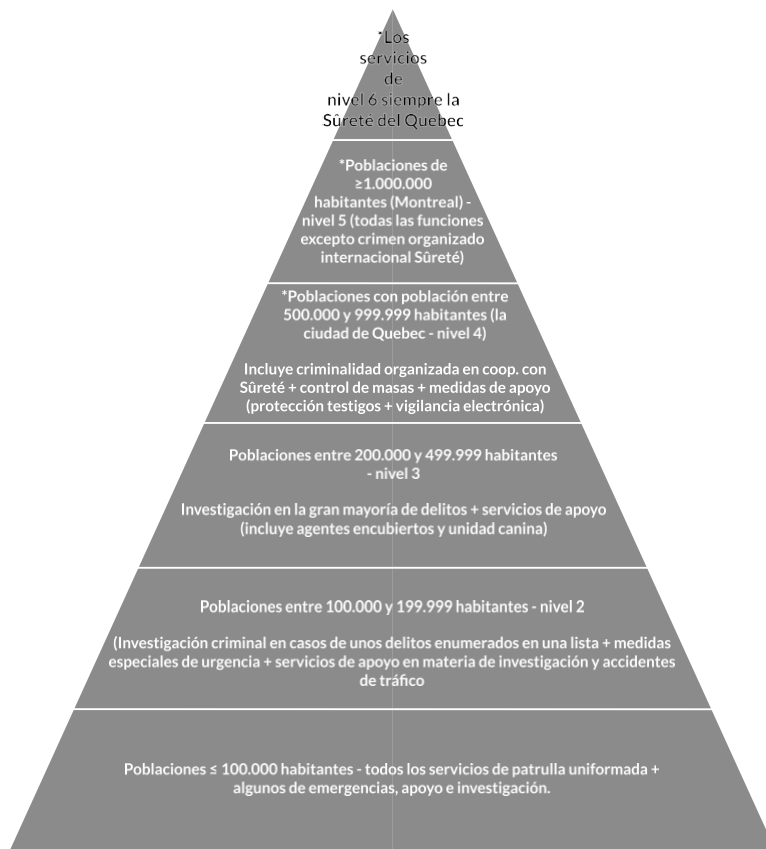
El sistema policial del Quebec presenta certes similituds amb el català (o el basc) en el sentit que compta amb una policia federal (Policia Muntada del Canadà), amb poca visibilitat i nombre d'efectius, una policia provincial (la *Sûreté du Québec*) i diverses policies locals, algunes amb un gran nombre d'efectius com, per exemple, la de la ciutat de Mont-real (Guillén, 2012; Vilatarsana, 2015). La definició homogènia i coherent de les funcions de les policies locals va començar a constituir un problema ja en la segona meitat del segle passat. Una distribució competencial genèrica que no diferenciava en funció dels recursos i el nombre d'habitants dels municipis de què depenien provocava notables incoherències. De fet, l'àmbit material cobert per la *Sûreté du Québec* i cada policia local, depenia molt del voluntarisme tant de les persones que ocupaven la responsabilitat municipal com del cap de la policia. Hi havia municipis sense molts recursos però que dedicaven un gran esforç a cobrir àmplies zones de seguretat amb la policia local, mentre que d'altres, amb més recursos, es dedicaven pràcticament només a l'aplicació de les competències administratives del municipi. Això creava disfuncions en el sistema, al mateix temps que suposava un greuge per a les policies locals més voluntaristes, ja que aquelles que menys esforços dedicaven a la seguretat veien cobertes les seues necessitats per la *Sûreté du Québec* i podien dedicar recursos a altres àrees, mentre que les que més hi invertien, perdien recursos per a altres menesters. Des del govern provincial, es va posar en marxa un llarg procés de reformes per a posar fi a aquesta situació que, després de diverses situacions intermèdies, va culminar en 2001 amb l'entrada en vigor d'una llei que, ara sí, definia amb tota claredat les competències de les policies locals segons els seus recursos, valorats en funció del nombre d'habitants (Guillén, 2012).

La nova llei estableix el mínim de població perquè un municipi pugui tindre policia local en 50.000 habitants. Una xifra que, en el nostre entorn, pot semblar desorbitada i que, de fet, va implicar una notòria reducció d'organitzacions de policia local (de 125 a 40, amb tendència a una reducció encara més forta), però que està pensada per a garantir que les policies locals que romanguen, tinguen recursos suficients per a fer-se càrrec, com a mínim, de totes les funcions pròpies de la patrulla policial, ja que es parteix de la idea que en els municipis amb policia local aquesta ha de cobrir tots els serveis de patrulla uniformada. A partir d'ací, la llei estableix cinc nivells addicionals de responsabilitat que van incrementant les funcions de les policies locals a mesura que es tracta de municipis amb més població, fins a arribar a un últim nivell (el 6) reservat totalment a la *Sûreté du Québec*. Les policies locals que hi havia en els municipis de menys de 50.000 habitants en el moment d'aprovar-se la llei, han anat sent absorbides per la *Sûreté du Québec* (Guillén, 2012).

Esquemàticament, la situació seria la següent:

Només poden tindre un servei de policia local els municipis amb un mínim de 50.000 habitants.

En funció del nombre d'habitants del municipi, s'estableixen 6 nivells de responsabilitat:



**Figura 1.** Nivells de responsabilitat al Quebec.

Tal com està concebut el sistema, sempre hi ha un únic cos policial responsable per a una situació determinada. En el cas que no l'assumisca i haja d'afrontar-la un altre cos, el cos originàriament responsable haurà d'assumir el cost del servei.

## **VI. Mecanismes que contribueixen a la creació de sistema de policia**

La construcció d'un sistema de policia coherent, eficaç i eficient precisa, a més d'una distribució clara de responsabilitats, de mecanismes que faciliten una convergència de procediments i de tractament dels problemes de seguretat per part dels diversos actors policials, que, als ulls del públic, ofereix una imatge de l'existència d'un únic tipus de policia i que facilita la col·laboració entre els actors. En la mesura en què la manera d'actuar dels diversos operadors s'aproxima, les intervencions adquireixen una certa homogeneïtat amb indiferència de l'actor concret i es redueixen les dificultats per a dur a terme intervencions conjuntes. Vegem algunes eines que van en aquesta direcció.

La creació de bases de dades comunes promou la creació de sistema molt més del que inicialment puga semblar. Per tal que diversos operadors puguin introduir informació compatible en una mateixa base de dades, cal que la informació s'elabore d'una manera similar i, per a



obtindre aquest resultat, és imprescindible que els protocols d'actuació (que són els que proporcionen la informació) se semblen notablement. En cas contrari, no es generarà informació susceptible de ser tractada i utilitzada de manera conjunta. En el cas de Catalunya, ja en la fase inicial del desplegament territorial de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en substitució de les forces i dels cossos de seguretat de l'Estat, es va obrir la possibilitat que les policies locals, mitjançant la signatura del conveni corresponent amb el Departament d'Interior, que requeria la garantia, per part de les policies locals, que determinades qualitats de la informació proporcionada pogueren integrar-se en la base de dades policials (detinguts, delictes, vehicles...) que estava posant en marxa l'organització policial dependent de la Generalitat. Gradualment, s'han anat incorporant serveis de policia local, fins a convertir-se en una excepció aquells que no estan integrats (no arriben a la vintena) i configurar, així, un mapa en què més del 90 % de la població de municipis amb policia local disposa de bases de dades policials integrades. Sorprenentment, i malgrat que hi ha algunes discrepàncies sobre el seu funcionament, la valoració generalitzada d'aquest instrument és altament positiva tant entre les autoritats com els diversos serveis de policia. De fet, es tracta d'una eina molt avantguardista a Europa, en països amb una pluralitat d'actors policials. L'any 2017, les policies locals van dur a terme el 53,2 % de les consultes sobre vehicles i el 18,4 % de les detencions registrades en el sistema (DGAS, 2018).

Un segon instrument tremendament útil en la confecció d'un sistema de policia homogeni, encara que persistisca la pluralitat d'actors, és l'establiment d'una formació conjunta i, en tot cas, basada en els mateixos principis per als membres de tots els operadors. El fet de compartir aula, temps i activitats formatives donen com a resultat coneixement mutu, confiança i procediments d'actuació comuns o extremadament pròxims. Originàriament, la llei de l'antiga Escola de Policia de Catalunya i, posteriorment, la de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, establiren l'obligatorietat de seguir un curs de formació bàsica en la institució formativa autonòmica tant per a la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra com per a les policies locals. Després d'un parell d'edicions amb cursos de formació bàsica lleugerament diferenciats per a uns i altres, es va optar per integrar els policies locals i els autonòmics en la mateixa aula i seguir els mateixos continguts formatius, situació que es manté en aquests moments malgrat alguna proposta recent de tornar a separar els cursos bàsics en funció de l'origen municipal o autonòmic dels alumnes. Sembla que s'ha consolidat com un element bàsic tant del sistema com del model policial català. Aquesta homogeneïtzació de la formació bàsica i de promoció (les especialitzacions han mantingut la diversitat i, en alguns casos, la separació) no s'ha dut a terme sense discrepàncies i conflictes, ja que, per exemple, els ajuntaments han sostingut la necessitat que els seus aspirants foren formats en el contingut específic de les seues ordenances municipals, circumstància molt complexa amb l'opció de les classes conjuntes en les quals, fins i tot, conviuen aspirants a policia de municipis diversos, amb una normativa local també diferent. En tot cas, s'han articulat mecanismes diversos que compensen aquesta possible deficiència, de manera que els nivells d'insatisfacció mai han sigut greus i no han provocat el qüestionament del sistema en si mateix. Òbviament, els representants del món local estan presents tant en l'òrgan de direcció de l'Institut (Consell de Direcció) com en l'òrgan consultiu (Consell Pedagògic), de manera que participen en les decisions de més rellevància sobre el funcionament del centre. Falta, això sí, com s'ha esmentat més amunt, una participació més àmplia pel que fa a instructors (tots pertanyen a la Policia de la Generalitat) i en el disseny i l'execució concrets dels programes formatius. De tota manera, no sembla que això vaja a constituir un obstacle en el sistema valencià, si, com sembla, es construirà el sistema a partir de les policies locals, formades totes sota el paraigua de l'Institut Valencià de Seguretat Pública i Emergències (IVASPE). De fet, la gran rellevància que l'última reforma legislativa dona a l'IVASPE, tant en la selecció i la promoció dels professionals de la policia, com en el disseny i el desenvolupament de la formació acadèmica en seguretat a la Comunitat Valenciana, pot constituir un gran impuls del sistema valencià de policia i dotar-lo d'una gran solidesa i coherència. De fet, ja hi ha veus (Bosch, 2018) que apunten que Catalunya hauria de seguir els mateixos passos en aquest terreny.

Els sistemes amb pluralitat d'actors policials sempre requereixen també instruments formals de col·laboració i coordinació, espais en què, de manera reglada, es troben els responsables

dels diversos nivells i acorden directrius comunes tant en l'àmbit estratègic com en l'operatiu. Entre aquests òrgans previstos per la legislació, sembla evident que, almenys en el cas de Catalunya, l'òrgan que, amb totes les seues deficiències i variacions territorials, ha mostrat més eficàcia han sigut les juntes locals de seguretat que, a Catalunya, a diferència del que estableix la Llei orgànica 2/1986, han sigut establides com a obligatòries per als municipis amb policia local, a més de posar-se sota la direcció exclusiva de l'alcalde o alcaldessa<sup>9</sup>. Paral·lelament, a Catalunya, s'han creat les meses de coordinació operativa, que es constitueixen com a element executiu en termes de coordinació quotidiana dels acords de la junta local de seguretat. Estan integrades per comandaments policials dels serveis de policia existents al municipi i gestionen les necessitats quotidianes de coordinació en l'àmbit operatiu concret. El seu funcionament està molt menys formalitzat i es basa més que res en el contacte permanent entre els interlocutors de les diferents organitzacions policials implicades.

La legislació catalana preveu, a més, altres òrgans de coordinació com la Comissió de Policia de Catalunya, legalment configurat com a òrgan superior consultiu en matèria de coordinació entre la Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra i les policies locals. Està integrada, de manera paritària, per representants de tots dos tipus de serveis policials (locals i autonòmic). Aquest òrgan ha de ser informat sobre qualsevol decisió rellevant per a l'estructuració del sistema de policia o els serveis de policia que l'integren. La Comissió es pot posicionar sobre les diverses propostes que se li sotmeten, tot i que les seues decisions no són jurídicament vinculants.

En aquest punt, és molt oportú evidenciar com la recent Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de les policies locals de la Comunitat Valenciana, ha fet diversos passos qualitativament molt rellevants en la construcció de sistema (a més de la ja esmentada creació anterior de l'Agència Valenciana de Seguretat i Emergències), entre els quals és d'una rellevància especial la creació d'un comitè d'assumptes interns en l'àmbit de la comunitat<sup>10</sup>. Encara que, a primera vista, algú pot argumentar que és un tema que afecta més l'ètica policial que el sistema, es tracta d'un mecanisme que serveix per a homogeneïtzar els criteris de legalitat de les actuacions policials, ja que imposa els mateixos criteris a tots els serveis policials de la Comunitat i assumeix com a sistema la responsabilitat de dur a terme els controls necessaris. No és una mala proposta construir sistema mitjançant l'assumpció de responsabilitat en l'establiment i l'aplicació de criteris d'actuació respectuosos amb la legalitat, que és el que, directament o indirectament, està cridat a fer aquest òrgan.

Resumint, la construcció d'un sistema de policia requereix, sens dubte, el disseny d'eines que faciliten que el sistema funcione com a tal. No és suficient, ni de bon tros, la declaració normativa formal d'establiment o de creació del sistema, cal crear els mecanismes que en faciliten el funcionament efectiu.

## **VII. Orientacions per a la construcció d'un sistema de seguretat pública**

Resulta molt complex intentar donar pautes per a la construcció d'un sistema quan no es forma part dels actors implicats i no es té, malgrat seguir l'actualitat valenciana amb molt d'interés des de fa temps, un coneixement profund de la situació, dels secrets, dels *lobbys*, els reals detentors del poder, etc. Algú pot pensar que és molt més fàcil orientar des de fora perquè es manca de vincles que condicionen l'opinió i que, per això, hi ha total llibertat per a opinar. És cert, però això és més un gran risc que un avantatge, perquè és molt gran la temptació de fer un "brindis al sol" quan se sap que les conseqüències d'aquest no t'afectaran. O, dit d'una altra manera, la possibilitat d'actuar de manera poc seriosa i responsable és alta. En conseqüència, abans de no defraudar l'encàrrec que se'm va fer en el seu moment i a fi de complir el que se'm va proposar, vull deixar molt clar que el disseny i la implantació del sistema de seguretat (i, dins d'aquest, el de policia) valenciana només correspon legítimament als actors

9 *Vid.* Art. 9 de la Llei 4/2003, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

10 *Vid.* Art. 28.

implicats i que, per tant, són ells els que han de decidir-ne les prioritats i la manera de satisfer-les. De tota manera, intentarem establir vies d'orientació que, objectivament, podrien facilitar que el procés de concepció i desenvolupament porte a la desitjada construcció d'un sistema coherent i eficaç.

En primer lloc, un sistema, perquè funcione com a tal, requereix una distribució clara de competències i, fonamentalment, de responsabilitats per a tots els actors, a fi d'evitar llacunes i solapaments (Vilatarsana, 2015). El funcionament d'un sistema no es pot deixar a la voluntat canviant dels diversos actors. A més, un sistema ben greixat proporciona un millor servei a la ciutadania i uns costos marginals inferiors, aspecte que cal tindre sempre en compte en èpoques de recursos escassos. Els òrgans normatius de la Comunitat hauran de treballar en aquesta direcció en la mesura en què la legislació estatal i l'autonomia municipal ho permeten. A primera vista, sembla que hi ha camp suficient per a la millora.

A fi de tindre una idea dels escenaris possibles, resulta francament útil estudiar i considerar altres experiències que puguen aportar idees, perspectives noves i diferents, que ens ajuden a la reflexió. En aquest sentit, aquesta petita contribució ha pretès aportar experiències que poden oferir alguna llum en el camí (Catalunya, Bèlgica, el Quebec). Ara bé, constitueix una gran equivocació deixar-se enlluernar per alguna gran reforma procedent de realitats que, molt probablement, presenten diferències notables amb la nostra. En cas d'anar en aquesta direcció, la probabilitat de fracàs representa un risc de tal nivell que és millor no assumir-lo. No es pot aplicar de manera mimètica un sistema en un context que presenta realitats diferents de les que hi ha en aquell en què s'ha implantat. Els exemples del fracàs d'aquesta mena d'imitacions són innombrables. Això no és obstacle, tanmateix, perquè puguem adoptar i integrar idees i plantejaments que hàgem conegut fora del nostre àmbit d'actuació. Ara bé, cal fer-ho sempre que tinguem una convicció mínima que podria ser una bona solució per als nostres problemes i que tinguem una estratègia per a implantar-los que s'adeqüe a les condicions del context. És a dir, a partir d'un diagnòstic lúcid i objectiu de les necessitats, podem recórrer a plantejaments, idees o iniciatives que ens arriben de fora si creiem que respondran als nostres interrogants, adaptant-los en la mesura que siga necessari. Copiar mimèticament ens conduirà molt probablement al desastre.

Un risc no menyspreable en moments de creació, de canvi, és la temptació d'aspirar absolutament al màxim i a tota velocitat ("siguem realistes, demanem l'impossible"). És cert que l'ambició de progrés és tremendament sana i que cal aprofitar les oportunitats perquè aquestes no duren per sempre. Ara bé, establir fites immediates que estiguen fora del nostre abast pot provocar un fracàs primerenc que descoratge alguns (o molts) dels actors i els impedisca un posterior estímul i entusiasme. És important mantindre, sens dubte, objectius ambiciosos, però també ho és anar establint metes intermèdies que siguin factibles i que ens permeten créixer, per a anar acumulant forces a poc a poc i acostant-nos a l'objectiu final. A Espanya hi ha hagut, en l'última dècada, diversos exemples de creació formal de policies autonòmiques que no disposaven ni del consens ni dels suports necessaris per a implantar-les efectivament. Així, Galícia<sup>11</sup> va aprovar la llei que creava la policia autonòmica, però, en la pràctica, han operat amb les unitats del Cos Nacional de Policia anteriorment adscrites a la comunitat autònoma. A Canàries, després de l'aprovació de la llei<sup>12</sup>, es va posar en marxa alguna promoció; però quasi una dècada després, el cos autonòmic no sobrepassa el centenar de membres i no hi ha encara un pacte amb l'Estat que en garantisca el finançament (Guillén, 2012). Resulta molt curiós el cas d'Andalusia, on, l'octubre de 2003, el Govern va arribar a aprovar un projecte de llei de creació de la policia autonòmica, el text del qual no va arribar a entrar al Parlament. Tots aquests casos suposen adversitats molt grans a la construcció d'un sistema de policia, ja que defrauden expectatives i produeixen desànim entre els actors.

El diàleg amb tots els actors implicats i afectats ha de presidir qualsevol procés de construcció del sistema de seguretat. Cal que se'ls pregunte i se'ls escolte i que es tinguin en consideració

11 *Vid.* Llei 8/2007, de 13 de juny, de la Policia de Galícia.

12 *Vid.* Llei 2/2008, de 28 de maig, del Cos General de la Policia Canària.

els seus punts de vista i les seues propostes. Cal també intentar aconseguir punts d'acord amb aquells que són més díscols o reticents, fins i tot amb els que intenten evitar la construcció del nou sistema. Difícilment es pot iniciar el camí cap a un sistema coherent i sòlid si, d'entrada, actors del sistema, per indirectes o adversos que siguen, romanen al marge del procés. Una altra cosa és l'assumpció de totes les propostes, especialment d'aquelles que, precisament, pretenen posar bastons a les rodes en la construcció del sistema que es pretén. No obstant això, cal escoltar i fer el possible per incorporar-hi tantes propostes com siguen possibles sense dinamitar el projecte comú. Tots aquests actors han de ser tractats amb respecte i en un pla d'igualtat, o com a mínim d'equitat, per molt que perseguisquen finalitats privades o particulars, ja que no s'incorporaran plenament al sistema aquells que se senten menysvalorats o menyspreats.

És fonamental tindre un projecte de partida clar i consistent, que es pose sobre la taula com a objecte de discussió amb tots els actors. No pot ser un projecte que calga mantindre coste el que coste o que siga incapaç d'acceptar modificacions, ja que cal pensar que els diversos actors cridats a participar-hi desitjaran introduir modificacions i matisos que seran necessaris per a la bona marxa del projecte. No obstant això, ha d'haver-hi una proposta clara i sòlida de la qual partir; començar a discutir del no-res no sol portar a cap lloc. Òbviament, si els plantejaments inicials porten, en algun moment, a una situació sense eixida, és important tindre la capacitat de reconduir el projecte a escenaris que permeten avançar. Cal ser exigent amb els principis bàsics, però també estar disposats a reconsiderar tota la resta a fi de mantindre un projecte prou compartit. En el terreny del concret, és possible que a la Comunitat Valenciana calga ordenar i aclarir el projecte i el discurs sobre la futura policia autonòmica que, des de la distància, no sembla que tinga el mateix sentit i contingut en els diversos nivells tant professionals com polítics.

De tota manera, el que subscriu aquest article considera que el sistema de seguretat valencià ja ha recorregut un camí considerable i ha implicat la majoria dels actors. És a dir, ja ha superat la fase inicial amb cert èxit en relació amb el disseny de les línies mestres del sistema (potser, amb l'excepció de la policia autonòmica). Hi ha reticències i alguna oposició, com és habitual en tots els processos de canvi, però les bases hi són. Les dues lleis (la de l'Agència de Seguretat i Emergències i la de coordinació de policies locals) han dissenyat un escenari clar, plural i innovador. Queda, però, la fase més crítica: la posada en marxa efectiva, fase que, amb tota probabilitat, plantejarà obstacles en alguns casos majúsculs. És en aquest punt d'execució del projecte en el qual caldrà aplicar les recomanacions incloses en aquest apartat (entre molts altres criteris), però els actors impulsors del projecte han mostrat fins ara suficient coneixement, coratge, entusiasme i perseverança per a ser optimistes de cara al futur. Molta sort, realment el projecte i la determinació dels que l'impulsen se la mereixen.

## VIII. Referències bibliogràfiques

Bas, A. (2009). *Obra de Govern de la Generalitat de Catalunya 1980-2003. Interior*. Barcelona. Centre d'Estudis Jordi Pujol.

Bosch, J. (2018) La nostra policia. El model de seguretat de Catalunya des de 1978 fins als atemptats de 2017 i l'1 d'octubre. Barcelona. Eumo editorial.

Crawford, A. (2008). "Plural Policing in the UK: policing beyond the Police". En Newburn, T. (ed.). *Hand-book of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Pàg. 147-181.

DGAS (2018). Informe anual 2017 de les policies locals de Catalunya. Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya (aquest informe es pot descarregar en [http://interior.gencat.cat/web/.content/home/Actualitat/policies\\_locales\\_de\\_catalunya\\_en\\_xifres\\_2017/20181126-Informe-PL-2017.pdf](http://interior.gencat.cat/web/.content/home/Actualitat/policies_locales_de_catalunya_en_xifres_2017/20181126-Informe-PL-2017.pdf)).

Guillén, F. (2012). *Policia i seguretat*. Bellaterra. Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Guillén, F.(2013). "La policia i la seguretat en els espais públics". En *Working papers* núm. 315. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials. (es pot descarregar en <http://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp315.pdf>).

Guillén, F. (2016). *Modelos de policia. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona. Bosch editor.

Harkin, D. (2015) "Simmel, the Police form and the limits of democratic policing". En *British Journal of Criminology*. 55. Pàg. 730-746.

Joh, E. (2017). "Feeding the Machine: Policing, Crime, Data & Algorithms". En *William & Mary Bill of Rights Journal*. Vol. 26, issue 2. Pàg. 286-302.

Killias, M. *et al.* (2010) *10 años de Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Smeets. S. i Tange, C. (2009). "Community Policing in Belgium: The Vicissitudes of the Development of a Police Model". En: Wisler, D. i Onwudiwe, I. (eds.). *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives*. Londres. CRC Press. 125-141.

Van Oustrive, L. (2005). *La nouvelle police belge. Désorganisation et improvisation*. Brussel·les. Bruylant.

Vilatarsana, A. (2015). *La necessitat de construir un Sistema de Policia per a Catalunya. La corresponsabilitat del món local per aconseguir-ho", tesi doctoral llegida a la Universitat Autònoma de Barcelona el maig de 2015.*

Zedner, L. (2006). "Policing before and after the police. The historical Antecedents of Contemporary Crime Control". En *British Journal of Criminology*, 46. Pàg. 78-96.

# ECOLOGIA DEL DELICTE APLICADA A LA SEGURETAT LOCAL

**CÉSAR SAN JUAN GUILLÉN**

Professor titular de Psicologia Social de la Universitat del País Basc

## La proporció àuria en criminologia

Un dels misteris que tanca la naturalesa és la presència sistemàtica d'alguns patrons de mesura estables. Sembla com si un ens superior volguera imposar un cert ordre previsible enmig del caos. Un exemple paradigmàtic és la denominada proporció àuria, expressada en la figura 1, entesa com la relació entre un segment  $a$  i un segment  $b$ , de manera que el segment  $a$  és més llarg que el  $b$ , mentre que la longitud total de la recta és, al segment  $a$ , com el segment  $a$  és al segment  $b$ .

$$\frac{a+b}{a} = \frac{a}{b}$$

**Figura 1.** Equació de la proporció àuria

Aquesta ràtio ha sigut venerada per totes les cultures que han existit en el nostre planeta i que s'han manifestat en l'art, la composició musical, les proporcions del nostre propi cos o, fins i tot, en relació amb aquelles coses infinitament xicotetes, com la física atòmica. En aquest sentit, moltes formes de la naturalesa responen a la coneguda seqüència matemàtica de Fibonacci. Aquesta successió comença amb els números 0 i 1 i, a partir d'aquesta parella, cada terme és la suma dels dos anteriors (0,1,1,2,3,5,8,13,21,34,55...). Aquesta seqüència, encara que resulte increïble, apareix en nombroses configuracions biològiques, com en les flors de les carxofes, els gira-sols o les pinyes de les coníferes.

Després de la fascinació que ens poden suscitar aquestes manifestacions de la naturalesa, no podem evitar pensar com podria ser d'interessant trobar algun tipus de patró en l'àmbit criminològic, ja que tindria aplicacions incalculables en el que concerneix la predicció i la prevenció del delicte. Una sort de proporció similar al denominat "principi de Pareto", que resa que el 80 % de les conseqüències es deriven del 20 % de les causes. Aquesta llei va ser executada pel sociòleg i economista italià Vilfredo Pareto, quan es va adonar que el 20 % dels terratinents del seu país posseïen el 80 % de les terres cultivables.

Doncs bé, la bona notícia és que, en relació amb el fenomen criminal, aquesta llei existeix. Efectivament, en una metanàlisi, Martínez i col·laboradors (2017) van trobar que el 20 % de tots els individus en una població perpetren el 80 % de tots els delictes. Aquesta conclusió és certament rellevant en el camp de la criminologia ambiental, ja que implica reconèixer que, si el crim està altament concentrat entre relativament pocs individus, són poques les persones que reconeixen oportunitats delictives adequades per a cometre un crim respecte a aquelles que, malgrat que hi ha aquestes oportunitats, no les aprecien o no desencadenen la decisió de cometre un delicte. En definitiva, l'oportunitat és substantiva, però no decisiva per a explicar el comportament criminal.

Però, què ocorre amb els llocs, amb l'espai? Probablement, David Weisburd, professor especialista en Geografia del Crim de la Universitat George Mason (Virgínia, EUA), estaria cavil·lant entorn d'aquestes qüestions de la proporció àuria, la seqüència de Fibonacci o el principi de Pareto quan es va preguntar si podria existir alguna llei general, aplicable a totes les ciutats, en virtut de la qual puguem predir els llocs de concentració del crim (Weisburd, Groff i Yang, 2012; Weisburd, 2015). Per descomptat, la idea no és nova, ja que la distribució desigual del crim en l'espai urbà havia sigut ja un tema amb un ampli recorregut des de l'Escola de Chicago (Sozzo, 2008), fins a l'estudi de Sherman, Gartin i Buerger (1989) que, després d'una anàlisi de les telefonades d'emergència en el període d'un any, van trobar que només el 3,3 % de les adreces de Minneapolis van produir el

50 % de tots els avisos a la policia. Amb Weisburd, però, aquest plantejament adquireix un estatus de constatació empírica inapel·lable; si bé, com és obvi, la ràtio entre incidència delictiva i espai variarà en funció de la tipologia de la infracció (robatori en habitatge, crim violent, etc.) i la unitat geogràfica especificada (àrea censal, barri, segment de carrer, etc.). Des d'aquest punt de vista, és previsible trobar proporcions estables si comparem delictes similars amb les mateixes unitats geogràfiques, la qual cosa constituirà un dels principis bàsics de la criminologia ambiental (Vozmediano i San Juan, 2010).

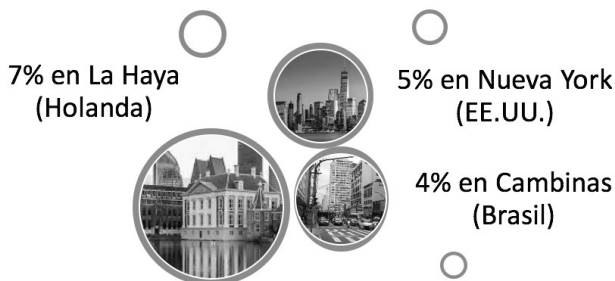
Tal com hem detallat, l'existència de patrons estables en la distribució del delicte en l'espai urbà podrà identificar-se sempre que l'objecte d'anàlisi siga el mateix tipus delictiu i una unitat geogràfica comparable. Però hi ha un altre paràmetre que, sens dubte, facilitarà la identificació d'aquests patrons: el temps. Efectivament, un dels primers treballs de Weisburd i col·laboradors (2004) suposarà un avanç substancial respecte al treball esmentat de Sherman *et al.* (1989), ja que, precisament, desenvoluparà la seua anàlisi mitjançant seqüències temporals més àmplies. Aquests autors van examinar els incidents que es produïren als carrers de Seattle entre 1989 i 2002 i van trobar que el 50 % dels incidents de delinqüència durant aquest període de 14 anys ocorregueren, cada any, i de manera estable, entre el 4 % i el 5 % dels segments de carrer.

Aquesta troballa suggereix que els segments de carrer amb una incidència delictiva alta són els espais en què, d'una manera desproporcionada, s'aglutinen fonamentalment els problemes de seguretat a la ciutat. De fet, les fluctuacions registrades, en les quals hi havia una tendència de descens de la delinqüència a Seattle, no repercutien en aquestes zones d'alta criminalitat que, fins i tot, podien experimentar una tendència a l'alça de la criminalitat en un context global de declivi d'aquesta.

Weisburd, Groff i Yang (2012) van actualitzar i van ampliar aquestes anàlisis, examinant els incidents de delinqüència a Seattle entre 1989 i 2004, mitjançant una definició més precisa dels segments de carrers. Una vegada més, van trobar que la delinqüència estava molt concentrada en zones concretes i que aquestes concentracions es van mantindre bastant estables durant els 16 anys d'estudi. Van trobar que, per a cada any, el 50 % dels incidents de delictes van ocórrer entre el 4,7 % i el 6,1 % dels segments de carrer.

L'evidència empírica subsegüent és altament reveladora: A Nova York, es va trobar que el 52 % de les incidències policials es geolocalitzaren en el 5 % dels segments de carrer (Weisburd, Telep i Lawton, 2014). A Vancouver, el 50 % de les telefonades d'emergència provenien d'entre l'1 i el 8 % de segments de carrer (Andresen i Malleon, 2011). A Campinas (Brasil), el 50 % de tots els delictes es va trobar en el 3,66 % del total de segments de carrers (Melo, Matias i Andresen, 2015). Finalment, Steenbeek i Weisburd (2016), en utilitzar les dades sobre delinqüència de 2001 a 2009 a la Haia (Països Baixos), van trobar que el 50 % de tots els delictes va tindre lloc en el 6,8 % dels segments de carrers. Igual que en altres ciutats, en conclusió, quasi la meitat de la resta de segments a penes van experimentar incidències.

A la vista d'aquesta evidència empírica (figura 2), ja va poder encunyar-se el nom per a designar la proporció àuria en Criminologia: *la llei de Weisburd*.



**Figura 2.** En tres ciutats de latituds molt diverses, es manifesta la llei de Weisburd

## II. La interacció de dinàmiques socials i escenaris de conducta

Arribats a aquest punt, cal preguntar-se quines són les raons en virtut de les quals, en totes les ciutats analitzades, una proporció molt xicoteta d'espai aglutina la majoria de les incidències policials. És evident que, per a respondre a aquesta qüestió, hem de posar el focus de la nostra atenció en dos paràmetres fonamentals: d'una banda, les característiques físiques dels escenaris de conducta en què es produeixen aquesta majoria d'incidències policials i, d'altra banda, les "coses" que ocorren en aquests escenaris, és a dir, les seues peculiars i distintives dinàmiques socials.

Des d'aquesta perspectiva i segons San Juan, Vozmediano i Ocariz (2014), podríem distingir quatre tipus diferents de problemàtiques associades a dinàmiques socials i escenaris urbans de conducta:

1. Tensions socials i conflictivitat crònica associada a les perifèries de les ciutats. Un exemple que pot resultar molt il·lustratiu d'aquesta interacció entre escenari urbà i dinàmica social és el terme francès *banlieu* per a designar els suburbis marginals en l'extraradi marginal de les ciutats. Al districte parisenc de Seine-Saint-Denis, on els disturbis van ocupar moltes primeres planes l'any 2005, continua estant sobrerrepresentat l'atur, el fracàs escolar, els problemes d'identitat, la pobresa i la droga, si ho comparem amb el mapa de la resta de la capital de França. Les revoltes que va haver-hi, protagonitzades fonamentalment per joves francesos d'origen magrebí i subsaharià, es van estendre a altres ciutats franceses i, durant setmanes, es cremaren molts vehicles. Aquelles flames es van apagar, però els problemes hi persisteixen.

Per a Marxloh, un districte al nord de la ciutat alemanya de Duisburg, es va encunyar el concepte *no-go area*, àrea a la qual (millor) no anar. L'escenari urbà d'aquesta ciutat, on el fem s'acumula en les voreres i els habitatges cauen a trossos, ofereix una imatge un poc diferent del centre, per exemple, de la pulcra Bonn. Però no sempre l'exclusió social té una expansió centrífuga als cinturons de les grans ciutats. A vegades, es produeix l'itinerari contrari i un bon exemple d'això és el barri de la capital belga, Molenbeek, a Brussel·les, on podem trobar una alta concentració de població musulmana en risc d'exclusió social.

2. Conflictivitat aguda associada a coordenades espaciotemporals concretes. Una altra de les característiques inherents als espais urbans és que poden presentar diferents dinàmiques socials en diferents moments del dia o de la nit, del dia de la setmana o de l'època de l'any. Amsterdam, per posar un cas, no és només una ciutat, en són dues. La del mercat de tulipes durant el dia i la del barri roig a la nit. En un altre ordre, hi ha determinats esdeveniments de caràcter polític, musical o esportiu que, a causa de la concentració d'individus que implica i les peculiars dinàmiques socials que s'hi produeixen, és totalment previsible un augment significatiu, però molt determinat en el temps i en l'espai, d'incidències policials. Així mateix, determinades formes d'oci juvenil solen comportar una taxa per damunt de l'habitual d'incidències policials, per la qual cosa, des d'una perspectiva preventiva, caldrà prestar especial atenció als escenaris de venda i consum de substàncies tòxiques i els accessos als espais d'oci en vehicles de motor.

3. Espais que ofereixen una taxa significativa d'objectes potencialment desitjables per a delinqüents motivats, com pot ser el cas de les zones turístiques i dels espais comercials. Els centres de les ciutats que, en general, absorbeixen bona part dels pressupostos municipals en el manteniment i la neteja d'infraestructures i de mobiliari urbà, també conciten la majoria de visitants i turistes, la qual cosa converteix aquests enclavaments en zones prioritàries per a individus motivats a dur a terme delictes contra la propietat que, en general, són perpetrats sense violència i com a fruit del descuit o de la ingenuïtat de les seues víctimes. A aquesta mena de delinqüència, pot anar associada prostitució de carrer practicada per dones que, en moltes ocasions, són víctimes de xarxes criminals organitzades. El panorama descrit el podem trobar en algunes capitals espanyoles, però pot resultar especialment cridaner en el centre de Madrid, entre Malasaña i Gran Vía, o a les Rambles de Barcelona.

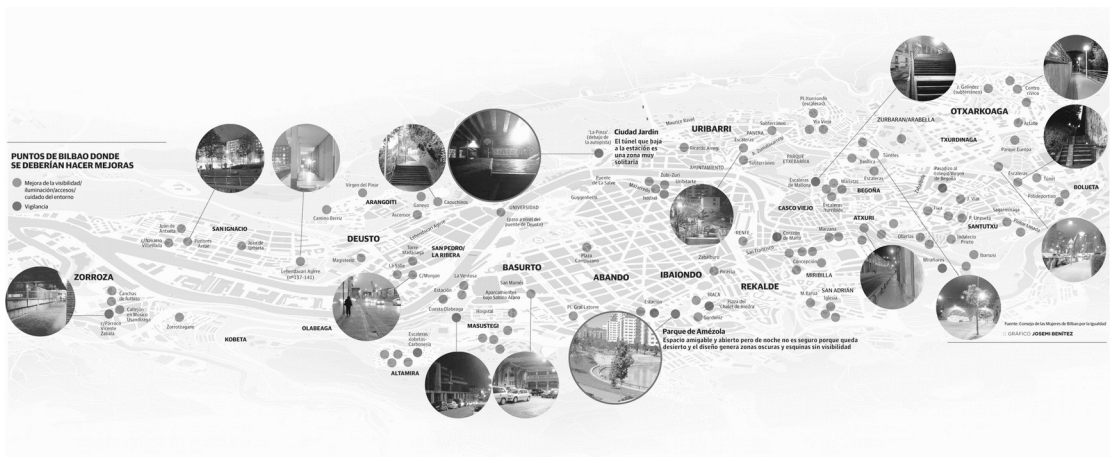


4. Espais que ofereixen més oportunitats per a cometre delictes, atesa la seua morfologia especial o les seues característiques arquitectòniques. En els exemples anteriorment descrits, la interacció entre dinàmiques socials i característiques físiques dels escenaris de conducta constitueix el millor argument per a explicar la concentració d'incidències policials. No obstant això, a vegades, el pes específic atribuïble a aquesta interacció no és tan important, ja que els esdeveniments delictius podran ser explicats, fonamentalment, a conseqüència de la peculiar morfologia i configuració física de l'espai urbà. Efectivament, hi ha escenaris urbans que poden oferir un disseny que, en l'àmbit de la Psicologia Ambiental, són denominats "panoràmica-refugi" (figura 3). És a dir, un delinqüent motivat per a perpetrar un delicte troba un enclavament propici des del qual té un cert camp d'observació, però sense ser vist. Els elements vegetals, els porxes, les porxades o les columnes poden oferir aquesta característica. És a dir, la configuració de l'espai ofereix una oportunitat delictiva que es farà efectiva sempre que, és clar, hi haja un individu motivat per a executar un acte il·lícit i concórrega en aquest espai, i en un moment donat, una víctima propícia. La nocturnitat i l'absència de testimonis poden, en aquests escenaris, convertir-se en aliats de l'individu en qüestió. En aquest sentit, hi ha delictes, com poden ser les agressions sexuals, que estan molt condicionats, precisament, per les característiques de l'espai.



**Figura 3.** Espai urbà panoràmica-refugi.

5. Espais que, per raons de diversa índole, generen inseguretats en la població, independentment de la incidència real d'esdeveniments delictius. Una iniciativa que pot il·lustrar aquesta contingència són els denominats "mapes de la ciutat prohibida per a les dones" (figura 4) que, des d'algunes corporacions locals i col·lectius feministes, han desenvolupat en algunes localitats espanyoles. Aquests projectes, a més d'enfortir la participació, presència i visibilitat de les dones, permeten la identificació d'espais percebuts com a insegurs que, en conseqüència, condicionen els seus plans de desplaçament en el curs de les activitats de la vida diària. Cal dir que, en realitat, pot tractar-se d'enclavaments en els quals, com en el cas de Bilbao, reflectit en la figura 4, mai s'ha registrat una agressió sexual. No obstant això, són espais que són percebuts com a insegurs, la qual cosa implica que, encara que no es produïsqen telefonades a la policia, les dones que van participar en l'estudi van considerar que són espais en els quals hi ha una probabilitat alta de ser víctima d'una agressió sexual. Aquesta percepció pot tindre dos efectes col·laterals indesitjables: o bé són espais que es transiten amb por o bé s'eviten. En tots dos casos, ens trobem amb una morfologia urbana excloent sobre la qual caldria intervenir.



**Figura 4.** Mapa de la ciutat prohibida per a les dones a Bilbao (font: EL CORREO)

### III. La “Ilei de Wisburd” des del punt de vista de les víctimes

La victimització reiterada consisteix en el fet que una mateixa persona siga víctima d'un delictes en successives ocasions. Cal dir que l'objectiu pot ser, a més d'un individu, un grup de persones, una propietat, com, per exemple, una joieria, o qualsevol altra unitat d'anàlisi. D'altra banda, la victimització reiterada pot referir-se al mateix o a diferents tipus de delictes (Farrell i Sousa, 2001).

Es tracta d'un problema, a vegades, poc visible pel fet que moltes persones no solen denunciar els nous esdeveniments dels quals són víctimes repetidament. Treballs com el de Farrell i Bouloukos (2001) han intentat posar xifres al fenomen, concretament usant dades de l'Enquesta internacional de víctimes del delictes (*International Crime Victims Survey*) i identificant la taxa de repetició amb el percentatge d'incidents per a cada tipus de delictes contra les mateixes persones o el mateix nucli de convivència, en un període de temps determinat. Treballant amb les taxes mitjanes internacionals de repetició, van trobar que els delictes contra les persones presentaven taxes més altes de victimització reiterada que els delictes contra la propietat, de manera que els delictes de naturalesa sexual i les agressions no sexuals i amenaces presentaven taxes d'entre el 40 % i 50 %. Això significa que aquest percentatge del total de delictes implica repetides victimitzacions de les mateixes persones o nuclis de convivència. Els delictes contra la propietat, malgrat presentar taxes més baixes, rondaren el 15-20 %. Per la seua banda, segons dades de l'enquesta de delictes britànica de l'any 2000, el 4 % de les víctimes pateixen entre el 38 % i el 44 % del total de delictes reportats.

En definitiva, el que suggereixen aquestes dades és que una part important dels delictes els pateixen un nombre molt limitat de persones que són victimitzades en repetides ocasions. Si podem evitar o reduir aquestes repeticions, estarem aconseguint una reducció substancial de les taxes de delictes (Farrell i Pease, 2001). Un patró similar al de la victimització repetida és el dels infractors reincidents: individus que cometen múltiples delictes. Sovint ocorre que un petit grup d'infractors “prolífics” són responsables d'una part important del total de delictes, tal com hem indicat en el primer punt, quan ens hem referit a l'estudi de Martínez i col·laboradors (2017). Si pot detectar-se els responsables de les victimitzacions repetides, i aquest tipus d'agressors reincidents resulten ser responsables d'una part important d'aquest fenomen de repetició, les implicacions per a la prevenció seran molt significatives (Everson i Pease, 2001).

Des d'una perspectiva geogràfica, quan estudiem àrees amb taxes altes de delictes, o *hot spots* concrets, hem de considerar que una part d'aquests incidents són victimitzacions repetides i no

incidents aïllats nous. De fet, la victimització repetida és el *hot spot* més precís, el que Pease i Laycock (1996) denominen el *hot dot*. Farrell i Sousa (2001) reconeixen que la victimització repetida, els *hot spots*, i les àrees amb taxes altes de delictes són tres problemes que, en la pràctica, poden trobar-se superposats i recorden que diverses investigacions han mostrat que, en els *hot spots*, la victimització repetida és més alta que en altres àrees. Per tant, la prevenció centrada en les victimitzacions successives que se situen en *hot spots* pot ser més eficaç que prestar atenció a la victimització repetida de manera més general.

A més, atés el perfil espaciotemporal de la victimització repetida, ha de tindre's en compte que la repetició usualment ocorre amb rapidesa (el risc més alt de tornar a patir un robatori en habitatge es dona durant la primera setmana). Per tant, no podem oblidar la necessitat d'introduir la variable temporal en l'anàlisi.

D'altra banda, amb una visió més àmplia que supera el patró concret de la victimització reiterada, la investigació ha mostrat que sovint es produeix una espècie de "contagi" després d'un delictes inicial: s'incrementa el risc de successius delictes en localitzacions pròximes i de característiques similars. El treball de Johnson i Bowers (2004) va mostrar que el risc de robatori en habitatge després d'un succés inicial es transfereix al llarg del carrer i que és superior en els habitatges del mateix costat del carrer (i inferior en l'altre). Summers, Johnson i Pease (2007), per la seua banda, van trobar que, després de la sostracció d'objectes d'un vehicle, és més probable que ocorrega una altra sostracció a poca distància geogràfica i temporal de l'original. En termes epidemiològics, açò implica un risc de victimització altament contagiós. No obstant això, aquestes pautes no es van trobar en el cas del robatori del vehicle, la qual cosa pot indicar que hi ha "infraccions" més "contagiabls" que d'altres.

Per tant, caldrà més investigació per a establir, per tipologies delictives, les taxes de reiteració i els possibles patrons de contagi. Precisament per a ajudar l'analista a examinar un problema real i concret, el treball de Farrell i Pease (2008) pot ser d'ajuda. Aquests autors integren diversos patrons de repetició en un quadre-resum que pot ser molt útil com a esquema d'interpretació per a problemes de reiteració concrets: en la taula 1 presentem una adaptació d'aquest quadre.

**Taula 1.** Tipologia bidimensional de la victimització repetida.

	<b>Objectiu</b>	<b>Localització</b>	<b>Infractor</b>
Repetició en l'espai	Mateix habitatge, persona, vehicle, negoci... <i>hot dots</i>	Repeticions concentrades en l'espai: <i>hot spots</i> , instal·lacions perilloses	Mateix infractor repetint el delictes en el mateix lloc
Repetició en el temps	Repetició ràpida del delictes contra el mateix objectiu; per exemple, violència domèstica	Una repetició ràpida no sempre implica els mateixos infractors; per exemple, robatoris a un negoci per diferents persones	Pot ser el mateix infractor que fa repeticions ràpides; ex. violència domèstica
Repetició del tipus de delictes	Mateix tipus de delictes comés contra objectius similars	Una àrea no molt extensa i definida; per exemple, zones de tràfic de drogues	p. ex.: Furts repetits en botigues de roba per part d'adolescents
Repetició tàctica	Repetició "virtual" en què s'usa la mateixa tàctica ( <i>modus operandi</i> )	Mateixa estratègia pot ser útil en un mateix lloc; ex. robatori de carteres en un mercat al carrer	Infractor que usa repetidament la mateixa estratègia (carterista, robatori de cotxes...)



Cal puntualitzar que previndre sobre factors de risc a qui ha sigut objecte de repetides victimitzacions no ha d'implicar mai la responsabilització de la víctima, ja que la responsabilitat legal i moral d'un delictes és de la persona que infringeix la llei. Recomanar mesures de prevenció, en fi, no implica compartir la responsabilitat pel fet delictiu.

#### IV. Glossari bàsic en criminologia ambiental

Del que s'ha abordat fins ara, podem extraure ja alguna conclusió provisional, però certament rellevant. D'una banda, que, en relació amb el mesurament de la seguretat, han de tindre's en compte tant la seua dimensió objectiva, relativa a la incidència d'esdeveniments delictius registrats, com la dimensió subjectiva, relativa a la percepció de la població sobre la perillositat que revist transitar per un determinat espai. Com podem deduir fàcilment, el mesurament d'aquesta última dimensió revist més dificultat que la primera, ja que pot estar referida bé a una estimació difusa de percepció d'inseguretat, com a la por que suscita un delictes concret. D'altra banda, a l'hora d'operacionalitzar aquesta variable, podem atendre tant un component merament cognitiu centrat en l'estimació de la probabilitat de ser víctima d'un delictes, com a un component més focalitzat en la resposta emocional del subjecte. I, d'altra banda, en aquest àmbit d'investigació, podem fer tant un estudi prospectiu referit a la por personal, com referit a la por que ens pot suscitar que algú molt proper, com pot ser un fill o una filla, siguen víctimes d'un delictes, el que es coneix en la literatura especialitzada com "por altruista" (Vozmediano, *et al.*, 2017).

El que crida l'atenció, des d'un punt de vista criminològic, si es tenen en consideració els dos paràmetres, és que, en tractar-se de variables independents (seguretat objectiva i seguretat subjectiva), poden representar-se en dos eixos cartesianes perpendiculars, la qual cosa dona lloc a situacions potencialment contraintuïtives, com la coexistència d'una baixa incidència delictiva amb una alta sensació d'inseguretat (figura 5), tal com descriuèiem anteriorment en el "mapa de

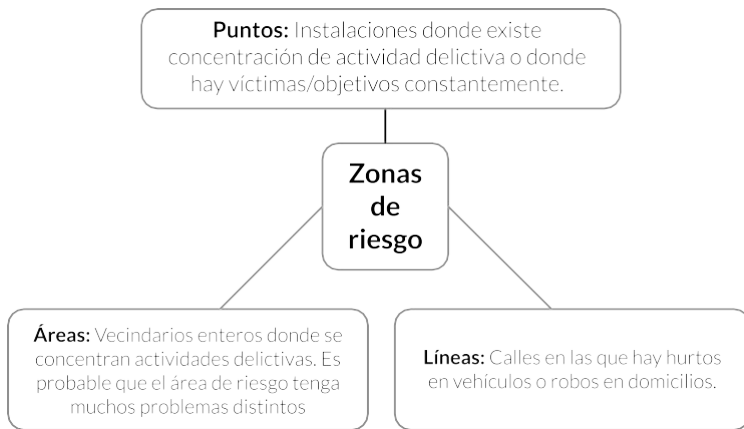


la ciutat prohibida".

**Figura 5.** Taxa de criminalitat objectiva vs. por del delictes.

D'altra banda, si la pretensió fora desenvolupar una anàlisi a diferents nivells de les causes dels dos paràmetres de mesurament de seguretat, hi ha dos nivells que, com hem insistit, són ineludibles: d'una banda, les dinàmiques socials pròpies de cada espai i, d'altra banda, la seua configuració arquitectònica, la morfologia i el manteniment. Efectivament, com hem pogut constatar en les cinc contingències descrites en el segon epígraf, ens podem trobar amb dinàmiques socials en virtut de les quals la transgressió de la norma, en interacció amb l'absència d'oportunitats lícites, forma part de les activitats rutinàries en un determinat context, la qual cosa pot comportar uns alts índexs de conflictivitat i la "producció" de persones motivades per a delinquir en aquest o altres escenaris. És el que coneixem, en el marc de les teories de la frustració, com a espais "criminògens". D'altra banda, la configuració, la composició i l'estructura de l'espai urbà pot tant facilitar (espai

“crimípet”) com dificultar (espai “crimífug”) la comissió de determinats delictes, cosa que podrà tindre en compte un individu motivat, o potencialment “motivable”, per a delinquir, en el moment de prendre la decisió de transgredir una norma. Com és obvi, aquesta distinció entre la naturalesa de les oportunitats que ofereix un espai criminogen i les que ofereix un espai crimípet, comportarà necessàriament diferents polítiques d’intervenció. Efectivament, les mesures orientades a pal·liar un problema de conflictivitat social són diferents de les que calen per a reduir la incidència delictiva en una zona turística i aquestes, al seu torn, res tenen a veure amb mesures d’urbanisme actiu que reduïsquen la possibilitat de ser víctima d’una agressió sexual en un lloc concret. En aquesta mateixa línia, i d’acord amb les diferents interaccions entre espai i dinàmiques socials detallades en el segon punt, podem observar en qualsevol anàlisi de delictes geolocalitzats que aquests tendeixen a presentar-se amb tres aparences diferents (punts, línies i àrees) que, en funció de la seua morfologia, requeriran pautes d’intervenció diferents (figura 6). Així, doncs, les àrees de risc suggereixen crear aliances a gran escala per a transformar els veïnats, mentre que els punts i les línies de risc suggereixen un canvi en l’ambient físic o en la supervisió del lloc, així com intervindre amb les víctimes d’alt risc.



**Figura 6.** Morfologia de la geolocalització de la criminalitat registrada.

Del que s’ha exposat fins ara, podem deduir que un dels elements clau quan ens referim a l’ecologia del delicte és l’oportunitat. Si no hi ha una oportunitat de cometre el delicte, aquest no es produirà, fins i tot amb la presència d’un individu motivat per a delinquir. Si hi ha l’oportunitat de perpetrar una infracció, serà més probable que un individu motivat o un individu “potencialment motivable” per a delinquir acaben transgredint la llei. Des d’aquesta perspectiva, podem concloure que es pot previndre una part important dels delictes reduint les oportunitats. Els principis de la prevenció situacional del delicte ofereixen regles i patrons sistemàtics que poden aplicar-se en qualsevol àmbit, encara que els mètodes concrets de prevenció han d’adaptar-se a la situació concreta. Les estratègies de prevenció situacional estan orientades a incrementar l’esforç percebut que es precisa per a cometre el delicte, incrementar el risc percebut per l’infractor, reduir la recompensa esperada i eliminar les excuses que justifiquen el delicte. Aquestes estratègies es basen en les teories de l’oportunitat i estan recolzades per un nombre important d’avaluacions positives sobre la seua efectivitat.

En contra d’aquesta aproximació, se sol plantejar que la reducció d’oportunitats en un determinat punt el que produeix realment és un desplaçament del delicte, en virtut del qual els infractors busquen un emplaçament alternatiu per a cometre el delicte o trien un delicte diferent (per exemple, un robatori amb intimidació al carrer, per no haver pogut realitzar un robatori en habitatge). No obstant això,

l'evidència empírica ha mostrat que l'impacte del desplaçament és certament limitat. És més, la reducció d'oportunitats focalitzada pot produir efectes més amplis de l'esperat. Efectivament, a vegades, en aplicar una estratègia preventiva, es produeix una difusió de beneficis a localitzacions pròximes o a altres franges horàries diferents de les incloses en l'estratègia implementada.

## **V. Indicadors de millora de l'acció policial**

Una de les qüestions clau que s'ha pretès posar en relleu en l'epígraf anterior és que, per a aconseguir el nivell desitjat de seguretat local, les intervencions han de ser necessàriament a diferents nivells. A més, exigeixen la coordinació de diferents entitats i agències en què la Policia és només un esclavó. Es tracta d'un esclavó clau, sens dubte, però si el que pretenem és la sostenibilitat de la seguretat ciutadana, no seria una bona idea depositar tota la responsabilitat d'aquest objectiu en la Policia Local. Dit això, i en el context d'una organització que aspire a la millora contínua, és necessari establir uns indicadors a partir dels quals puguem ser capaços d'avaluar l'eficàcia de l'acció policial i, si pertoca, identificar exactament les mesures que han de dur-se a terme per a millorar aquesta eficàcia. Des d'aquesta visió, San Juan i Vozmediano (2017) han desenvolupat una proposta d'indicadors aplicables als cossos de policia locals que bé podrien constituir un punt de partida i, a partir de les peculiaritats de cada municipi quant a incidència delictiva, tipologies delictives i, en conclusió, les diferents manifestacions de problemes de seguretat detallades en el punt 2, establir un sistema d'indicadors d'eficàcia. La proposta bàsica d'aquest sistema podria atendre els indicadors extrets de la norma ISO 37120. Efectivament, l'Organització Internacional de Normalització va publicar en 2014 aquesta norma internacional l'objectiu de la qual s'emmarca en l'avaluació del desenvolupament sostenible de comunitats mitjançant indicadors de serveis de la ciutat i qualitat de vida urbana. Cobreix diferents àrees com ara economia, educació, energia, medi ambient, etc. i, per descomptat, la seguretat. En el cas que ens ocupa, aquesta norma preveu dos indicadors objectius: el temps de resposta del Departament de Policia des de la telefonada inicial i el nombre d'agents per cada 100.000 habitants. El que obtindrem d'aquests dos indicadors són sengles dades que, en si mateixes, no constitueixen cap referència d'actuació. Per a fer-les valdre, cada municipi haurà d'establir les seues expectatives respecte al temps de reacció desitjable i el nombre òptim d'agents que podrien ser adequats per a atendre amb solvència les necessitats de la ciutat en qüestió. Aquesta aspiració no ha de ser una meta finalista en si mateixa, sinó que ha de ser considerada, ara sí, una referència per a saber quan les coses estan empitjorant o millorant.

En tot cas, és evident que hem d'aspirar a un sistema d'anàlisi més complex que el que ofereixen els dos indicadors mencionats i, tal com hem detallat en la taula 2, fer els mesuraments pertinents sobre tres paràmetres certament substantius a l'hora d'avaluar l'eficàcia de l'acció policial: els recursos humans i tècnics invertits, la intensitat de l'activitat i, finalment, una sèrie d'indicadors delictius geolocalitzats que ens ajudaran a establir possibles patrons de criminalitat en la localitat.

**Taula 2.** Indicadors de l'eficàcia de l'acció policial.

**Recursos humans y técnicos**



- N° de agentes de proximidad
- N° de analistas
- % de agentes fijos vs. eventuales
- N° de cámaras CCTV
- % de cámaras accesibles desde el centro de control

**Actividad policial**



- Frecuencia de detenciones x tipo de delito
- Frecuencia de atestados
- Frecuencia de multas
- Frecuencia de llamadas a la policia x género/edad/víctima o testigo
- N° de quejas recibidas por ciudadanos
- Frecuencia de mediaciones resueltas favorablemente
- Frecuencia de acciones didácticas o asesoramiento
- Frecuencia de identificaciones y registros



### Indicadores geolocalizados

% de delitos geo-referenciados del total de delitos conocidos

Hot spots y superficie de ciudad afectada en un periodo de tiempo dado, p. e. un año:

x tipo de delito (si fuera posible especificando si se trataa de delitos de odio, por homofobia, etc.)

x edad de la víctima (mayor/menor edad)

x víctima local o visitante

x género de la víctima

## VI. Epíleg

L'evolució que està experimentant la societat en el que concerneix la seua relació amb les institucions, ha repercutit en una sèrie de demandes que, en l'àmbit de la seguretat, s'ha traduït en la necessitat de definir i desenvolupar un nou model d'actuació policial, no només reactiva, sinó fonamentalment proactiva i de caràcter preventiu. Des d'aquesta perspectiva, els enfocaments basats en la Policia de Proximitat, Policia Comunitària o Policia Orientada a la Solució de Problemes han de constituir les referències teòriques d'aquest sistema d'indicadors, a més de la consideració de l'enfocament "ecològic" que s'ha exposat en aquest capítol. És important assenyalar que, a vegades, s'ha

interpretat erròniament que la implementació d'una Policia de Proximitat consisteix simplement en l'augment d'efectius "a peu". Un enfocament amb el qual, col·lateralment, es pretenia que tinguera l'efecte d'augmentar la percepció de seguretat en la ciutadania. Però la veritat és que no hi ha una evidència empírica clara que confirme aquesta relació entre presència policial i percepció de seguretat. Segons sembla, la clau consisteix, no tant en la mera presència de patrulles a peu, sinó en el tipus de relació que s'estableix entre els agents i la comunitat. I és que els estudis sí que confirmen que la reducció de la por de ser víctima d'un delictes és fruit, entre altres factors, d'una interacció sostenible i de confiança amb la policia. Les dificultats per a dur a terme aquest projecte de policia de proximitat vindran donades, entre altres consideracions, per les mateixes dificultats de la comunitat per a convertir-se en un actor participatiu i per les resistències que poden donar-se en els agents a l'hora de considerar la comunitat com un interlocutor vàlid per a definir i jerarquitzar els problemes de seguretat. El prototip de policia amb una sèrie d'aptituds de força física, expert en arts marçials o punteria precisa està obsolet. La capacitació del policia del futur passa per l'adquisició de competències en habilitats socials, mediació i gestió de conflictes. També pot tindre molt bona punteria, però el més probable és que mai arribe a desenfundar la seua arma durant tota la seua carrera professional.

D'aquesta manera, per tant, hem de tindre en compte que l'èxit o el fracàs d'aquesta nova perspectiva de l'acció policial no dependrà únicament del nombre d'imputats, del percentatge de delictes esclarits o de la taxa de delictes comesos, sinó de la qualitat dels coneixements generats i de la capacitat del cos de la policia municipal per a aprendre d'aquests i consolidar un vertader model de policia intel·ligent que ofereisca respostes eficaces als problemes concrets de la ciutadania. Des d'aquesta perspectiva, per tant, considerarem no només un sistema d'indicadors de dades objectives, sinó que també serà molt recomanable recollir una sèrie de variables amb les quals puguem "capturar" aquesta relació entre la ciutadania i la policia local a la qual hem fet referència i entre les quals cal destacar el grau de confiança en la policia i la percepció de legitimitat que se li atribueix i, ja pensant en els usuaris, el grau de satisfacció de la víctima en els casos de telefonades a la policia o el grau de satisfacció amb les accions didàctiques i d'assessorament que pugua programar.

## VII. Referències bibliogràfiques

Andresen, M. A. i Malleson, N. (2011). Testing the stability of crime patterns: Implications for theory and practice. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48, 58–82.

Everson, S. i Pease, K. (2001). Crime against the same person and place: Detection opportunity and offender targeting. En: Farrel, G. i Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. pàg. 221-240.

Farrel, G. i Bouloukos, A. (2001). International overview: A cross national comparison of rates repeat victimization. En: Farrel, G. i Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. pàg. 221-240.

Farrel, G. i Pease, K. (2001). Editors' introduction: Why repeat victimization matters. En: Farrel, G. i Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. pàg. 221-240.

Farrel, G. i Sousa, W. (2001). Repeat victimization and hot spots: The overlap and its implications for crime control and problema-oriented policing. En: Farrel, G. i Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. pàg. 221-240.

Johnson, S. i Bowers, K. (2004). The burglary as clue to the future: the beginnings of prospective hot spotting. *European Journal of Criminology*.1 (2), 237-255.

Martínez, N., Lee, Y. J., Eck, J. E. i SooHyun, O. (2017). Ravenous wolves revisited: a systematic review

of offending concentration. *Crime Science: An Interdisciplinary Journal*, 6.10. Doi: 10.1186/s40163-017-0072-2. de Melo, S. N., Matias, L. F., & Andresen, M. A. (2015). Crime concentrations and similarities in spatial crime patterns in a Brazilian context. *Applied Geography*, 62, 314–324.

San Juan, C., Vozmediano, L. i Ocáriz, E. (2014). La delincuencia juvenil desde una perspectiva ambiental: La importancia de los escenarios de conducta. En F. Miró, J. R. Agustina, J. E. Medina i Lucía Summers (eds). *Crimen, Oportunidad y Vida diaria*. Madrid: Dykinson.

San Juan, C. i Vozmediano, L. (2017). Hacia un modelo de ciudad segura para Bilbao: Una propuesta de indicadores. *International e-Journal of Criminal Sciences*. Research Report 1, 11.

Sherman, L. W., Gartin, P. i Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27, 27–55.

Sozzo, M. (2008). "Park, Shaw y McKay y la mirada sociológica sobre el delito en la Escuela de Chicago". *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 25, Santa Fe, pàg. 109-114.

Summers, L., Johnson, S. i Pease. K. (2007). El contagio de robos de vehículos y sustracciones de objetos de vehículos: aplicaciones de técnicas epidemiológicas. *Revista Española de Investigación Criminológica*. [www.criminologia.net](http://www.criminologia.net).

# LA SEURETAT DE LES DONES EN L'AGENDA POLÍTICA

## LOHITZUNE ZULOAGA LOJO

Professora de Sociologia de la Universitat Pública de Navarra

### I. Introducció

Resumidament, podem afirmar que la política com a activitat té la finalitat de regular els conflictes socials que es generen entre els grups que componen una comunitat. La convivència i les desigualtats socials provoquen una diversitat de problemes, que arriben a requerir la intervenció de les institucions polítiques per a intentar sufocar-los o regular-los. El resultat és l'adopció de decisions que, obligatòriament, han de complir, per la força si cal, tots els membres d'aquesta comunitat (Vallés, 2010: 18). No obstant això, no tots els problemes col·lectius que sorgeixen en les societats reben l'atenció dels partits polítics. Atorgar importància a alguns d'aquests problemes implica ignorar-ne uns altres, exercici, d'altra banda, necessari en tant que seria inabastable gestionar tots els elements crítics que sorgeixen del resultat de les interaccions socials. Per tant, l'agenda política està conformada per aquells assumptes d'interès social que, en un moment determinat, aconsegueixen establir-se com a prioritari per a ser abordats per part de les institucions públiques. En paraules de Kingdon (1995), l'agenda política seria la llista de temes o problemes als quals paren atenció, en un moment donat, funcionaris del Govern i persones de fora del Govern fortament associades amb els funcionaris.

Si ens detenim a observar els problemes associats amb la seguretat ciutadana específicament, cal preguntar-se per què en alguns moments concrets la seguretat adquireix semblant rellevància en l'agenda política i en uns altres no, quines són les raons que solen estar darrere d'aquesta preocupació política, quins conflictes vinculats amb la seguretat solen destacar-se sobre tots els existents o, una vegada identificats i presentats com a problemes socials que mereixen l'atenció de les institucions públiques, quins enfocaments solen triar-se per a intentar solucionar-los. Plantejar-se aquestes qüestions és important en tant que ens ajuda a comprendre com es defineixen les polítiques de seguretat i el paper que els cossos policials juguen en l'objectiu d'aconseguir societats més segures. Però, sobretot, és fonamental perquè desnaturalitza la idea que la definició dels problemes vinculats a la seguretat ciutadana solgui per criteris d'objectivitat i que les policies aborden neutralment la seua responsabilitat d'afrontar la criminalitat.

En les línies següents, partirem d'una aproximació als elements bàsics que intervenen en la formació de l'agenda política. Posteriorment, analitzarem dos casos per a observar com la seguretat, concretament la vinculada amb les dones, va aconseguir posicionar-se com a problema prioritari en diferents agendes polítiques: en el primer cas, ho va fer en l'àmbit estatal, quan en 2004 el Govern de José Luis Rodríguez Zapatero va aprovar la Llei integral contra la violència de gènere; i el segon es va produir a escala municipal, amb el posicionament que, a partir de 2014, va adoptar el Govern de l'Ajuntament de Pamplona contra les agressions i els abusos sexuals en el context de les festes de Sant Fermí. En tots dos exemples, problemes associats a la seguretat de les dones han pres una rellevància important en l'agenda política; i, conseqüentment, també han transformat la prioritització i l'enfocament amb què els diferents cossos policials aborden aquestes qüestions que afecten especialment l'exercici de les policies locals, per la seua proximitat en l'atenció d'aquests delictes.

### II. La formació de l'agenda política

Posar en qüestió la pretesa objectivitat i neutralitat en la definició de les polítiques de seguretat i de l'activitat policial no significa, ací, avaluar la capacitat o l'eficàcia de les institucions involucrades en la gestió de les polítiques criminals: suposa posar en evidència les relacions de poder

subjacents en la definició de qualsevol política pública. El primer episodi d'aquest joc de poder es produeix abans que un conflicte concret s'incorpore a l'agenda política, en el moment en què comença a percebre's com un problema social a causa de la rellevància que ha adquirit com a assumpte d'interés. Que un conflicte siga considerat públicament com a problema social suposa que ha sigut assumit com un assumpte que ens concerneix col·lectivament i sobre el qual demandem solucions a les institucions públiques. Tal com emfatitzen Elder i Cobb (1983), perquè un assumpte tinga accés a l'agenda pública ha de complir tres requisits: que siga objecte d'atenció àmplia, que una bona part del públic considere que s'hi requereix algun tipus d'acció i que, als ulls dels membres de la comunitat, l'acció siga competència d'alguna entitat governamental.

No obstant això, la incorporació d'un conflicte social a l'agenda política no depèn necessàriament del nombre de persones afectades o de la gravetat que s'atorgue a l'assumpte en qüestió. Són diversos els elements que hi intervenen, entre els quals destaquen la selecció i el tractament que els mitjans facen dels conflictes socials, l'interés de les institucions polítiques per privilegiar temes que els afavorisquen i la capacitat de la societat civil per a pressionar sobre les qüestions que els preocupen. En l'àmbit de la seguretat també poden arribar a intervindre actors d'influència com els cossos policials o l'acadèmia. Per tant, la construcció de l'agenda política sol estar condicionada per un joc de poder entre els actors involucrats, els quals no participen en igualtat de condicions a l'hora d'imposar els seus interessos (Sampedro, 2000).

Però, al mateix temps, en aquest procés de decisions complexes protagonitzat per la competència entre actors d'interés per posicionar en l'agenda o ocultar d'aquesta els diferents conflictes socials, també intervenen factors externs no sempre predictibles o relacionats directament amb el tema en qüestió, com poden ser crisis socials de diversa naturalesa, situacions de gran inquietud social transmeses a través dels mitjans de comunicació o de les enquestes d'opinió, avaluacions de diferents actors sobre les estadístiques de criminalitat, etc., que solen operar de manera inesperada i, fins i tot, de manera atzarosa. En aquests casos, l'agenda es construeix precipitadament, ja que els esdeveniments són els que manen, la qual cosa deixa als partits polítics un estret marge de maniobra sobre els temes que desitgen privilegiar davant dels mitjans i de l'opinió pública. La velocitat amb la qual es configuren i desapareixen els temes d'actualitat en l'era les noves tecnologies de la informació ha fet més difícil encara el control de la definició de temes d'interés per part dels partits polítics.

Una de les línies d'investigació més desenvolupades sobre la configuració de l'agenda política és la que destaca el poder dels mitjans de comunicació sobre les institucions polítiques. La pregunta bàsica en aquest sentit és quina capacitat tenen els mitjans per a determinar l'agenda política i sota quines circumstàncies té èxit la incidència. Les respostes són discrepant i contradictòries: mentre alguns estudis conclouen amb l'existència d'un fort efecte dels mitjans sobre l'agenda política, uns altres s'inclinen per la inexistència de cap impacte entre les dues agendes (Walgrave i Van Aelst, 2008). No obstant això, malgrat les divergències sobre el nivell d'impacte, la influència dels mitjans sobre la configuració de l'agenda política es considera inqüestionable, encara que limitada, i es produeix principalment sota determinades circumstàncies.

Això significa que els agents polítics disposen de mecanismes igualment rellevants per a imposar les seues decisions sobre la preferència de determinats temes, i presentar-los a l'agenda mediàtica de manera relativament senzilla, reiterant-los per mitjà de comunicats, compareixences, debats, etc. L'ús cada vegada més freqüent de fonts institucionals, traslladades massivament mitjançant les agendes de comunicació, permet un control notable de la cobertura informativa en l'àmbit polític. També les evidents simpaties ideològiques dels principals grups de comunicació constitueixen un element que ha de tindre's en consideració. Finalment, tal com ha pogut demostrar-se en processos concrets com van ser les profundes reformes penals que va haver-hi en 2003, és factible que els partits polítics definisquen en la seua agenda la prioritat d'optimitzar la lluita contra determinada delinqüència, i que les insistents reiteracions sobre el tema tant al Congrés com en compareixences davant dels

diferents mitjans introduïsquen la consideració política del problema en l'agenda mediàtica, si bé l'èxit del procés dependria també d'altres factors addicionals (Zuloaga, 2014).

En essència, la formació de l'agenda política es basa en la presa de decisions importants. Entre els autors que específicament han estudiat aquest procés, l'aportació de Kingdon (1995) resulta especialment interessant. En el desenvolupament de la seua anàlisi, l'autor distingeix entre l'agenda i les alternatives: l'agenda seria l'establiment dels problemes prioritaris, mentre que les alternatives constituïrien les possibles solucions per a resoldre aquests problemes. Traslladada a la qüestió que ací ens ocupa, l'agenda seria posicionar la violència masclista com un problema social prioritari que partits polítics i institucions públiques han de combatre, i les alternatives les constituïrien les diferents mesures i enfocaments possibles per a abordar el problema. En conseqüència, la definició de les polítiques públiques orientades a abordar la violència masclista depèn de la importància que aquest tema adquirisca en l'agenda, i de l'estratègia adoptada d'entre totes les possibilitats que es plantegen a l'hora d'afrontar el problema.

Algunes de les conclusions a què va arribar Kingdon reflecteixen que, mentre que membres polítics del Govern i del Congrés –és a dir, els actors més visibles– incideixen principalment en la fixació de l'agenda, funcionaris, acadèmics o consultors s'ocupen sobretot de les alternatives, en una direcció més a llarg termini. Els mitjans de comunicació resulten ser menys importants del que es podia esperar, ja que informen sobre esdeveniments més del que arriben a incidir en l'agenda política. Però l'impacte dels mitjans inclou la influència que la seua exposició exerceix sobre l'opinió pública, la capacitat que tenen d'establir l'agenda pública dels problemes més rellevants i de magnificar esdeveniments o d'oposar-s'hi. També ha de considerar-se l'existència d'altres condicionants com les anomenades finestres d'oportunitat, que permeten posicionar determinats problemes i alternatives en un moment donat, gràcies a les condicions favorables que s'han generat.

En definitiva, podem concloure que l'establiment de l'agenda és el resultat de decisions complexes, condicionades per diversos actors i factors, i que constitueixen la base de la definició de les polítiques públiques de seguretat ciutadana, de les alternatives que definiran la manera d'entendre la política criminal i, en conseqüència, de la funció i l'activitat dels cossos policials en l'abordatge de la delinqüència.

### **III. El cas de la Llei integral contra la violència de gènere**

La violència de gènere és un fenomen universal, ocorre en països de tot el món independentment de la situació geogràfica, el nivell de desenvolupament socioeconòmic, els indicadors de gènere o el règim polític. Ha estat present en totes les societats des dels seus orígens i no se li va dedicar atenció fins fa alguns anys, a conseqüència de la creixent sensibilitat sociopolítica i d'un marcat compromís dels poders públics per a erradicar-la, resultat de dècades de pressió i crits d'alerta per part de moviments socials i feministes.

La violència masclista va entrar en l'agenda mundial en la dècada dels 60 quan es va convertir en una de les prioritats del moviment feminista, però no va ser fins als anys 80 quan aquest problema social va aconseguir el reconeixement i el compromís internacional, a través de diferents conferències i declaracions formalitzades promogudes per part de Nacions Unides, i que han constituït grans fites en la lluita contra la violència de gènere a escala mundial

<sup>13</sup>. Per tant, la violència contra les dones com a problema social va ser primerament definit com a tal pels moviments feministes i, posteriorment, va ser Nacions Unides la institució política clau que va establir els referents fonamentals perquè aquesta qüestió s'incorporara successivament a les agendes polítiques dels diferents països.

Però el fet que, a partir de la dècada de 1980, Nacions Unides assenyalara progressivament

---

<sup>13</sup> Les més rellevants en aquest sentit han sigut: la III Conferència sobre la Dona (Nairobi, 1985), la Declaració sobre l'eliminació de la violència contra la dona (1993), i la IV Conferència Mundial sobre la Dona (Conferència de Pequín, 1993).

la importància d'afrontar col·lectivament i institucionalment el problema de la violència masclista no és un element suficient perquè els països adopten mesures concretes en aquesta direcció. En el cas espanyol, el punt d'inflexió es va produir l'any 2004, amb l'aprovació de la Llei orgànica de mesures de protecció integral contra la violència de gènere (LO 1/2004), elaborada amb la pretensió d'incorporar les recomanacions internacionals i proporcionar una resposta transversal a la violència contra les dones. Cal preguntar-se què va ser el que va propiciar que aquesta mesura, de conseqüències transcendents en el treball policial a partir d'aleshores, fora aprovada en aquell moment concret i adoptara aquella manera específica d'entendre el problema.

El comportament dels mitjans de comunicació ha sigut determinant per a la configuració de la violència de gènere com a problema social en el cas d'Espanya (Zuloaga, 2015). L'assassinat d'Ana Orantes<sup>14</sup> en 1997 és considerat com el primer esdeveniment de referència en el tractament mediàtic i polític de la violència de gènere en el nostre context. Aquest episodi va suposar la revelació de la violència de gènere com a problema social per part dels mitjans de comunicació i va activar la resposta de les institucions polítiques. Va ser a partir d'aleshores quan la violència de gènere va consolidar-se en l'agenda dels mitjans i va començar a apreciar-se un canvi qualitatiu en el tractament del problema. L'impacte de la mort d'Ana Orantes va provocar que la cobertura periodística sobre violència masclista es duplicara respecte a la dels anys 80 i que els mitjans de comunicació cuidaren més atentament el tractament informatiu sobre aquestes notícies (Vives, 2005; Carballido, 2009).

En el període immediatament previ a l'aprovació de l'LO 1/2004 ens trobem, en definitiva, amb una cobertura mediàtica que informa sobre el fenomen de la violència de gènere, que ha incorporat aquest problema de manera estable com a tema informatiu, i que dona a conèixer els casos d'agressions i assassinats que es produeixen al país. A més, els mitjans aporten periòdicament xifres il·lustratives sobre l'evolució quantitativa de la violència de gènere (Zuloaga, 2015). Per tant, podem afirmar que l'aprovació de l'LO 1/2004 va arribar precedida d'una presència significativa de notícies sobre el tema en els mitjans de comunicació.

D'aquesta manera, la pressió dels mitjans de comunicació, secundada per l'opinió pública, hauria d'haver provocat que les institucions polítiques elaboraren i dugueren a terme una sèrie d'iniciatives en l'àmbit de la política criminal, entre les quals destacaria la intervenció en la legislació penal, amb l'objectiu de controlar el fenomen en qüestió. No obstant això, encara que l'interès dels mitjans sobre aquest tema constitueix un element fonamental per a comprendre com s'incorpora aquest problema en l'agenda política, tampoc va resultar un factor de pressió suficient. La cobertura mediàtica sobre violència masclista antecedeix àmpliament l'aprovació de la Llei, per la qual cosa la pressió mediàtica no va aconseguir que el govern del Partit Popular introduïra la violència masclista en l'agenda política, sinó que ho va fer el govern recentment estrenat del Partit Socialista, guanyador de les eleccions generals de l'any 2004.

Un examen dels esdeveniments indica que la incorporació d'una llei integral contra la violència de gènere com a tema principal en l'agenda política del Partit Socialista es produeix a partir de l'any 2000 (Zuloaga, 2014, 2015). En opinió de Juanjo Medina, el "descobriment" en 1997 del problema de les dones maltractades va servir per a ajudar a trencar la noció del delinqüent comú com a subjecte mereixedor de comprensió i d'ajuda. L'"altre", que a Espanya sempre havia sigut el terrorista, va adquirir una identitat més difusa a mesura que s'estenia la commoció produïda pel maltractament. Així, la violència de gènere va servir perquè el PSOE s'adonara que era possible parlar de seguretat ciutadana des d'una perspectiva progressista i obtenir beneficis electorals amb això (Medina 2004). En aquest context, la violència de gènere va constituir –juntament amb la inseguretat ciutadana– un dels temes prioritaris per a la revitalització a partir del 2000 del Partit Socialista liderat per Rodríguez Zapatero, que va saber, en un moment de fracàs electoral, parar atenció a les demandes socials i persistir en l'intent de materialitzar una llei ambiciosa i innovadora contra la violència de gènere, com ho va ser l'LO 1/2004 en el seu moment (Zuloaga, 2014, 2015).

---

<sup>14</sup> Ana Orantes va ser assassinada pel seu exmarit en 1997, pocs dies després de narrar en un programa de televisió els 40 anys de maltractament que havia patit durant el seu matrimoni i de denunciar que temia per la seua vida.



Quant a les alternatives triades per a abordar el fenomen, el fet que l'LO 1/2004 no se centre en la protecció de les dones de manera exclusiva, sinó que incorpore també mesures de prevenció, sensibilització i reeducació per mitjà dels principals agents socialitzadors va suposar un important salt qualitatiu en la manera en què fins aleshores les institucions politicolegislatives espanyoles interpretaven i gestionaven la violència de gènere. S'assumeix que lluitar contra la violència de gènere implica necessàriament transformar les relacions de desigualtat entre homes i dones, la qual cosa significa incidir en l'educació i la resocialització del conjunt de tota la societat. D'aquesta manera, s'entén que la lluita contra la violència masculista ultrapassa la funció de les policies d'impedir que el delictes es produïska.

Convé diferenciar les iniciatives legislatives sorgides de la mà d'una estratègia política de les que naixen sota una pressió mediàtica. L'LO 1/2004 correspon al primer grup. El cas concret que s'acaba d'analitzar evidencia que no hem de subestimar-la capacitat d'iniciativa dels partits polítics per a liderar la gestió de determinades demandes o problemes socials com a objectiu polític que capte les simpaties de votants en les eleccions, així com el suport de la ciutadania en la gestió de Govern (Zuloaga, 2015). A més, el desplegament de l'LO 1/2004 posa també en context la manera en què esdeveniments gestats al llarg de dècades i en l'àmbit supraestatal poden arribar a impactar i determinar les polítiques i els models policials construïts a escala municipal.

#### **IV. El cas de les agressions i els abusos sexuals en les festes de Sant Fermí**

Si l'aprovació de l'LO 1/2004 constitueix un exemple de la influència vertical, de dalt a baix, que les organitzacions supraestatals poden arribar a generar sobre la gestió de l'Administració local, el cas de les agressions i dels abusos sexuals en les festes de Sant Fermí pot interpretar-se en sentit contrari: com el posicionament i les mesures adoptades enfront de les agressions i dels abusos sexuals per part de l'Ajuntament de Pamplona ha aconseguit erigir-se com un referent a escala nacional, i fins i tot internacional, en l'abordatge d'aquest fenomen.

El cert és que l'àmbit urbà s'ha de reconèixer com el lloc on més clarament s'observen les tensions associades a la seguretat; el Govern local és la institució pública més accessible per a la ciutadania i, en conseqüència, la més flexible a l'hora de reaccionar davant de les inquietuds quotidianes de la població. Per tant, la dimensió local de la gestió de la seguretat exerceix un paper significatiu, ja que ofereix les primeres respostes davant del fenomen en qüestió, així com en l'avaluació prèvia de la problemàtica afrontada (Jaime i Díaz, 2009).

Un estudi realitzat per un equip de la Universitat Pública de Navarra (UPNA) analitza alguns dels actors i factors involucrats en l'abordatge del problema de les agressions i dels abusos sexuals coneguts en les festes de Sant Fermí durant el període 2004-2017.<sup>15</sup> Entre els resultats, la investigació identifica un esdeveniment anecdòtic sense relació amb el problema en qüestió, però que provoca una transformació en l'abordatge institucional de l'Ajuntament de Pamplona respecte d'aquesta mena de delictes en les seues festes patronals. Aquesta fita està relacionada amb la repercussió mediàtica i social que van tindre les imatges de la plaça Consistorial en els moments previs al llançament del *txupinazo* de l'any 2013. La retirada d'una *ikurriña* de grans dimensions desplegada enfront de la façana de l'edifici de l'Ajuntament de Pamplona va retardar el llançament del coet que dona inici a les festes. Durant els quinze minuts que va durar l'espera del llançament del *txupinazo*, les càmeres van enfocar el que esdevenia a la plaça Consistorial: dones amb els pits descoberts i homes fent-los tocaments. Aquest fenomen, que no era inèdit, va quedar al descobert amb motiu de l'incident de la *ikurriña*, i les imatges i el debat que va generar van tindre repercussions en mitjans de comunicació de tot el món.

<sup>15</sup> Vegeu el resum executiu de la investigació en: [https://www.laguiadepamplona.es/actualidad/wp-content/uploads/2018/07/18.07.02\\_Estudio-Comparativo-Agresiones-Sexistas.pdf](https://www.laguiadepamplona.es/actualidad/wp-content/uploads/2018/07/18.07.02_Estudio-Comparativo-Agresiones-Sexistas.pdf)

A pesar que en els últims anys s'evidencia una sensibilització cap a la violència contra les dones, d'acord amb el context internacional i estatal i de les campanyes en aquesta direcció promogudes pel Govern de Navarra, el problema de les agressions i dels abusos sexuals en les festes patronals no estava incorporat en l'agenda política del consistori. Fins aleshores, el Govern municipal descartava desplegar campanyes específiques per a previndre i atendre aquests delictes contra la llibertat sexual en les festes de Sant Fermí, argumentant que les accions dirigides per a afrontar aquest problema han de desenvolupar-se al llarg de tot l'any i no orientar-les només durant les festes.

La transformació del posicionament del Govern municipal davant del problema de les agressions sexistes en les festes va ser molt significativa. Els Santfermins de 2014 van tindre una important campanya institucional per unes festes lliures d'agressions sexistes de la mà de l'Ajuntament de Pamplona, que incorpora, a més, els mitjans de comunicació en el tractament i la difusió d'aquesta. A partir de l'any 2015, la campanya per a afrontar aquest problema adopta una centralitat sense precedents en les festes. Malgrat el canvi de govern arran de les eleccions municipals de 2015, el disseny de la campanya de les festes de 2015 estava encara a càrrec de l'últim govern liderat per UPN principalment. No obstant això, la consolidació d'aquesta línia de treball ha resultat vital, tal com ha quedat reflectit amb les últimes campanyes desplegades amb el compromís institucional ferm que, obertament, l'Ajuntament de Pamplona ha mostrat a la ciutadania durant els anys 2015-2017.

Quant a l'anàlisi de la influència que els mitjans de comunicació van poder exercir en la priorització d'aquest problema en l'agenda política municipal, els resultats evidencien que els casos de l'homicidi de Nagore Laffage (2008) i de La Manada (2016) constitueixen dues fites mediàtiques directament vinculades amb un increment del nombre de referències periodístiques relatives a casos d'abusos i agressions sexuals. No obstant això, cap d'aquests dos casos pot vincular-se com l'element de pressió mediàtica que va provocar el canvi institucional per part de l'Ajuntament davant dels abusos i de les agressions sexuals en festes. El seguiment periodístic va ser limitat en el cas de Nagore Laffage; l'anàlisi revela que aquest homicidi no va tindre efecte en les campanyes de festes posteriors desenvolupades pel consistori. Quant al cas de La Manada, el gir institucional ja s'havia produït quan van succeir aquests esdeveniments, i probablement la rellevància que va tindre aquest cas va estar afavorida per la sensibilització social, institucional i mediàtica ja consolidada en els Santfermins de 2016.

Però, tal com conclou l'estudi, per a entendre el joc establert entre els diferents actors i factors que han configurat la problemàtica social de la violència sexista en els Santfermins, és imprescindible conèixer el context de fons que l'ha condicionat. No és possible comprendre la situació actual sense considerar les aportacions dels moviments feministes que, durant dècades, han alertat del fenomen de la violència de gènere i la necessitat d'abordar-lo. Des dels marcs internacionals fins als estatals i locals, s'ha produït un procés progressiu a l'hora d'afrontar i abordar la violència contra les dones en l'àmbit institucional i polític.

Per a finalitzar, cal subratllar que la priorització del problema de les agressions i dels abusos sexuals durant les festes de Sant Fermí en l'agenda política de l'Ajuntament de Pamplona, element fonamental per a l'abordatge d'aquesta qüestió a escala local, no va estar precedida per una aposta política en aquest sentit, tampoc per la pressió mediàtica provocada per casos d'especial rellevància en la cobertura dels mitjans. Les claus per a comprendre la transformació que la societat pamplonesa, les administracions locals i els mitjans de comunicació han experimentat, les trobem en el paper transcendent liderat durant dècades pels moviments feministes. No obstant això, i malgrat tot, va ser el fet anecdòtic de la *ikurriña* del *txupinazo* de 2013 el que, atzarosament, va motivar la incorporació prioritària d'aquest problema en l'agenda política de l'Ajuntament de Pamplona.

## V. Conclusions

La preocupació pública i institucional sobre la seguretat de les dones, contextualitzant-la a més sobre el fenomen de la violència masclista entesa a conseqüència d'una situació estructural de desigualtat entre dones i homes, és, històricament, molt recent. La incorporació a l'agenda política d'aquest fenomen i les estratègies que els diferents cossos policials han abordat per a afrontar-lo és conseqüència d'una complexa presa de decisions, afectades per les posicions de poder de diferents actors i per les conseqüències no sempre controlades d'esdeveniments concrets.

L'anàlisi de la incorporació de la violència de gènere en l'agenda política estatal mitjançant l'aprovació de l'LO 1/2004 constitueix un exemple de com l'agenda internacional és capaç de condicionar l'exercici professional de les policies localment. Per contra, la manera en què una localitat com Pamplona ha gestionat el problema dels abusos i de les agressions sexuals en les seues festes patronals s'ha convertit en un referent que ha traspassat les fronteres estatals i que ha causat un impacte en l'abordatge d'aquesta qüestió en àmbits molt diversos. Els actors clau que hi han intervingut i els esdeveniments (alguns buscats, uns altres inesperats) que l'han provocat són diversos i no sempre coincidents, però formen part de les dinàmiques que intervenen en la conformació de l'agenda política. Conèixer i comprendre la configuració d'aquestes dinàmiques sobre l'agenda política resulta de vital importància per a identificar com es conformen les polítiques de seguretat i les conseqüències que això comporta en les funcions policials.

## VI. Referències bibliogràfiques

- CARBALLIDO, P. (2009). "Medios de comunicación social y violencia de género. Una revisión desde la teoría del framing". En: BERNARDO, J. M., MARTÍNEZ GARCÍA, E. i MONTIEL, G. (coord.). *Retos de la Comunicación ante la Violencia de género. Marco jurídico, Discurso mediático y Compromiso social*. València: Tirant lo Blanch. Pàg. 157-174.
- ELDER, C. D. i COBB R. W. (1983) *The political uses of symbols*. Nova York: Longman.
- JAIME-JIMENEZ, O. i DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.) (2009). *La seguridad integral: España 2020*. Madrid: Fundación Alternativas.
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York: Longman.
- MEDINA, J. J. (2004). "Discursos políticos sobre seguridad ciudadana en la historia reciente de España". En PÉREZ ÁLVAREZ, F. (ed.). *Serta: In memoriam Alexandri Baratta*. Salamanca: Universitat de Salamanca. Pàg. 1299-132.
- SAMPEDRO, V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo.
- VALLÈS, J. M. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- VIVES, C. (2005). *La violencia contra la mujer en el espacio discursivo público*. Madrid: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.
- WALGRAVE, S. i VAN AELST, P. (2008). "The mass media's political agenda-setting power". En *Comparative Political Studies*, 41(6). Pàg. 814-836.
- ZULOAGA, L. (2014). *El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- ZULOAGA, L. (2015). "La Violencia de Género en la Agenda Mediática: el Caso de la Ley Integral de Violencia de Género (LO 1/2004)". En *Oñati Socio-Legal Series*, 5 (2). Pàg. 804-821.

# LA SEGURETAT EN L'AGENDA POLÍTICA LOCAL

**JAVIER SCOTTO DI TELLA MANRESA**

Regidor de Seguretat Ciutadana, Mobilitat i Mercats de l'Ajuntament de Dénia

Vicepresident del Fòrum Espanyol de Prevenció i Seguretat Urbana (FEPSU)



Gràfic 1. Món real i agenda política. Font: *La Vanguardia*.

## I. Introducció

Encaix difícil desenvolupar la temàtica de la seguretat en l'agenda política local, quan s'ha de vincular política i seguretat, i quan aquests paràmetres s'han de contextualitzar a escala municipal, dins de l'àmbit competencial de l'Administració local, en què, no en poques ocasions, l'autoritat governativa és "indigesta" per a la seguretat local, i en què la imatge de la Policia Local i la seguretat es relacionen paupèrrimament amb el braç secular d'un ajuntament, i pretendre, mitjançant aquestes línies, virar de rumb, ampliar objectius i finalitats, i emprar eines alternatives per a centrar la seguretat en una policia local al servei de la comunitat que enfortisca la convivència i garantisca la seua evolució.

Vegem, doncs, per a aquest encaix, quins són els conceptes de seguretat i d'agenda política local. Una simbiosi de totes les definicions a les quals podem accedir consistiria en "aquella relativa al conjunt d'accions i activitats que han proposat o programat els diversos factors polítics en un sistema democràtic, generalment les que estableix, principalment, el grup polític governant, i que involucra una sèrie de gestions i tasques que aquest s'ha compromés a complir per a arribar al govern local" ("agenda", en [significados.com](http://significados.com)).

En síntesi, podria destacar-se com aquella selecció de qüestions rellevants que ha d'implementar, o no, un equip de govern municipal dins d'un determinat cicle polític.

Quan l'agenda política se circumscriu a l'àmbit de la seguretat, serà aquella agenda que haja de tractar qüestions que comprenen des del benestar social a la sanció pura, atés que l'àmbit de la seguretat el constitueixen totes les mesures relatives a la convivència ciutadana i la pau social, des de l'educació i la prevenció, fins a la persecució de delictes, conductes antisocials i incíviques.

Si l'agenda política local és el conjunt d'accions i activitats programades per l'equip de govern que accedeix al consistori, hem de portar a col·lació també el concepte d'agenda ciutadana, en el qual aquestes accions i mesures estan compartides-coproduïdes i dirigides a la ciutadania, i més enllà, l'agenda pública que actualment defineix l'agenda política, com aquella programació d'accions governatives que inclou tots els agents implicats, des d'experts fins a grups d'interès, i amb una projecció clara de promoure l'opinió pública.



**Figura 1.** Agenda política, ciutadana i pública. Elaboració pròpia.

Finalment, és destacable igualment el concepte de doble agenda política, en la qual precisament la influència i pressió que exerceixen certs actors vinculats als poders socioeconòmics pretenen influenciar o pressionar per a anteposar les accions o els programes del seu propi interès, enfront de les decisions governatives o de l'interès social.

La seguretat s'inclou en la coneguda àrea municipal de governació, el bon govern dels serveis públics municipals, de manera que la governança local se situaria en el centre dels diferents grups d'interès, envoltada i tensada per aquests grups que, en funció del grau de la seua pròpia inseguretat, produeixen tensions per a establir les prioritats governatives.

## **II. L'agenda política local de seguretat**

L'agenda política local en matèria de seguretat ha de respondre, en qualsevol cas, a les necessitats del municipi, a la realitat social amb totes les seues complexitats actuals, a fi d'atendre problemes d'una societat tan diversa com la nostra, que té el seu fidel reflex en una policia local igual de complexa i diversa.

En efecte, a Espanya hi ha més de 8.000 municipis, 1.700 cossos de policies locals, i, en conseqüència, la seguretat local és tan diferent com el nombre de municipis, i amb problemes tan diversos com idiosincràsies, estaments socials, territoris, tradicions i, fins i tot, cultura, i així ens trobem amb problemes diversos en seguretat com el trànsit, la delinqüència, l'incivisme, la desigualtat social i la integració, el vandalisme, la violència de gènere, l'absentisme escolar o les molèsties veïnals... Malgrat aquesta diversitat temàtica, tots convergeixen en la necessària convivència ciutadana com a pilar fonamental de la nostra seguretat local.

Els problemes de seguretat local hem afirmat que són tan complexos com diversos, però hi ha senyes d'identitat en tots els municipis que ens uneixen com a Administració local i que, a més, ens diferencien d'altres administracions supramunicipals. Lafuente Valentín, en la seua monografia *Bases para desarrollar un plan municipal de seguridad integral*, assenyala que, malgrat les grans diferències entre els municipis, aquests comparteixen unes senyes d'identitat particulars com la proximitat, els serveis multidisciplinaris i la polivalència de les funcions policials.

- L'Administració local és l'administració més pròxima a la ciutadania i, per tant, està capacitada per a conèixer millor els problemes d'inseguretat vigents i assumir la responsabilitat de resoldre'ls.
- L'Administració local és transversal i, per tant, abasta múltiples disciplines per a atendre aquesta complexitat i diversitat social. És evident que les diferents regidories han de treballar conjuntament per a gestionar la seguretat local, en particular, serveis socials, igualtat, urbanisme, cultura i educació.
- La Policia Local és igualment multidisciplinària, polivalent i funcional, capaç d'acomodar-se a la idiosincràsia del municipi i a la complexitat social.

Quan parlem d'agenda política local actual, hem de tindre en compte aquestes característiques de l'Administració local, així com els canvis socials emergents que comporta una evolució ràpida de les problemàtiques derivades de la inseguretat ciutadana; en cas contrari, en aquest clima social evolutiu, la Llei, les ordenances i la Policia Local, hi arriben tard.

En el cas d'una agenda política local que respon a la realitat social del moment, la Policia Local ha de ser un cos policial que també atenga aquesta realitat i, davant del model organitzatiu tradicional i estàndard de jerarquia i d'unitats funcionals, buscarem un model policial avançat al seu temps i adaptat a aquesta idiosincràsia social i territorial de la qual hem parlat. No és més que adaptar-se a la realitat pràctica davant d'esquemes policials intemporals de mera legalitat.

### **III. Factors de determinació de l'agenda política local**

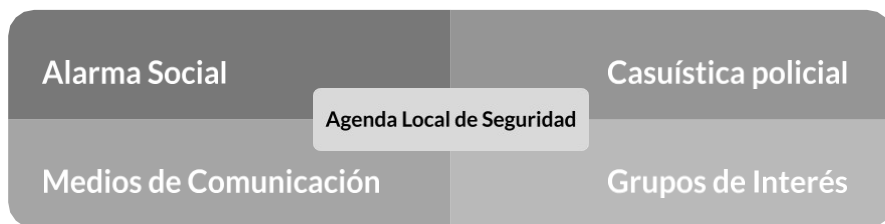
El primer factor determinant de l'agenda política local el constitueixen els grups d'interés, des del mateix grup polític que accedeix al govern local de la ciutat, amb un compromís electoral i, per tant, un programa de mesures en matèria de seguretat ciutadana, fins a la resta de perfils ideològics, tècnics, fòrums, sectorials, estudis, etc.

El segon factor determinant circumscrit a l'àmbit de treball de la Prefectura el constituïria la casuística resultant dels comunicats de servei policial, atès que és la casuística diària mateixa del servei policial la que va configurant les necessitats en matèria de seguretat local, en particular, per la reiteració d'aquelles incidències o conductes incíviques, antisocials o delictives que copen el treball policial, així com les incipients que cal detectar i neutralitzar en l'evolució social.

Un altre factor determinant el constitueix l'alarma social, aquella que podríem definir com la sensació (més alta o més baixa) d'inseguretat causada per un impacte emocional segons la transcendència del fet causant.

Aquest factor és determinant de l'agenda política local tenint en compte que, precisament, és la major o menor tolerància a la inseguretat ciutadana el que elevarà l'alarma social i, per tant, l'assumpció de la responsabilitat política per a retornar l'equilibri a la convivència ciutadana i restablir els valors de pau social.

Un altre factor vinculat a l'alarma social respondria als mitjans de comunicació, que introdueixen a debat determinats problemes d'inseguretat; és a dir, actualitzen l'agenda política local i generen opinió pública, de manera que influeixen en l'ordre de prioritats establides en l'agenda política local de seguretat.



**Figura 2.** Agenda local de seguretat. Elaboració pròpia.

La determinació de l'agenda política local en matèria de seguretat podria condensar-se en quatre factors: Policia, premsa, públic i poder polític<sup>16</sup>. Segons aquesta fórmula, aquests factors de determinació de l'agenda han de tindre una connexió amb la Policia Local i focalitzar-se perquè es produïska un intercanvi d'informació entre els quatre factors i la Policia Local, amb la qual cosa es capacite la seguretat per a generar campanyes de prevenció, aconseguir la projecció del treball i la imatge policial i assolir l'equilibri en la relació entre seguretat local i societat.

Si bé els factors que influencien l'agenda política local de seguretat poden alterar l'ordre de prioritats o d'execució de les accions programades pel Govern local, qualsevol agenda política, com a instrument de planificació calendaritzat, ha de preveure, necessàriament, les estratègies o els plans locals de seguretat a curt, a mitjà o a llarg termini.



**Figura 3.** Curt, mitjà i llarg termini. Elaboració pròpia.

Les accions a curt termini són aquelles que no necessiten un disseny, ni una implementació complexa; sinó al contrari, una execució senzilla i impacte social i que generen immediatesa en la seguretat, sense necessitar un resultat concret.

Les accions a mitjà termini són les que necessiten un disseny, una implementació més o menys complexa i calendaritzada, així com una avaluació i visibilització posteriors, que coincidisquen amb una legislatura; és a dir, que, en un termini de quatre anys, puguen complir-se les diverses fases de l'estratègia local de seguretat i que, al mateix temps, els resultats o el compliment efectiu d'aquesta es produïsqen dins d'aquest espai temporal calendaritzat.

Les accions a llarg termini són les que necessiten un disseny i una implementació complexa que requerisquen una execució evolutiva amb una avaluació contínua més enllà d'un cicle polític, segons el grau de compliment.

En aquest últim cas, cal comptar amb tots els grups d'interés, atés que només l'assumpció d'aquest pla per tots els agents implicats permetrà la continuïtat del programa de seguretat més

<sup>16</sup> Loubet de Bayle assenyalava la fórmula de les quatre P com a factors de determinació de l'agenda política: policia, premsa, públic i poder polític, que es correspondria amb la ja esmentada translació de casuística policial, mitjans de comunicació, alarma social i grups d'interés, polítics o d'un altre tipus.

enllà del primer govern local que el va impulsar. El compromís determina la continuïtat i l'èxit de l'estratègia de seguretat local acordada.

Factors i temps de l'agenda política local de seguretat, no serà més que l'acomodament a la menor i major inseguretat de la ciutat.

#### **IV. La seguretat és responsabilitat de tots i totes**

Si partim de la màxima, que no de l'expressió absoluta, de "la Policia està allà on hi ha un problema", igualment s'ha d'inferir que la seguretat local serà responsabilitat de tots i totes, i no només de la Policia Local (Martínez, 2016:37). Martínez Espasa assenyala que les polítiques de seguretat no exigeixen sempre la utilització del recurs a l'organització policial; d'ací, l'afirmació encertada que seguretat no és sinònim de policia. Encara que hagen de plantejar-se polítiques reactives, la pauta general han de ser les polítiques preventives.

L'àmbit de la seguretat no és la Policia Local, ni únicament la Policia Local. La seguretat local comprén la defensa dels drets i de les llibertats, la convivència ciutadana, però també la qualitat de vida, la protecció dels sectors sensibles de la població, les conductes incíviques sancionables en les ordenances municipals, les conductes antisocials, així com la informació, l'orientació, l'assistència, l'atenció ciutadana i una multitud de funcions tan diversa com ho és la mateixa ciutadania, les garanties de la qual es protegeixen.

En aquesta multifuncionalitat han de plantejar-se estratègies i plans de seguretat alternatius a la sanció de la delinqüència i l'incivisme, i aprofundir en els instruments de la prevenció, l'educació, la formació i la informació.

Això comporta necessàriament incloure en la seguretat i l'agenda política local tant la corresponsabilitat com la coproducció; és a dir, la responsabilitat de tots i totes en la gestió de la seguretat local i la participació activa en la presa de decisions sobre els diferents plans de seguretat.

La ciutadania no pot ser aliena a la seua responsabilitat en la seguretat del seu municipi i, a més, ha de participar activament en la producció d'aquesta, o, cosa que és el mateix, en la coproducció. I és que, categòricament, en l'agenda política local, en matèria de seguretat, hem d'avançar cap a una "cultura participativa de la seguretat".

Si l'objectiu de la seguretat local és la resolució dels problemes de la ciutadania, la millora de la convivència i de la qualitat de vida, així com la integració i cohesió social, aquests objectius són inabastables sense la participació ciutadana en el disseny i la implementació d'aquests.

La participació ciutadana en els objectius de la seguretat local contribuirà a millorar l'eficiència en la implementació dels plans locals de seguretat, perquè s'accepten els objectius conjuntament adoptats, perquè s'ha assumit responsablement formar part de la resolució i perquè es coneix clarament la fi última que persegueix l'agenda política de seguretat. Aquesta és la vertadera agenda ciutadana a la qual al·ludíem.





**Gràfic 2.** Pictograma de la Policia Local de Dénia en matèria de proximitat, de diversitat i d'inclusió. Font: [www.denia.es/policia](http://www.denia.es/policia).

En efecte, la fi última de l'agenda política local no és la seguretat en si mateixa, sinó l'enfortiment de la relació entre la Policia Local i la societat, la seguretat coproduïda. L'Administració local ha de ser, principalment, la interlocutora entre Policia Local i societat civil. I, si aconseguim que es produïska aquest enfortiment, la legitimitat de la Policia Local serà més evident: la coproducció ciutadana per a una convivència efectiva complint la Llei, participant de la denúncia i investigació de les conductes delictives o antisocials, o compartint educació i prevenció en seguretat local.

I és que la Policia Local porta en el seu ADN la legalitat de les seues funcions, però no la correlativa legitimitat per a exercir-les juntament amb la ciutadania. La desconfiança en la Policia Local impedeix la proximitat i el treball efectiu en el medi social malgrat que la societat és, precisament, la que modela l'aparell policial.

Si la seguretat local és responsabilitat de tots i totes, l'Administració local fugirà de les eines tradicionals de treball en matèria de seguretat local, en particular de l'exclusivitat legalista i sancionadora, i recorrerà a aquesta coproducció social, la qual cosa generarà confiança i formarà una Policia Local adaptada als canvis socials i tecnològics. Per tant, rebutjarà la figura generalista tradicional de l'agent de Policia Local i recorrerà a la formació, la legitimació, l'especialització i la professionalització dels agents. En definitiva, un cos de Policia Local evolucionat per a assolir-ne la integració social.

## **V. La prevenció com a nucli de l'agenda política local de seguretat**

Una vegada establida la finalitat de l'agenda política local en matèria de seguretat, hi ha un paral·lelisme evident amb la finalitat de la Policia Local, la qual cosa s'exemplifica en els articulats de l'actual Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana, l'article 30 de la qual declara el següent:

"... En l'exercici de les seues funcions, i dins de l'àmbit de les seues competències, els cossos de Policia Local tenen com a missió principal vetlar pel compliment de les normes locals, autonòmiques i estatals; protegir el lliure exercici de drets i llibertats, i garantir la seguretat pública".

I, pel que fa al cas, afegeix, en l'apartat dos:

"... Igualment, els cossos de Policia Local tenen entre les seues finalitats cooperar amb els serveis socials i amb els agents socials en el marc de protocols o convenis subscrits pels ajuntaments, especialment en els àmbits preventius, mediador i assistencial".

Parlar d'agenda política local de seguretat és parlar de prevenció, de mediació i d'assistència social, tal com estableix l'apartat 2 de l'article 30 de l'esmentada Llei de coordinació de policies locals, però, particularment, ens hem de detindre en la prevenció, tenint en compte que les funcions de mediació i d'assistència són reactives a una situació d'inseguretat esdevinguda, i la prevenció, l'eina que evita aquestes situacions.

En efecte, la prevenció, en les seues múltiples formes i habilitats, constitueix la principal eina dels programes de seguretat que conté una agenda política local, atés que s'anticipa a la inseguretat ciutadana i la Policia Local no sempre hi pot ser allà on es produísca un problema. Parlar d'agenda política és parlar de prevenció; un pla municipal o una estratègia s'inspirarà en la prevenció, i la corresponsabilitat i la coproducció són, en si mateixa, prevenció.

La seguretat local en l'àmbit del municipi ha d'abordar-se des de la prevenció, i, sobre aquesta, pivotaran els elements ja esmentats anteriorment de legitimitat, proximitat, coproducció i multifuncionalitat policial.

Encara que aquesta afirmació resulte evident, en la confecció de l'agenda política local prima el binomi acció-reacció, però aquesta recurrent manera de treballar pot i ha de corregir-se si:

- Evitem el conservadorisme polític: recorrerem a altres eines empíriques de prevenció, tècniques, estratègies i, fins i tot, tecnologies, l'objectiu de les quals no siga la sanció.
- Evitem l'exclusió, la ja esmentada transversalitat, corresponsabilitat i coproducció, sense obviar, en cap cas, la perspectiva de gènere i la diversitat.
- Evitem el risc de copiar i pegar (Martínez, 2016:37): aquelles estratègies o plans municipals de seguretat local seran aplicables en el nostre municipi en la mateixa mesura que compartim idiosincràsia, circumstàncies socials concurrents, objectius i finalitats, per la qual cosa no hem d'oblidar adaptar aquestes estratègies al nostre cas concret segons el protocol dissenyat a aquest efecte.
- Evitem la improvisació: el recurs fàcil, l'impuls, l'acció sense una directriu prèvia ni un domini tècnic, que comporta un resultat incert.

Sota aquesta fórmula d'agenda política local en matèria de seguretat, haurem de preveure també la necessària inversió pressupostària en prevenció, a fi de poder dur a terme els plans i les estratègies que, tècnicament, es proposen; i, per a complir aquesta consignació pressupostària de difícil encaix en les arques municipals, hem de tindre en compte que la seguretat no és cara, sinó inestimable.

## **VI. La seguretat en l'agenda política local hui**

Fruit dels factors de determinació de l'agenda política local, així com els diversos grups d'interés i dels cossos i les forces de seguretat urbana tant nacional (FEPSU: Fòrum Espanyol per la Seguretat Urbana) com europea (EFUS: European Forum for Urban Security), les estratègies actuals de seguretat local impliquen potenciar l'autonomia de les autoritats regionals i locals, amb la finalitat de poder implementar, sense entorpiments, un model de Policia Local visible, uniformada, equipada, formada i integrada en la seua comunitat, i acceptar, a més, un model de Policia Local imperfecta, capaç d'assumir errors i de millorar.

En aquest model policial i de seguretat local fonamentats en la prevenció, les matèries tractades en l'agenda política local europea, hui dia, són:

- Les violències discriminatòries i els delictes d'odi: les primeres, com a flagell social i raó d'estat; i els segons, en situació emergent i d'agreujament.
- Infància i adolescència, tenint en compte que són un dels grups de població més vulnerables i influenciables i que, en matèria de prevenció, han de jugar un paper important l'educació i la formació de la infància, com a factors definitoris de l'evolució social i la seguretat del demà.
- La radicalització, ja que no pot posar-se en dubte la inseguretat ciutadana fruit dels atemptats terroristes o després d'accions generadores d'autèntica por social en aquests últims anys.
- Vida nocturna responsable, com a un dels problemes d'incivisme i d'activitats antisocials que més molèsties genera i que afecten la convivència ciutadana notablement.
- Disseny de l'espai públic segur, tenint en compte que un factor determinant del fet que hi haja més o menys inseguretat prové del disseny de l'espai públic, de la percepció de seguretat en la ciutadania en funció de l'espai, la il·luminació, els obstacles, les activitats assentades, entre altres.
- El municipi enfront de les drogues i altres conductes addictives, un dels problemes de seguretat i delinqüència que tenen un caràcter permanent en l'agenda política local.
- La tecnologia al servei de la prevenció, és a dir, el recurs a les noves eines tecnològiques aplicades a la prevenció.

I, en tots aquests casos, tindrem en compte la intermunicipalitat, derrocar les fronteres administratives en matèria de seguretat, atés que transcendeix en molts casos el municipalisme. I és que, senzillament, les ciutats ajuden les ciutats, i la Policia Local ajuda la Policia Local.

El Manifest sobre seguretat, democràcia i ciutats: coproduir les polítiques de seguretat urbana del Fòrum Europeu de Seguretat Urbana de Barcelona, el novembre de 2017, recull aquesta sèrie de recomanacions temàtiques fruit de la necessitat d'actuar en l'entorn immediat, generar confiança en la ciutadania, així com la seua participació en les polítiques de seguretat.

## **VII. El programa de prevenció i seguretat turística de Dénia com a model de l'agenda política local**

*To care* significa cuidar d'alguna cosa o d'algú, però també preocupar-se per una persona o cosa que t'importa, i aquest pla de seguretat turística pretén cuidar, o cosa que és el mateix, protegir el visitant sota el paraigua de la seguretat. A partir de la definició mateixa del programa, "Dénia Cares" és el programa de prevenció i seguretat en el turisme dissenyat per a millorar la informació, l'atenció i la seguretat dels turistes que visiten la ciutat, així com la millora de les habilitats professionals de la Policia Local i altres professionals del teixit turístic del sector privat.

En conseqüència, dins del pla local de seguretat, s'ha previst un pla d'implantació de seguretat en matèria de turisme, amb una duració de quatre anys, que va iniciar-se el juliol de 2017 i va desplegar-se amb la prevenció com a nucli principal, a fi d'acollir els turistes amb la màxima qualitat, servei i seguretat.

No obstant això, cal advertir que, en la posada en funcionament del pla sota aquest objectiu d'anticipació de la seguretat mitjançant la prevenció, el risc o la inseguretat ho són tant per als que viuen a Dénia, com per als que ens visiten, així com per a la ciutat i l'entorn mediambiental sotmesos a un desequilibri ocupacional, que obliga a dur a terme una gamma d'accions i estratègies per a la convivència cívica, corregir

imprudències, activitats delictives, protegir el medi ambient, agilitar la mobilitat i facilitar informació sobre una ciutat per descobrir sota l'emparedat de la seguretat.

Seguint el fil argumental que desenvolupem ací, hem de preguntar-nos per què "Dénia Cares" forma part de l'agenda política local de seguretat de l'Ajuntament de Dénia, és a dir, els factors de determinació, que no en són uns altres que:

- a) La casuística ordinària del treball policial: atenció ciutadana, informació, problemes de trànsit, incivisme, riscos per al medi ambient per imprudència en l'ús de llanternes xineses, bateries de focs artificials o barbacoes, delictes contra el patrimoni (robatori, furt...).
- b) Grups d'interés: afavorit per la regidoria mateixa de l'Ajuntament de Dénia, i secundat per l'empresa privada del sector turístic, l'hostaleria, agents turístics, sector immobiliari, entitats d'oci, entre altres.
- c) Alarma social en determinats problemes de seguretat generats: conats d'incendis, rescats de turistes al Parc Natural del Montgó, a la platja o la costa.
- d) Opinió pública i mitjans de comunicació: que demanden atendre el que constitueix un sector econòmic rellevant i, al mateix temps, generador de desequilibris en la quotidianitat de la ciutat.
- e) Factor socioeconòmic: declaració de Dénia com a ciutat creativa de la gastronomia per la UNESCO, el desembre de 2015, que va erigir-se en motor de desenvolupament econòmic, social i turístic de Dénia, així com de la projecció internacional de la ciutat.

Tenint en compte aquests factors de determinació per a incloure'ls en l'agenda política local de seguretat, "Dénia Cares" té com a objectius:

- a) Augmentar la percepció de seguretat del turisme estranger, nacional i segon resident.
- b) Facilitar el coneixement de la mobilitat i de l'entorn (nucli urbà, costa, platges i parc natural).
- c) Reduir la por al delictes i la incertesa en la informació.
- d) Formar i sensibilitzar els agents de la Policia Local.
- e) Formar i sensibilitzar el teixit empresarial del sector, especialment en seguretat i prevenció.
- f) Incorporar mesures de prevenció situacional en el sector serveis que reduïsquen les oportunitats delictives.

Vistos els factors de determinació i els objectius, la seguretat local necessita la fixació i la planificació d'estratègies i d'accions, evitant així la improvisació o el recurs fàcil i poc eficient. Calen estratègies i accions a curt, mitjà i llarg termini si tenim en compte un programa d'implantació de quatre anys. Aquestes estratègies i accions són:

- a) L'atenció ciutadana.
- b) Informació d'interés en diversos idiomes i per mitjà de diversos canals informatius.
- c) Guies informatives de serveis i d'establiments.
- d) Formació a agents de la Policia Local.
- e) Pla de mobilitat: pàrquings, normes de circulació, incidències (talls de trànsit, obres, festes...).
- f) Campanya de polseres per a la localització i identificació de xiquets i xiquetes perduts.

- g) Recomanacions i consells de prevenció delictiva a la ciutat, a la platja o als comerços.
- h) Coproducció amb agents de tots els sectors implicats.
- i) Treball transversal de les diferents regidories: Urbanisme, Festes, Cultura, Turisme.

Podem comprovar, com hem expressat en l'exposició d'aquest treball, que, en la seguretat turística, comptem amb la responsabilitat de tots els agents implicats, a més de la Policia Local de Dénia, el consistori mateix de manera transversal i multidisciplinària, el sector empresarial i privat i el sector comercial, de serveis i d'oci, sense la implicació dels quals no seria possible l'efectivitat del pla de seguretat turística. I, en aquestes estratègies i accions, està molt present la prevenció, sota fórmules com la formació, la informació, la presència policial, els consells, les recomanacions i les prohibicions de les campanyes turístiques o la mateixa autoprotecció, com veurem.

En efecte, les accions concretes de les estacions d'alta ocupació d'estiu de 2017 i 2018 han sigut: el reforç d'agents de Policia Local i més presència en punts més conflictius, controls d'oci nocturns, consells preventius (en matèria de platges, muntanya, trànsit, oci nocturn, i compres a la ciutat), canals informatius (web, Facebook, Twitter), implantació de la polsera per a menors en casos de pèrdua, formació en autoprotecció contra incendis, senyalització de pàrquings públics (2.000 places d'estacionament), remissió d'informació, de recomanacions i consells en origen (consolats, ambaixades, hotels, organismes públics...), millora del transport públic quant a freqüència, senyalització específica de zones d'alta concentració de públic o de serveis turístics exclusius, campanyes de comerç segur, reunions amb sectors d'activitat turística, intervencions conjuntes de Policia Local i Policia Nacional, entre altres.

Després del primer any d'implantació del pla de seguretat turística, "Dénia Cares" inclou no només un esquema d'anàlisi, de disseny i d'implementació, sinó també, com així ho exigeix una estratègia definida en l'agenda política local de seguretat, una avaluació tècnica, així com de la visibilització que té.

En concret, i després d'una primera avaluació en la primera fase d'implantació, l'informe tècnic elaborat no només pretén comprovar el compliment d'objectius, sinó també acomodar el programa a l'evolució social i als visitants de la nostra ciutat, a fi de millorar l'eficàcia en els resultats i, per extensió, en la mateixa seguretat i la qualitat del servei públic. En la pàgina web de la Policia Local de Dénia hi ha publicat l'informe d'avaluació; davant de la síntesi del que ací s'ha exposat, cal fer-ne una lectura, per a conèixer les estratègies i accions implementades, així com els indicadors d'avaluació i els resultats d'aquests.

A la vista de les estratègies i accions implementades, els indicadors avaluats i els resultats que s'han obtingut, el programa de prevenció i seguretat turística "Dénia Cares" ha aconseguit un 60 % d'implementació amb resultats satisfactoris i, per tant, la continuïtat per als pròxims dos anys.

## **VIII. Conclusions**

Ens agrada o no, l'Administració local ha de perseguir, denunciar i sancionar els delictes i les conductes incíviques i antisocials, funcions estandarditzades, apreses i interioritzades pels agents de la Policia Local i pels seus dirigents, però també ha de previndre i educar en la convivència, perquè hi ha una gran falta de civisme en aquella part de la ciutadania que infringeix les regles d'aquesta convivència.

Tenim normes reflectides en les ordenances municipals, com ara de trànsit, d'ocupació de via de pública o d'activitats, entre altres, però ens fa falta treballar en la prevenció i l'educació dels valors de la convivència per a no transgredir les normes. I és que, recurrent al llenguatge pressupostari que llastra l'Administració Local, a la fi són més costoses les mesures posteriors de l'incivisme que les campanyes de prevenció, d'informació i d'educació, per la qual cosa l'agenda política

local en matèria de seguretat ha d'emprar tots aquests instruments per a aconseguir la convivència ciutadana i la seguretat local.

Per això, l'agenda política local ha de posar la seguretat al servei de la comunitat i ha de tindre en compte, juntament amb les funcions de protecció, persecució i sanció, la mediació, l'assistència i la prevenció de la Policia Local, un cos policial complex, divers, amb una jerarquia flexible, adaptada a l'evolució social.

L'agenda política local ha de tindre en compte estratègies i plans a curt, a mitjà i a llarg termini, segons els criteris empírics i tècnics que hagen d'aplicar-se en cada cas, així com l'esquema d'anàlisi, de disseny, d'implementació, d'avaluació i de visibilització.

L'agenda política local ha de comptar amb la responsabilitat de tothom, la coproducció de la ciutadania i d'altres grups d'interés, controlant i dirigint en tot moment les preferències i necessitats de la seguretat local, sense oblidar que el principal objectiu és l'enfortiment de la relació entre Policia Local i la societat, a fi de generar confiança en l'aplicació de la legalitat amb legitimitat.

L'agenda política local, a més, ha de dotar la Policia Local dels recursos i els mitjans necessaris. Ha de tindre's en compte, però, que la seguretat no s'aconsegueix amb tots els mitjans, sinó sabent gestionar-los, per la qual cosa aquests recursos han d'incloure la formació i la professionalitat que exigeix la problemàtica social del moment.

En definitiva, el paper de la governança i de la Policia Local estan en revisió permanent: es qüestiona el seu prestigi o desprestigi davant del recurs fàcil d'atribuir-li en general una única tasca de sanció (acció-reacció), però cal no oblidar que, en una Administració local, la inseguretat i la convivència representen una de les principals preocupacions de la nostra societat i que aquesta necessitat de la ciutadania de sentir-se segura no ha de ser objecte de rendibilitat política, sinó al contrari, la seguretat ha de ser sinònim de servei públic en la resolució de problemes i conflictes, de prevenció i d'educació compartida entre la Policia Local i la comunitat, integrats i participatius en el compliment dels objectius marcats segons les exigències depositades en l'agenda política local.

## IX. Referències bibliogràfiques

Ajuntament de Dénia (2017). *Programa de prevención y seguridad turística del Ayuntamiento de Dénia: Dénia Cares*, disponible en <http://www.denia.es/policia/es/deniacares/documentacio.aspx> (data de consulta: 19-01-2019).

European Forum for Urban Security (2017). *Manifiesto de seguridad, democracia y ciudades: coproducir las políticas de seguridad urbana*, disponible en <http://www.fepsu.es/file/Manifiesto%202017%20> (data de consulta: 19-01-2019).

Lafuente Valentín, L. *Bases para desarrollar un plan municipal de seguridad integral*, disponible en <https://www.monografias.com/trabajos15/plan-seguridad/plan-seguridad.shtml> (data de consulta: 19-01-2019).

Martín Fernández, M. (1994). "La Policía Local ante una nueva cultura profesional", *Cuadernos de trabajo social*, núm. 7, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/.../8470> (data de consulta: 19-01-2019).

Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de Seguridad Ciudadana. Análisis y propuestas desde la Criminología*, Tirant Lo Blanch, València.

# LA LEGITIMITAT POLICIAL EN LA SOCIETAT DIVERSA: AVANÇANT CAP A LA COOPERACIÓ I CONFIANÇA PÚBLICA

**ALFREDO PACHECO TORRALVA**

Intendent en cap de la Policia Local de Rafelbunyol

## I. Una societat complexa

La relació entre la Policia i la societat és una de les qüestions més apassionants que es poden plantejar en democràcia. Mentre que, en un sistema autoritari, la Policia és, simplement, un instrument al servei dels interessos d'una elit política reduïda, en una democràcia, la Policia ha d'observar els requisits del permanent canvi social i, a conseqüència d'això, la Policia ha de renovar-se contínuament. En altres paraules, en una dictadura, la Policia controla la societat; i, en democràcia, és la societat la que avalua de manera permanent la Policia. La Policia ha passat a convertir-se en un referent social i ha evolucionat des de l'època en què tenia com a missió el control dels ciutadans i de la seua vida social i política a convertir-se en una de les institucions amb més presència en l'assegurament de les llibertats socials i del sistema democràtic (Ramírez, 2005).

L'èxit en aquest procés de renovació contínua per a oferir respostes a les demandes de cada moment social, es comprova mitjançant dos aspectes bàsics i íntimament relacionats: l'eficàcia en el treball policial i el prestigi que la ciutadania atorga a la Policia com a institució.

Durant els últims trenta anys, la societat europea s'ha enfrontat a dos canvis dramàtics. D'una banda, importants canvis polítics que accentuen la diferenciació de formes de pensament i la segmentació de grups d'interés; i, d'altra banda, una societat cada vegada més multicultural. Aquestes són les dues claus que configuren la nostra societat diversa.

Diversitat que ha d'entendre's en un sentit ampli. La diversitat significa diferències en les formes o els estils de vida, diversitat que està relacionada amb el gènere, l'edat, el llenguatge, l'etnicitat, la base cultural o el multiculturalisme, l'orientació sexual o les creences religioses. La diversitat també significa diferències en altres aspectes: en els nivells educatius, en el món del treball, en les condicions de vida de cada comunitat o veïnat, en les capacitats socioeconòmiques de les persones o famílies, en els tipus de personalitat que determinen les possibilitats d'aconseguir l'èxit social o el rebuig, en la ubicació geogràfica que implica una renda més alta o més baixa i millors accessos a sistemes educatius i assistencials, les diferències en els interessos grupals que porten a l'associacionisme i la reivindicació, o la diversitat en les propostes polítiques per a donar respostes als problemes i a les necessitats. Elements que, combinats, constitueixen la conjuntura particular de cada espai social. És tot allò pel qual cada societat té unes condicions especials, les quals afecten la responsabilitat final de la Policia. L'estratègia policial (com a manera de respondre a la realitat) i la seua filosofia com a institució (com a manera d'entendre la realitat i el paper que hi juga) han d'estar suficientment harmonitzades, de manera que es pugui respondre democràticament a les necessitats d'aquesta diversitat social.

Estem davant d'un profund canvi d'escenari social al qual ha de fer front la Policia actualment i que, per això, ens porta a múltiples preguntes. Quin és el paper de la Policia en les societats occidentals de hui dia? Quines estratègies desenvolupa la Policia per a ser vista com una policia orientada a la societat? Són eficaces aquestes estratègies? Quins models de gestió policial existeixen? Com pot desenvolupar-se una verdadera policia orientada a la comunitat, més enllà de la lluita contra la delinqüència? Es dirigeix la Policia cap a un servei social més complex dins d'una societat multicultural?

## II. La policia en una societat diversa

La diversitat de la societat contemporània s'observa en tots els àmbits de la vida. Les relacions personals, les col·lectivitats, els sistemes de xarxes, la interconnexió fora dels límits de l'espai que podien constituir la definició d'una comunitat fa cinquanta anys, han evolucionat a una velocitat tan ràpida com la tecnologia i la ciència, que ja no mesura en dècades sinó en períodes molt més curts, la qual cosa ens planteja reptes als quals cal anar sumant esforços per part de les institucions públiques.

Diversos autors han reivindicat el valor del que és públic (Du Gay, 2012). L'Administració pública ha anat evolucionant en molts països europeus des d'una concepció postburocràtica cap a nous principis que l'orienten cap a una nova gestió pública. L'estudi de les administracions públiques com a organitzacions que tenen com a objectiu un servei públic general, afegeix l'interès de comprendre i d'avaluar els seus elements organitzatius, ètics i de relació amb la ciutadania a la qual serveixen.

La importància de la funció pública actual, la qual ja no se cenyeix a una mera gestió i satisfacció de les necessitats dels ciutadans, prové d'una perspectiva doble. En primer lloc, des d'una perspectiva social, l'Administració ha de donar una resposta als problemes comuns de la ciutadania mitjançant polítiques i actuacions d'abast global; al costat d'això, des d'una perspectiva personal, l'Administració també ha d'enfocar-se cap a l'atenció de les necessitats dels ciutadans com a individus. Atendre les dues perspectives, general i individual, implica arribar a la més profunda integració i coordinació dels recursos públics.

És obvi que l'activitat de la Policia s'ha fet més complexa en la societat diversa. La Policia necessita nous mètodes, noves relacions socials i associacions. Per això, és necessari modernitzar el contingut i els mètodes del treball policial. Atés que la Policia actua en la societat i d'acord amb els requisits de la societat, ha de conèixer l'entorn en el qual treballa. La perspectiva de la proximitat cobra ací el seu sentit més bàsic. La Policia ha de conèixer la nova realitat i indagar en el contingut profund del concepte de proximitat. Podem dir que cada cultura i cada època determinen unes formes de proximitat diferents. Segurament, la proximitat que requereix el ciutadà de hui no es pot realitzar com es feia dues o tres dècades arrere (Fernández i Yñiguez, 2014).

Els models policials han anat evolucionant al llarg de la història de la Policia, si bé, en cada estat europeu, té més pes un tipus o un altre; les creences i els valors que subjauen en aquests coexisteixen a l'interior de totes les organitzacions de Policia actuals. El model governatiu, propi de la realitat policial espanyola, s'integra, en realitat, amb el model professional i el comunitari, atés que les demandes ciutadanes i socials a la Policia i les estratègies policials que s'empren davant d'aquestes (les noves tecnologies, l'anàlisi del delictes, la proximitat estratègica, etc.), s'han anat sumant, capa a capa, fins a constituir finalment un model eclèctic que siga capaç de respondre a la complexitat i diversitat social, assumint, al seu torn, que la Policia necessita socis (ciutadans, altres institucions, àmbit privat) que hi col·laboren per a aconseguir el seu objectiu, allò que, per a Guillén (2016), defineix el model integral de la Policia actual.

Aleshores, per què parlem d'un model policial plural que unisca les característiques dels models anteriors? Senzillament, es tracta de l'evolució natural a una resposta de la societat actual, recull la necessitat de respondre a la complexitat i diversitat social. D'aquesta manera, en l'actualitat, la Policia atén quatre grans àrees, en les quals ha de posar el focus i destinar recursos. Enfocaments compartits i coexistents en tota institució policial i que s'han anat agregant gradualment al llarg dels anys; la importància relativa de cada un d'aquests dependrà de la realitat comunitària en la qual ens trobem:

- la seguretat: respondre a la prevenció i el control del delictes, de la inseguretat i del risc, l'estratègia tradicional amb la qual es relaciona la Policia com a tasca essencial.

- la vigilància normativa: fonamentalment, el manteniment de l'ordre mitjançant la vigilància del compliment de les normes legals per part de la Policia.



- la convivència en comunitat: atenció policial de la vida col·lectiva, de la millora de la qualitat de vida comunitària i la resposta als problemes de convivència, destinant recursos de proximitat a estimular conductes cíviques i de respecte entre persones i col·lectius, mitjançant estratègies com la mediació en conflictes o la intermediació cultural i ètnica.

- el problema social: atenció dels problemes socials emergents que ocupen les preocupacions dels ciutadans, amb més atenció a l'individual, i als quals cal donar una resposta policial, com la igualtat i la violència de gènere o la protecció dels menors d'edat, i l'atenció de problemes com l'assetjament escolar, les persones socialment desfavorides, la prevenció de la discriminació davant de la immigració, els delictes d'odi o els problemes derivats de la integració social de persones.

Les formes de participació social de la Policia en els problemes comunitaris i dels ciutadans són àmplies i diverses, i, entre aquestes, destaquen les següents:

- La detecció primària de la realitat social i dels problemes.
- Aportar informació a altres serveis públics (requereix formar i sensibilitzar els policies)
- La coordinació amb altres serveis públics, en molts casos, amb la primera resposta inicial i portant la iniciativa.
- Mediació (directa) i intermediació social (interlocutors socials, associacions i entitats socials com les associacions veïnals)
- Creació de serveis especialitzats (atenció de dones maltractades, menors, atenció i seguiment de víctimes d'accidents)
- Enllaços jurídics amb els jutjats especialitzats.
- Participació en la societat civil i el teixit associatiu mitjançant contactes periòdics.

Els reptes als quals s'enfronta l'Administració pública, al costat de tot l'anterior, ens informa de les dificultats de la Policia per a respondre adequadament a la realitat social. No hi ha dubte que la crisi econòmica ha tingut repercussions importants en les organitzacions de policia, ja que ha fet disminuir els recursos i les plantilles disponibles per al servei diari. Segurament, aquest ha sigut el principal repte que ha calgut superar: com fer el necessari sense els mitjans suficients. Cal afegir que hi ha hagut una varietat creixent dels serveis que atén la Policia Local, la qual cosa ha suposat, lentament però gradualment, responsabilitats que ha hagut d'assumir, com un augment en la grandària de les ciutats i en el nombre d'actuacions, una major exigència dels ciutadans als serveis públics i una demanda de qualitat en la seua resposta. En definitiva, un canvi en la concepció de l'Administració pública cap a un funcionament transparent i de gestió pública, que obliga les administracions de policia a obrir-se a la mirada ciutadana i assumir, perquè això és inevitable, que el judici social a la seua activitat és part de la responsabilitat quotidiana com a institució.

La Policia ha de trobar les respostes adequades a aquests reptes, mitjançant una estructura eficaç, uns mètodes nous d'organització, uns protocols nous de treball; i, sobretot, socis adequats, aliats, els quals siguen capaços de compartir la responsabilitat del manteniment de la seguretat amb la Policia o, almenys, ajudar-la en la seua tasca.

Amb l'aparició de nous problemes, la Policia ha de buscar estratègies i mitjans nous. En l'actualitat, es requereixen organitzacions capaces de generar dinàmiques de servei més participatives, d'afavorir actituds oportunes per a assolir els objectius, d'impulsar una manera d'entendre el paper de la Policia en la societat i ser capaç de transmetre-ho a cada un dels i les policies mitjançant els seus valors, la seua filosofia i la seua ètica, així com de garantir la qualitat en el servei, la transparència, el canvi continu i la millor resposta a la complexitat social. En la base de tot això, queda la mera essència de la realitat: la Policia necessita la cooperació ciutadana per a assolir els seus objectius institucionals i socials i, per a això, ha d'aconseguir que la ciutadania confie en la seua policia i la legitime.

### III. Confiança en la Policia i cooperació pública

La cooperació pública és fonamental per a l'eficàcia del treball de la Policia en el manteniment de l'ordre i el control del delictes, ja que la majoria de les ocasions la Policia treballa amb la primera notícia que li ofereix el ciutadà. Sabem que la falta de cooperació de la ciutadania afecta l'eficiència en els resultats així com en la distribució dels recursos policials, ja que aquests es destinen als espais en què la població telefona més a la Policia, indistintament del nombre objectiu de problemàtiques que hi esdevenen (Goudriaan, Wittebrood i Nieuwbeerta, 2006).

Com en tot espai sociològic, hi ha dos nivells per a l'actuació policial (figura 1). El primer és el nivell instrumental, l'acció que pot ser observada i que, en el cas concret de la Policia, correspon a les actuacions policials i aconseguir objectius; per tant, està relacionat amb l'eficàcia. D'altra banda, el nivell experiencial es troba dins del marc simbòlic, ja que relaciona l'expressió del comportament policial durant les actuacions i el seu impacte en la ciutadania, en forma de percepció subjectiva que té com a resultats idees com la imatge pública i sentiments com l'atribució de confiança. Ens movem entre el material i el simbòlic, el tangible o l'intangible, evidentment, com en tota construcció de la realitat. D'aquesta manera, la tasca de la Policia té dues expressions, que no poden deslligar-se l'una de l'altra, i que mesurarem mitjançant uns indicadors objectius que permeten avaluar els resultats i uns indicadors subjectius que permeten conèixer les percepcions dels ciutadans.



**Figura 1.** Nivells d'actuació policial i indicadors d'avaluació.

La cooperació pública, especialment dels col·lectius socialment minoritaris, depèn tant de la intervenció professional del policia com de l'experiència subjectiva, directa o indirecta quan és observada per tercers, que percep el ciutadà. De partida, la cooperació se sustenta en una sèrie d'antecedents de caràcter psicològic. En primer lloc, de l'opinió prèvia que tinga el públic de l'eficàcia general de la Policia; en segon, de la preocupació i implicació que el ciutadà mateix sent pel manteniment de l'ordre social local i la cohesió de la comunitat (Kochel, 2016); en tercer lloc, del tracte previ rebut pel ciutadà per part de les forces i dels cossos de seguretat, cosa que facilitarà que, en el futur, hi haja més o menys propensió a col·laborar amb aquests (García-Añón, Bradford, García-Sáez, Gascó i Llorente, 2013); i, finalment, en quart lloc, la confiança pública, basada en la percepció dels ciutadans de la imparcialitat i justícia de la Policia (Bradford, Murphy i Jackson, 2014).

D'aquesta manera, podem partir de dos corol·laris fonamentals que ens ofereix la investigació (Tyler i Jackson, 2014): el primer, la cooperació pública amb la Policia és essencial perquè aquesta pugui assolir els seus objectius com a institució; el segon, la confiança en la Policia és el principal component per aconseguir aquesta cooperació. La cooperació fomenta la idea que els ciutadans i la Policia tenen un conjunt d'objectius compartits i que han de treballar junts per a complir-los, de manera que:

- La cooperació pública és fonamental per al treball policial quotidià efectiu i equitatiu, ja que la gran majoria dels delictes arriben a la Policia perquè, primer, els ha identificat un membre del públic.
- L'absència de cooperació afecta l'eficiència de la Policia.
- La cooperació fomenta la idea que els ciutadans i la Policia tenen un conjunt d'objectius compartits i que han de treballar junts per a complir-los.
- La cooperació no només és donar suport o informació, no es limita a la col·laboració. Suposa, en l'últim extrem, el compromís ciutadà i el lliurament de legitimitat a la institució policial, en qui confia i respecta.

La teoria de la justícia procedimental, dominant en aquesta àrea d'investigació, permet entendre per què la gent coopera amb la Policia (Huq, Jackson i Trinker, 2016). La justícia procedimental està relacionada amb la igualtat de tracte a les persones i amb el sentiment d'haver sigut tractat dignament i amb respecte (Tyler, 2003). En l'exercici de l'autoritat per part dels funcionaris de Policia, s'entén que l'actuació ha d'ajustar-se als principis d'un tracte just, respectuós i imparcial a totes les persones, és a dir, sentir-se tractat d'una manera justa, equitativa i respectuosa. Entre el ciutadà i els agents de l'autoritat s'estableix una interacció en la qual intervenen aquests processos d'igualtat i de respecte, que seran processos justos en la mesura que siguin percebuts com a tals per les dues parts de la relació. Percepció de rebre un tracte just, amb respecte i dignitat, aplicant la justícia de manera ajustada al dret i en què la legalitat s'aplica en un comportament professional que segueix les normes. Si la Policia s'ajusta als principis d'actuació i als procediments legals, fugi de l'arbitrarietat i tracta la gent de manera respectuosa, qui rep la seua atenció tendirà a generar confiança en la Policia i ser més procliu a facilitar-li la seua ajuda (Huq, Jackson i Trinker, 2016).

Els estudis demostren que les persones que, en la seua relació amb la Policia, senten haver rebut una atenció justa, augmenten la confiança en l'autoritat i es mostren més motivats a cooperar amb aquesta (Bradford i Jackson, 2010). L'experiència d'un tracte procedimentalment just per part dels funcionaris de la Policia s'associa, no només amb la satisfacció de la tasca que du a terme, sinó també amb una major propensió del públic a facilitar-los ajuda. El tracte procedimentalment just i imparcial fomenta els sentiments de confiança. D'aquesta manera, la cooperació seria el resultat més o menys lògic de les relacions positives entre els ciutadans i la Policia.

Els resultats dels treballs de Bradford i Jackson (2016) amb la Policia Metropolitana de Londres han sigut esclaridors en aquest sentit. Així, pot afirmar-se que, primer, una confiança alta en la justícia procedimental de la Policia i, en menor mesura, l'eficàcia, s'associa positivament amb una major predisposició a cooperar amb la Policia; i, segon, que les persones que creuen que la Policia és justa i compromesa amb la comunitat (que defensa les normes i els valors d'aquesta) i que la veuen més eficaç, són més propensos a oferir ajuda a la Policia i a cooperar, ja que hi senten un vincle comú.

Aquest procés relacional entre l'actuació i la cooperació pública, mitjançant la percepció d'un tracte just i de confiança en la Policia, pot observar-se en la figura 2. Els nivells d'actuació instrumental i experiencial determinen la percepció de justícia procedimental per part dels ciutadans i intervenen en factors psicològics com la imatge pública percebuda, la satisfacció amb la tasca i el tracte dispensat i, en definitiva, el nivell de confiança que s'atorga a la Policia, la qual cosa facilitarà, en definitiva, un augment de la cooperació i de la legitimitat pública amb la Policia.



**Figura 2.** Procés relacional entre l'actuació policial i la cooperació pública.

Resulta imprescindible treballar cap a la cooperació pública amb la Policia per mitjà del coneixement dels processos implicats en aquesta, especialment, mitjançant actuacions policials que observen una experiència positiva per part de la ciutadania. Com aconseguir la cooperació? En l'àmbit instrumental, resulta essencial establir protocols i formació en el tracte social del policia, confeccionar un registre de les actuacions practicades i una avaluació dels registres que permeta corregir les desviacions en el tracte final implementat. En l'àmbit experiencial, desenvolupar un comportament professional que complisca els principis de la justícia procedimental, en què no només és fonamental la imparcialitat de l'activitat policial sinó també el que la imparcialitat comunica als ciutadans (Bradford i Jackson, 2016). Si tracta les persones de manera equitativa i justa, el policia transmet al ciutadà que és un membre valuós del grup social al qual representa la mateixa Policia i al qual respecta. Al contrari, el tracte injust comunica divisió i exclusió, de manera que la confiança, legitimitat, identificació i cooperació declinaran. En aquesta societat diversa i multicultural, en el cas dels grups minoritaris, el tracte rebut de la Policia és, si cap, més sensible al procés implicat. Per aquest motiu, hi ha una amenaça rellevant per a la confiança d'aquests col·lectius i en la seua cooperació o resistència futura.

Les institucions públiques europees alerten des de fa temps del risc greu que corren els cossos de Policia de pèrdua de legitimitat i d'erosió de la seua imatge social, a partir de comportaments procedimentalment injustos amb col·lectius minoritaris (ENAR, 2009). Segurament, el problema més rellevant al qual s'enfronta la policia europea i, concretament, l'espanyola, en relació amb la diversitat social i cultural, és l'ús de pràctiques discriminatòries, precisament contràries al que s'ha exposat anteriorment, denominades com a perfils ètnics (ECRI, 2011). Malgrat les recomanacions i actuacions per a eliminar aquests comportaments professionals, encara calen molts esforços perquè desapareguen (Antón i Quesada, 2008).

Els perfils ètnics són pràctiques policials basades en estereotips racials o ètnics, en lloc de la conducta individual, o altres dades objectives que expliquen l'actuació dels funcionaris de la Policia durant les comprovacions d'identitat, els registres o els escorcolls corporals. Aquestes pràctiques es basen en la creença, l'assumpció conscient o inconscient, que les característiques ètniques o racials ajuden a predir quines persones podrien estar involucrades en conductes delictives o il·lícites. S'actua en persones pel que "són o semblen" i no pel que han pogut fer (García-Añón, Bradford, García-Sáez, Gascón i Llorente, 2013). Els perfils ètnics poden definir-se com l'ús per part de la Policia, sense cap objectiu ni justificació raonable, d'alguns elements com la raça, el color, la llengua, la religió, la nacionalitat o l'origen ètnic, en les seues tasques de control, de vigilància o d'investigació (ECRI, 2011). Això és, totes aquelles actuacions policials que es desenvolupen sobre la base de les característiques

ètniques, racials o per l'origen de les persones, sense motius o evidències professionals, i que suposen un tracte discriminatori i/o irrespectuós amb els drets jurídics i humans de les persones (Pacheco, 2016). De manera que el perfil ètnic fa referència a qualsevol mena d'actuació policial (identificacions, escorcolls, detencions, registres, atenció com a víctima, informació de drets, etc.) que lesiona els principis de justícia procedimental i distributiva.

En definitiva, els perfils ètnics impliquen: 1) l'ús de perfils ètnics suposa una discriminació directa de les persones; 2) un problema per a l'eficàcia policial, ja que limita o, fins i tot, dificulta la cooperació ciutadana; 3) una relació disfuncional de la Policia amb certes comunitats amb les quals generarà un distanciament i una falta de confiança pública. Algunes mesures poden ajudar a eliminar o minimitzar les conseqüències d'aquestes pràctiques, com ara:

- Desenvolupar les actuacions policials basant-se en dades precises, en lloc d'estereotips o per la mera aparença física o racial.
- Ús de registres documentals com formularis o actes d'identificació i l'anàlisi i la supervisió de la discrecionalitat d'aquests.
- Facilitar informació, transparència i obertura a la recepció de crítiques i suggeriments per part dels ciutadans i els col·lectius.
- Desenvolupar programes de formació en no-discriminació i la incorporació de minories a la Policia, com han experimentat altres països.
- Incrementar la participació comunitària de la Policia i crear formes de comunicació eficaç mitjançant agents d'enllaç especialitzats i la mediació intercultural.
- Elaboració de protocols i procediments precisos de treball que faciliten eliminar l'ambigüïtat en les intervencions i, per tant, la discrecionalitat policial.
- Canvi en les estratègies policopolicials d'actuació social i amb les minories que afavorisquen basar-se en fets i evidències empíriques.
- Desenvolupar models policials orientats a la comunitat i a la solució dels seus problemes.

#### **IV. Una mirada cap al futur**

Finalment, ens queda aportar un full de ruta per a la Policia en els pròxims anys, com a estratègia d'acostament i de resposta a la diversitat social i la complexitat de la vida comunitària. El grau en què es puga, primer, assumir la creença que són certes i necessàries les àrees de desenvolupament institucional que es reflecteixen en la taula 1, així com que s'hi destinen recursos i esforços; i, segon, exercir-los amb una visió social en què la Policia juga un paper essencial en la millora de la qualitat de vida de les persones i dels col·lectius socials (especialment els més vulnerables), afavoriran un canvi en la cultura policial, en la seua implicació i tracte social i, en definitiva, en la confiança i la cooperació de la ciutadania amb la Policia.

<b>DESAFIAMENTS PER A LA POLICIA EN LA SOCIETAT DIVERSA</b>
<b>Formació</b> en cultura de servei i atenció ciutadana, especialment en matèria de respecte i defensa de la diversitat social.
<b>Especialització</b> dels professionals de la Policia en les àrees que demanda la realitat de la comunitat en la qual serveixen, especialment en matèria de diversitat.
<b>Valoració</b> de la diversitat interna en la Policia i aprofitament del capital humà en l'assignació de tasques i responsabilitats.
<b>Creació</b> de serveis i d'unitats que es responsabilitzen de les principals problemàtiques socials (gènere, menors, persones desfavorides, multiculturalitat, etc.)
<b>Integració</b> en profunditat de la Policia en la societat civil.
<b>Participació</b> en la vida comunitària per mitjà de la implicació real i l'assistència policial als col·lectius socials, especialment els minoritaris.
Establiment de <b>vies de comunicació</b> eficaces entre la Policia i les entitats socials i associatives que afavorisca el suport mutu i la confiança institucional.
Protocols que regulen i promouen una <b>intermediació sociocultural</b> eficaç.
<b>Gestió</b> dels incidents i conflictes que sorgisquen entre la Policia i els col·lectius com una oportunitat de millora per a la mateixa organització policial.
<b>Avaluació</b> contínua a nivell intraorganitzacional com a millora permanent dels serveis que s'ofereixen i comprovació de la confiança pública que s'ha aconseguit.

**Taula 1.** Estratègies de la Policia en la societat diversa.

Quan parlem de diversitat, no podem oblidar tampoc mirar cap a l'interior de la Policia mateixa. La diversitat com a enriquiment de les organitzacions policials contra la tradicional concepció i cultura assignada única de la Policia. Ara, sabem bé que la composició interna de la Policia és diversa en relació amb les actituds i els valors que s'expressen per part dels seus membres, amb una àmplia representació de professionals que identifiquen la Policia com un servei al ciutadà que millora la qualitat de vida comunitària (Pacheco, 2015). Paral·lelament, quan parlem de diversitat en la Policia, també coneixem les virtuts i dificultats a l'hora d'estimular l'ingrés de les minories en els cossos policials de manera que la diversitat social estiga millor representada entre els funcionaris de la llei (Stergioulis, 2018).

Com bé planteja Rodríguez (2005), estem d'acord que la Policia ha d'assumir la seua responsabilitat social i superar la concepció de ser un organisme especialitzat en la seguretat i el compliment de les lleis i que opera al marge de la voluntat i sensibilitat dels ciutadans, i convertir-se en un agent social integrat en la comunitat a la qual serveix en els seus problemes i les seues necessitats.

La Policia ha de contribuir a la creació d'una societat més segura, més justa i més cohesionada. L'atenció a una societat diversa i complexa que ens correspon viure requereix uns serveis policials més sensibles a la diversitat, més professionalitzats i més preparats per a servir a tota la ciutadania. Per a això, és fonamental garantir la confiança en la integritat i el professionalisme de la Policia entre els ciutadans.

L'èxit de la Policia com a servei públic està directament relacionat amb la relació que els seus agents mantinguen amb les comunitats i els grups socials. Les pràctiques quotidianes del treball directe al carrer impliquen un risc per a la confiança i la legitimitat de la Policia davant de certes comunitats, a més d'una deterioració de la imatge i l'acceptació social en la resta de ciutadans. La filosofia de treball policial ha d'enfocar-se a la solució de problemes de caràcter col·lectiu que tendisquen a millorar la seguretat i la qualitat de vida mitjançant un acostament amb la comunitat per a aconseguir conèixer els seus problemes i aconseguir la seua col·laboració en les solucions que es proposen.

La capacitat d'influència social en la ciutadania, influència que estimule la cohabitabilitat i la convivència positiva, parteix del mateix comportament professional que serveix de model per a la societat. Dispensar un tracte just i respectuós, a més de no discriminatori i competent, durant les actuacions policials té, per tant, un pes molt significatiu en les relacions de la ciutadania per a obtenir el seu respecte com autoritat legítima i afavorir la seua cooperació.

## V.Referències bibliogràfiques

Antón, C. i Quesada, C. (2008). *Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de fuerzas y cuerpos de seguridad*. Madrid: Subdirecció General d'Informació Administrativa i de Publicacions.

Bradford, B., Murphy, K. i Jackson, J.(2014). "Officers as mirrors: Policing, procedural justice and the (re) production of social identity". *British Journal of Criminology*, 54 (4), 527–550.

Bradford, B. i Jackson, J. (2016). "Cooperating with the Police as an Act of Social Control. Trust and Neighbourhood Concerns as Predictors of Public Assistance". *Nordisk politiforskning*, volume 3 (2), 111–131

Du Gay, P. (2012). *Elogio de la Burocracia*. Weber, Organización y Ética. Madrid: Siglo XXI.

ECRI (2011). *Cuarto informe sobre España*. Luxemburg: Comissió Europea contra el Racisme i la Intolerància.

ENAR (2009). "El uso de perfiles étnicos". *Enar Fact Sheet*, número 40. Brussel·les: European Network Against Racism.

Fernández, C. J. i Yñiguez, A. (2014). *Gestión estratégica de la policía. Organización de la eficiencia en el trabajo Policial*. Sevilla: Punto Rojo Libros.

García-Añón, J., Bradford, B., García-Sáez, J. A., Gascó, A. i Llorente, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España*. València: Tirant Lo Blanch.

Goudriaan, H., Wittebrood, K. i Nieuwbeerta, P.(2006). "Neighbourhood characteristics and reporting crime". *British Journal of Criminology*, 46, 719–742.

Guillén, F. (2016). *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: Bosch editor.

Huq, A., Jackson, J. i Trinkner, R. (2016). Legitimizing practices: Revisiting the predicates of police legitimacy. *British Journal of Criminology*, DOI: 10.1093/bjc/azw037.

Kochel, T. R. (2016). *Police legitimacy and resident cooperation in crime hotspots: Effects of victimisation risk and collective efficacy*. Policing and Society.

Pacheco, A. (2015). *El estudio de la cultura organizacional de Policía Local desde una perspectiva sociológica*. Tesi doctoral: Universitat de València.

Pacheco, A. (2016). "Legitimidad, confianza y prácticas no discriminatorias en la actuación policial: el uso de perfiles étnicos y gestión de la diversidad cultural". En Pacheco, A., Navarro, A. i de Bartolomé, J. C., *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. València: Tirant Lo Blanch.

Ramírez, A. (2005). *Estrategias sociales de policía*. Madrid: Dykinson.

Tyler, T. R. (2003). "Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law". *Crime and Justice*, A review of Research, vol. 30, 283-357.

Stergioulis, E. (2018). "Police and Diversity". *The Police Journal: Theory, Practice and Principles* Vol. 91(3) 264–274

Tyler, T. R. i Jackson, J. (2014). "Popular legitimacy and the exercise of legal authority: motivating compliance, cooperation and engagement". *Psychology, Public Policy and Law*, 20(1), 78–95.

# LA POLICIA LOCAL COM A POLICIA JUDICIAL: ESTAT DE LA QÜESTIÓ

**CARLOS POMARES RAMÓN**

Inspector de la Policia Local de Mutxamel

## I. Introducció

L'any 1986 va suposar un punt de partida important per a la consolidació d'un model de seguretat pública a Espanya, en el qual adquirien ple protagonisme els cossos de seguretat públics dependents tant de l'Estat com de les comunitats autònomes i de les corporacions locals. Així, el preàmbul de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat<sup>17</sup>, recollia que el manteniment de la seguretat ciutadana, encara que aquesta siga una matèria exclusiva de l'Estat, requeia en els tres nivells de l'Administració; i es mantenia igualment aquesta pretensió en els articles primer i segon, en els quals es matisava que aquesta funció corresponia a les forces i els cossos de seguretat i, en concret, als cossos de Policia dependents de les corporacions locals, quant a l'àmbit de l'Administració local.

En el repartiment de pesos en el manteniment de la seguretat ciutadana semblava ben definida la importància de les corporacions locals i dels seus cossos de Policia i, en l'àmbit del compliment dels principis bàsics d'actuació, aquests cossos se sotmetien als propis de la resta de cossos de seguretat, amb la qual cosa s'establí una línia comuna d'una exigència elevada de professionalitat en consonància amb els requeriments tant de la Constitució com de diversa normativa internacional. Aquesta mateixa sintonia semblava mantindre's quant a les seues funcions com a policia judicial, per tal com el legislador ho explica en el mateix apartat III del preàmbul.

Pel que fa a les funcions d'informació i de policia judicial, l'atribució és objecte de la matisació corresponent. Perquè la formulació de l'article 126 de la Constitució concep la Policia Judicial estretament connectada amb el Poder Judicial... Però no es poden desconèixer les exigències de la realitat i els precedents legislatius, constituïts, sobretot, per la Llei d'enjudiciament criminal, que obliguen a admetre la col·laboració dels cossos de policia de les comunitats autònomes i de les corporacions locals, en l'exercici de l'esmentada funció de policia judicial.

Però, precisament pel que s'indica en aquest preàmbul i en el desplegament d'aquesta llei i atés que no és l'única norma reguladora en la matèria, sobre les funcions que han d'exercir les policies locals com a policia judicial i, en concret, sobre el seu paper en la investigació delictiva, s'ha mantingut un intens debat referent a quina hauria de ser la normativa efectivament aplicable, la seua incardinació en tal o tal altra representació d'unitat o de servei amb comeses específiques d'investigació criminal, els límits a aquestes comeses i, en definitiva, la seua idoneïtat com a agents de l'autoritat destinats a prestar servei als jutges, els tribunals o el Ministeri Fiscal. Aquest debat n'ha superat d'altres, sorgits, per exemple, quant a la competència dels cossos locals en matèria de seguretat ciutadana i, en definitiva, ha generat una situació que sembla que ha contribuït significativament a desdibuixar un model de seguretat pública per a l'àmbit local.

Cal clarificar quina és la situació actual dels cossos locals com a encarregats de la investigació del delictes per a tractar de millorar la seua aportació al sistema de seguretat pública. Aquest informe pretén aportar comprensió a tots dos aspectes, des de diferents perspectives d'anàlisi com són l'enfocament sistèmic, el desenvolupament de polítiques públiques de seguretat que faciliten la persecució del delictes en el context municipal i el coneixement de la doctrina i la jurisprudència.

---

<sup>17</sup> D'acord amb l'article 104 de la Constitució Espanyola, que indica que les funcions de les forces i dels cossos de seguretat les ha de determinar una llei orgànica, així com l'article 149.1.29a, també de la Constitució, que estableix la seguretat pública com a competència exclusiva de l'Estat.



## II. La ¿integració? de la Policia Local en el sistema de seguretat pública

Un sistema es pot definir com una complexitat organitzada, un conjunt de components que interactuen entre si, de manera que les conseqüències de la seua interrelació queden determinades pel que cada component aporta al sistema en termes d'entrades/eixides.

Sovint s'afirma que la policia local, com a policia judicial, està integrada en el sistema de seguretat pública. Aplicant el pensament sistèmic, això suposa que el que la policia local faça com a policia judicial ha de repercutir d'alguna manera en el conjunt, per la qual cosa cal preguntar: què aporta? Quin és el pes de la policia local en el conjunt, en el sistema?

És difícil mesurar la integració dels cossos locals en el sistema. Parlant en termes globals<sup>18</sup>, es desconeix la dimensió que els cossos locals aporten al conjunt de la seguretat pública, en la seua faceta d'investigació del delictes, de descobriment i d'assegurament del delinqüent, que li confereix la Llei. No es coneixen dades totals recopilades, per exemple, de les memòries d'activitat anuals que puguen elaborar els diversos cossos de policia local<sup>19</sup>.

Els òrgans judicials no distingeixen els atestats policials en funció del cos policial que li's remeta, però és que, a més, els atestats o les diligències de prevenció practicades per policies locals, en una gran part, no es remeten directament als jutjats, i els que s'envien als cossos policials estatals, aquests els integren en el seu propi atestat, que numeren i nomenen a part, per la qual cosa passen inadvertits per al jutge o fiscal que els atenga posteriorment. Pels mateixos motius, i deixant a un costat la investigació d'accidents de trànsit en el nucli urbà i per delictes contra la seguretat viària, tampoc hi ha cap compilació d'altres matèries que investiguen les policies locals de manera predominant.

Quant a les detencions que practica la policia local, se'n desconeix el nombre, els motius de la detenció o altres circumstàncies relatives a aquesta. Igual que les diligències que integren els atestats, la gran majoria d'aquestes s'entreguen en dependències dels cossos policials estatals, ja que, en moltes ocasions, són els qui acaben de confeccionar les diligències d'investigació o de tràmit corresponents, disposen de dependències per a custodiar els detinguts i tenen assignada la competència per a traslladar-los a seu judicial. D'aquesta manera, les detencions practicades per la Policia Local passen a ser detencions practicades per la Policia Nacional o la Guàrdia Civil i engrosseixen les seues estadístiques corresponents, amb la qual cosa es fa invisible i desconegut, per als arxius oficials, el treball dels cossos locals.

Es desconeix el personal que està destinat tant a tasques d'investigació delictiva de manera exclusiva, com a la combinació d'aquestes funcions amb les funcions ordinàries de seguretat ciutadana o policia administrativa<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> El Portal Estadístic de Criminalitat del Ministeri de l'Interior recull informació sobre fets penals d'una manera molt detallada. Aquestes dades són les que proporcionen les forces i els cossos de seguretat de l'Estat, les policies autonòmiques i policies locals; però en el cas d'aquestes últimes, només les d'aquelles que proporcionen dades al Sistema Estadístic de Criminalitat, i es desconeix quants o quins són aquests cossos, a més que la informació oferida no discrimina pel cos policial de procedència.

<sup>19</sup> Una senzilla cerca en el web ens pot fer comprovar que molts cossos de policia local elaboren memòries d'activitat anuals. Igualment, algunes comunitats autònomes recopilen informació dels cossos de policia local. Aquesta informació, però, està totalment dispersa, no està homogeneïtzada ni es comparteix íntegrament amb algun altre òrgan, com podria ser el Ministeri de l'Interior, que, al seu torn, el podria reunir i analitzar per a facilitar una visió de conjunt.

<sup>20</sup> No se sap amb certesa el nombre de policies locals que, actualment, hi ha a Espanya. No obstant això, Ramón Cosío Bustillo, com a portaveu del Sindicat Unificat de Policia (SUP), en la seua compareixença del 5 de setembre de 2018, davant de la Comissió per a l'Estudi del Model Policial del Segle XXI del Congrés dels Diputats, va mencionar que, "segons dades obtingudes del web del Ministeri de l'Interior, i per mitjà de les diferents preguntes que els grups traslladen als seus titulars en les respectives cambres, en l'actualitat, operen a Espanya 2.037 cossos de policia local, la qual cosa suposa una xifra entorn de 70.000 agents.

D'altra banda, és sabut que les policies locals no tenen cabuda en els principals òrgans de coordinació de la policia judicial, com són les comissions provincials de policia judicial o la Comissió Nacional de Policia Judicial<sup>21</sup>, per la qual cosa per als que formen aquestes comissions tampoc té rellevància, pel que sembla, el treball de la policia local. I els mecanismes creats en principi per a facilitar la coordinació efectiva de les policies locals –les juntes locals de seguretat– s'han consolidat més com a elements de cooperació política que tècnica, sense que el Reglament d'aquestes juntes, aprovat per Reial decret 1087/2010, de 3 de setembre, que dissenyava altres òrgans de caràcter més tècnic, sembla que haja contribuït a pal·liar aquestes deficiències, a pesar que atorgava a les juntes locals la funció específica d'informar sobre els acords de les policies locals per a exercir funcions de policia judicial.

També és sabut que les policies locals no tenen accés a bases de dades policials que els facilitaria la investigació delictiva, de la mateixa manera que les seues bases de dades, aquells cossos que les tenen, tampoc es comparteixen amb altres cossos policials, la qual cosa comporta el desaprofitament d'una gran quantitat d'informació. Les policies locals queden excloses, de manera general, de qualsevol òrgan o iniciativa que treballa la intel·ligència policial<sup>22</sup>.

Davant de tot el que hem exposat, i preguntant-nos de nou quin pes ostenta la policia local com a policia judicial i quina és la seua integració en el sistema de seguretat pública, sembla prou difícil fer-ne una valoració. Més enllà del coneixement que puntualment puguem adquirir i percebre per la pràctica i l'experiència professional o personal, i donant per fet que hi ha plantilles de policia local amb una molt bona organització, amb mitjans i coordinació amb altres cossos de seguretat, cosa que sí que els permet conèixer amb detall les seues capacitats i l'abast de les seues actuacions, el cert és que ben poc es pot saber sobre què aporta la tasca d'investigació de les policies locals en general al conjunt, al sistema de seguretat pública.

Però no es pot negar l'evidència. El paper que, de fet, han tingut les policies locals com a policia judicial és rellevant, encara que no es puga mesurar amb claredat pels motius que hem exposat. Aquesta deficient integració té la seua base en un exemple perfecte de descoordinació policial, difícil d'entendre en els nostres dies a menys que assumim que la relació entre cossos policials està basada en la competència al més pur estil corporativista i no en la cooperació, la coordinació i la col·laboració.

### III. Algunes eines per a millorar la integració com a policia judicial

A conseqüència de la situació plausible de descoordinació que propiciava la falta d'informació i que restava operativitat al treball de les policies locals en la seua tasca investigadora, i a falta de decisió a l'hora de modificar la legislació corresponent, es van implementar algunes eines que pretenien ajudar a regular la situació, com ara:

1. "Conveni marc de col·laboració, cooperació i coordinació entre el Ministeri de l'Interior i la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, en matèria de seguretat ciutadana i seguretat viària", de l'any 2007. En aquest conveni, els representants dels ajuntaments i del Govern de la nació reconeixen, en primer lloc, l'existència del marc normatiu que permet a les policies locals

fer

21 Els òrgans de coordinació de policia judicial són les comissions provincials de policia judicial i la Comissió Nacional de Policia Judicial; estan formades i regulades d'acord amb l'RD 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la policia judicial, i n'estan excloses les policies locals, amb molt poques excepcions com pot ser la Policia Municipal de Madrid. Els seus criteris per a la pràctica de diligències recullen la doctrina imperant en les diverses matèries que s'apliquen en la investigació del delicte. No obstant això, en cap cas s'ha previst modificar la norma per a donar cabuda en aquests òrgans als cossos locals.

22 La Instrucció 6/2017, de la Secretaria d'Estat de Seguretat, per la qual s'imparteixen recomanacions en matèria d'autoprotecció i criteris d'actuació davant de la comissió d'atemptats terroristes, dona rellevància a la participació de les policies locals en l'àmbit de la prevenció antiterrorista, a les quals imparteix pautes d'actuació i d'autoprotecció, si bé no aprofundeix ni articula cap mesura que millore la coordinació operativa ni l'intercanvi d'informació policial.



funcions de policia judicial; i, en segon lloc, que el caràcter de policia de proximitat que els caracteritza els converteix en "institucions fonamentals per al desenvolupament de... possibles actuacions d'investigació policial en l'àmbit de la policia judicial en relació amb determinades infraccions penals menys greus". I, en virtut d'aquest reconeixement, el text proposa una gran quantitat de mesures concretes per a la millora de la coordinació entre les administracions públiques signants i els seus cossos policials; però, a més, proposen les formes de col·laboració de les policies locals en funcions de policia judicial, inclòs l'elenc de delictes la investigació dels quals podrien abordar, així com els principis que han de regir la signatura d'acords específics entre els cossos de policia local que desitgen dur a terme aquestes funcions.

2. Com a conseqüència directa del Conveni marc indicat en el punt anterior, que fixava per a les policies locals les condicions per a la potenciació de les funcions de policia judicial<sup>23</sup>, l'any 2009 va redactar-se el model d'"Acord específic entre el Ministeri de l'Interior i l'Ajuntament de..., per a la participació del cos de policia local en l'exercici de les funcions de policia judicial". La signatura d'aquests acords suposava no només el repartiment de funcions entre cossos de seguretat, sinó que detallava aspectes operatius i de coordinació, de materialització pràctica de les investigacions, de requisits mínims d'estructura de les plantilles policials i de formació, amb la qual cosa s'establia, per primera vegada, un marc clarament definit i, cosa que és imprescindible, pactat entre els cossos policials.

La subscripció d'aquests acords específics va ser molt limitada quant al nombre de municipis signants i va veure's frenada per diferents motius que no han transcendit oficialment. No obstant això, constitueixen un exemple pràctic d'eines operatives i els seus plantejaments van marcar una línia que hauria de tindre's molt en compte a l'hora de desplegar iniciatives legislatives sobre aquest tema.

Un aspecte que cal considerar després de l'aparició d'aquests acords específics i que es troba també en la base de la confusió creada pel que fa a les possibilitats de treball de les policies locals com a policia judicial, és que es va mantindre la creença que qui no els subscriguera no podria exercir aquestes funcions. Res més lluny de la realitat, perquè el primer que fa aquest document, així com el Conveni marc esmentat, és recordar la normativa existent que habilita les policies locals, com a policia judicial genèrica, a la investigació delictiva, però, en cap cas, es constitueix com a requisit per a fer les funcions, per molt desitjable que siga que els seus postulats hi estiguen presents com a garantia de professionalitat en el seu compliment.

3. "Protocol d'actuació de les forces i dels cossos de seguretat i de coordinació amb els òrgans judicials per a la protecció de les víctimes de violència domèstica i de gènere". Aquest document, aprovat per la Comissió Tècnica de la Comissió Nacional de Coordinació de la Policia Judicial el 28 de juny de 2005, constitueix tot un paradigma, ja que estableix mesures referents a la investigació del delictes, detenció de l'autor, confecció de diligències i coordinació amb els òrgans judicials, d'aplicació a totes les forces i els cossos de seguretat en la seua condició de policia judicial genèrica i, per tant, sense exclusió –de fet, no fa cap distinció entre cossos policials– de les policies locals.

4. Arran de la signatura d'aquest últim protocol, el 13 de març de 2006 va aprovar-se el Protocol de col·laboració i coordinació entre les forces i els cossos de seguretat de l'Estat i els cossos de policia local per a la protecció de les víctimes de violència domèstica i de gènere. Aquest document no estableix expressament cap funció en matèria de policia judicial per a les policies locals, i defineix els instruments de coordinació entre cossos policials.

La signatura d'aquests documents ha sigut el pilar sobre el qual s'han sustentat altres acords signats entre cossos policials, que han permès l'accés a eines com ara el Sistema de

---

<sup>23</sup> Tan rellevant va ser la signatura d'aquest conveni que el fiscal general de l'Estat, en la Instrucció 1/2008, sobre la direcció pel Ministeri Fiscal de les actuacions de la Policia Judicial, recull l'argumentació d'aquest quant al nivell de professionalització de les policies locals, i adverteix els fiscals que la signatura del conveni habilita especialment aquests cossos de seguretat.

Seguiment Integral dels Casos de Violència de Gènere i Domèstica (Viogén). Això facilita la tasca investigadora dels agents destinats a la investigació d'aquests delictes. Igualment, ha propiciat la signatura d'acords puntuals sobre l'exercici de policia judicial i el repartiment competencial per a la investigació delictiva, que van fins i tot més enllà del que es proposa en el model d'acord específic de l'any 2009».

#### **IV. Investigació delictiva i polítiques públiques de seguretat per a l'àmbit local**

A l'àmbit de la política general considerada com a acció de govern, li correspon donar resposta a la pregunta ¿què pretenem aconseguir? No hi ha dubte que la resposta a aquesta pregunta, pel que respecta a la política criminal, la trobem en la normativa estatal, ja que és l'Estat qui ostenta la competència per a desplegar-la. Aquesta política criminal ha establert el model de policia judicial del nostre país, considerat com una eina dissenyada per a dur a terme el control de la criminalitat. Les diferents lleis de coordinació aprovades per les comunitats autònomes s'han limitat, en aquest sentit, a reproduir el que els textos normatius al·ludeixen sobre la policia judicial, sense poder sobrepassar, gens ni mica, el contingut d'aquests.

Però a l'àmbit de les polítiques públiques de seguretat li correspon donar resposta a la pregunta de com volem aconseguir-les? Aquesta resposta sí que la poden facilitar els governs locals, mitjançant l'anàlisi de la situació delictiva del municipi i l'aprovació de l'estratègia que, a mitjà i llarg termini (Recasens i Brunet, p. 99), definisca a on volen arribar en la persecució del delictes i com pretenen aconseguir-ho.

La planificació estratègica en els cossos de policia local es constitueix, així, com una política pública de seguretat i hauria de ser el marc bàsic imprescindible sobre el qual treballar si es vol implantar un model de policia judicial en una plantilla determinada. Es compta per a això amb una experiència important en alguns cossos de policia local, com són, entre altres:

- Pla estratègic de la Policia Local de Cartagena 2016-2019. Recull, en l'Àrea de Seguretat Ciutadana i Mobilitat – Secció de Mobilitat, un apartat específic per a la "Policia Judicial de la Mobilitat".
- Pla director de la Policia Municipal de Madrid, 2016. En l'organigrama i les línies d'actuació apareixen les funcions que han d'exercir els agents amb funcions de policia judicial en diferents matèries com, entre altres, menors, medi ambient, accidents laborals, d'acord amb el protocol signat conjuntament amb la Policia Nacional.
- Pla director de la Policia Local de Terrassa, 2016. Detalla les funcions de la Divisió d'Inspecció i Investigació, que engloba també les funcions d'informació (Unitat de Delinqüència Urbana i Informació). Cal destacar també, no amb la funció específica de policia judicial però directament relacionada amb aquesta, atés el seu caràcter troncal en tota l'organització policial, la creació de les àrees d'Anàlisi i de Planificació, que permeten, com bé indiquen, facilitar la visió estratègica i la presa de decisions operatives i tàctiques, al mateix temps que s'assignen els mitjans materials i humans necessaris.

No se sap el nombre de cossos de policia local que disposen d'una planificació estratègica, ni si aquesta planificació distingeix la que es destina a la persecució del delictes, perquè ja hem parlat de la dificultat de conèixer qualsevol dimensió global pel que respecta a aquests. Els plans estratègics o directors en matèria de policia judicial faciliten l'elaboració d'eines per a

<sup>24</sup> Com a exemple, hi ha el Protocol operatiu de coordinació de policia judicial al municipi de Madrid, signat per la Policia Municipal de Madrid i la Policia Nacional, a conseqüència de la signatura prèvia de l'acord específic corresponent l'any 2010. Es tracta d'un document que detalla el repartiment de la investigació per matèries, criteris operatius d'intervenció en cada cas i òrgans tècnics de coordinació entre els dos cossos policials.

desenvolupar les propostes i obtenir els resultats previstos en les polítiques públiques i, juntament amb els protocols i acords vistos en l'apartat anterior, són un bon començament per a facilitar la coordinació.

No obstant això, que no disposen de plans específics no vol dir que aquests cossos no tinguin polítiques públiques de seguretat o que, en realitat, siguin menys eficaces perquè, com bé ens indica Recasens i Brunet (2007): "... Si no hi ha una política concreta de seguretat establida i executada per qui té la responsabilitat, les instàncies operatives com la policia o altres actors no deixen per això d'actuar, sinó que, amb el seu quefer, perfilen, de manera assilvestrada, però no per això menys certa, formes, models i elements constitutius del que podríem denominar una pseudopolítica. Aquesta conté o incorpora alguns elements fins i tot estratègics que, a nivell molt primari, es constitueixen en aparences subsidiàries d'una inexistent autèntica política" (p. 17).

Així mateix, en la justificació del valor que les policies locals podrien aportar com a policia judicial, s'ha tingut en compte tant en aquests protocols i acords el que, d'altra banda, ja havien expressat alguns autors sobre el paper de la policia local com a policia de proximitat.

La policia de proximitat es configura, així, com una tècnica més que cal implementar dins d'una planificació estratègica –més o menys formulada mitjançant un pla formal o com a pseudopolítica, tal com ens indica Recasens–. No suposa un model policial nou dins de les policies locals sinó, més aviat, un canvi d'estratègia en l'organització policial, basat en la corresponsabilitat o coparticipació dels policies en el sistema de seguretat i en la resolució de conflictes.

En definitiva, es tracta d'un model d'interacció policia-ciudadà que facilita el coneixement ampli de la realitat social i les necessitats en matèria de seguretat. I aquest acostament al ciutadà i a la realitat social s'ha mantingut com a eix sobre el qual pivotar les funcions d'investigació d'aquells delictes, precisament, més relacionats amb la millora de la convivència entre veïns, tal com planteja Martínez Espasa (2006), com són els relacionats amb els fets flagrants contra la propietat intel·lectual i industrial, els delictes de violència domèstica i de gènere, els delictes lleus contra les persones, contra el patrimoni, contra els interessos generals i contra l'ordre públic, els delictes electorals i els delictes comesos per menors. Mainar Ene (2012) també descriu l'anomenada "Policia Judicial Local de Proximitat" com un element diferenciador per a les policies en el seu paper vinculat a les polítiques de proximitat. Tots dos autors situarien els cossos locals en un desitjat marc de justícia de proximitat.

## **V. El debat en el marc del dret**

La interpretació sobre les funcions de la policia local com a policia judicial ha sigut objecte de debat jurídic en moltes ocasions. Un debat que encara es manté, ja que part de la doctrina considera que ens trobem davant d'una situació alegal, o directament il·legal, i una altra part considera que es tracta d'una situació perfectament legal. En realitat, es tracta que es faci una interpretació de la normativa més o menys àmplia; aquesta última opció va ser per la qual va optar finalment el Tribunal Suprem.

### **Què és la policia judicial?**

Per a començar a comprendre si la policia local és o no és policia judicial i el que això comporta, és imprescindible conèixer què s'entén per policia judicial, perquè, lluny de semblar un concepte clarament taxat, resulta que presenta diferents matisos. Així, malgrat la previsió que conté l'art. 126 de la Constitució Espanyola sobre la dependència de la policia judicial, "dels jutges, dels tribunals i del Ministeri Fiscal en les seues funcions d'esbrinament del delictes i de descobriment i d'assegurament del delinqüent en els termes que la Llei estableixca", el legislador va deixar de costat la pretensió del Poder Judicial de disposar d'un cos de funcionaris propi i, en lloc d'això, va optar per posar a la seua disposició un elenc de persones entre les quals hi ha els policies locals.

Així ho expressa l'art. 283 de la Llei d'enjudiciament criminal<sup>25</sup>, que sobre aquests agents, amb la denominació d'"agents municipals de policia urbana o rural", indica el següent: "constituïran la Policia Judicial i seran auxiliars dels jutges i tribunals competents en matèria penal i del Ministeri Fiscal i estan obligats a seguir les instruccions que reben d'aquestes autoritats a l'efecte de la investigació dels delictes i la persecució dels delinqüents".

Però dins del repertori de funcionaris policials cridats a exercir funcions de policia judicial, el legislador igualment n'ha dissenyat de dos tipus: la policia judicial genèrica i la policia judicial específica.

### **Policia judicial genèrica.**

En aquesta denominació s'integren tots els membres de les forces i els cossos de seguretat<sup>26</sup>, i està regulada tant per l'article 283 de la Llei d'enjudiciament criminal, norma a la qual, recordem, feia al·lusió el preàmbul de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, com per la normativa següent:

- a) Article 547 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, que indica: "La funció de la Policia Judicial comprén l'auxili als jutjats i tribunals i al Ministeri Fiscal en l'esbrinament dels delictes i en el descobriment i l'assegurament dels delinqüents. Aquesta funció competirà, quan se'ls requereixca que l'exercisquen, a tots els membres de les forces i els cossos de seguretat, tant si depenen del Govern central com de les comunitats autònomes o dels ens locals, dins de l'àmbit de les seues respectives competències".
- b) Article 29.2 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, el qual, una vegada expressat en el punt 1 que les funcions de policia judicial indicades en l'article 126 seran exercides per les forces i els cossos de seguretat de l'Estat, per mitjà de les unitats orgàniques corresponents, atorga caràcter col·laborador en aquestes funcions al personal de policia de les comunitats autònomes i de les corporacions locals. Aquest paper col·laborador es veurà reforçat en l'article 53.1 e, pel que respecta a les funcions de les policies locals, ja que indica que els correspon "participar en les funcions de policia judicial, de la manera que estableix l'article 29.2 d'aquesta llei".
- c) Reial decret 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial, el qual, en l'article 1, indica el següent: "Les funcions generals de policia judicial corresponen a tots els membres de les forces i els cossos de seguretat, independentment de la seua naturalesa i dependència, en la mesura que han de prestar la col·laboració requerida per l'autoritat judicial o el Ministeri Fiscal en actuacions dirigides a l'esbrinament de delictes o el descobriment i l'assegurament de delinqüents, amb estricta subjecció a l'àmbit de les seues respectives competències, i sense perjudici del que disposa l'article 283 de la Llei d'enjudiciament criminal.

Article 2. Els membres de les forces i els cossos de seguretat, en les seues funcions de policia judicial, desenvoluparan les comeses expressades en l'article 1, a requeriment de l'autoritat judicial, del Ministeri Fiscal o dels seus superiors policials o per iniciativa pròpia a través d'aquests últims, en els termes previstos en els articles següents".

En aquesta figura de policia judicial genèrica s'integren plenament els cossos de policia local, que podran exercir les seues funcions com a tal a requeriment d'òrgans judicials del Ministeri Fiscal, així com per iniciativa pròpia, si bé aquestes funcions s'emmarquen dins de les de

---

<sup>25</sup> El Reial decret de 14 de setembre de 1882, aprovatori de la Llei d'enjudiciament criminal, té rang de llei orgànica, segueix plenament en vigor i, malgrat haver patit nombroses modificacions, ha mantingut l'article 283 sense cap altra modificació que la que va suposar, l'any 1967, la introducció de la figura del personal de la Prefectura Central de Trànsit, quant a la investigació tècnica dels accidents.

<sup>26</sup> Encara que no és objecte d'aquest estudi ni estan integrats en les forces i els cossos de seguretat, resulta interessant conèixer, atés que són figures molt presents en l'actualitat, que els membres del Servei de Vigilància Duanera, la Policia Portuària i els agents forestals també són policia judicial genèrica i tenen reconeguda, especialment els primers, una àmplia competència investigadora.

col·laboració amb els cossos de seguretat estatals. A més, com hem vist, la norma que regula específicament la policia judicial fa al·lusió a la necessitat d'atendre el que es disposa en la Llei d'enjudiciament criminal.

En atenció a aquesta consideració i d'acord amb Martín Ancín i Álvarez Rodríguez (2007), són funcions d'aquesta policia judicial, a més de les pròpies de tota policia en matèria de seguretat ciutadana i protecció de drets i llibertats, les de "previndre i investigar els delictes, descobrir i assegurar els delinqüents, recollir i intervindre els objectes, els instruments i les proves relacionades amb les infraccions penals i vetlar pel compliment de les lleis i altres directrius emanades de les autoritats administratives i judicials" (p. 31).

### **Policia judicial específica.**

Aquesta policia judicial està formada per membres de la Policia Nacional i la Guàrdia Civil, integrants de les unitats orgàniques de policia judicial, en virtut del que preveuen els articles 548 i 549 de la Llei orgànica del Poder Judicial, que els atorga les funcions següents:

- a) L'esbrinament sobre els responsables i les circumstàncies dels fets delictius, la detenció dels primers i donar compte, seguidament, a l'autoritat judicial i fiscal, segons el que disposen les lleis.
- b) L'auxili a l'autoritat judicial i fiscal en les actuacions que haja de realitzar fora de la seua seu i que requerisquen la presència policial.
- c) La realització material de les actuacions que exigisca l'exercici de la coerció i que ordene l'autoritat judicial o fiscal.
- d) La garantia del compliment de les ordres i resolucions de l'autoritat judicial o fiscal.
- e) Qualsevol altra funció de la mateixa naturalesa en què calga la seua cooperació o auxili i així ho ordene l'autoritat judicial o fiscal.

En cap cas podrà encarregar-se als membres d'aquestes unitats la pràctica d'actuacions que no siguen les pròpies de la Policia Judicial o les que se'n deriven.

Així mateix, la regulació d'aquestes es complementa amb els articles 29.1 i del 30 al 33 de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, així com l'article 7 del Reial decret de Policia Judicial<sup>27</sup>. La pertinença a aquestes unitats suposa la formació especialitzada i reservada als seus components, que haurà d'acreditar-se mitjançant el diploma corresponent.

La policia judicial en sentit estricte, formada per les unitats orgàniques de policia judicial, unitats orgàniques adscrites a determinats jutjats i tribunals o les unitats creades en el si de les policies autonòmiques catalana, basca i navarresa, són la màxima expressió d'una policia altament especialitzada, a disposició permanent de jutges, magistrats i Ministeri Fiscal, dels quals passen a dependre funcionalment encara que la seua dependència orgànica siga la pròpia del seu cos policial de procedència. A més, els seus membres exerciran aquesta funció amb caràcter exclusiu.

Com veiem, les policies locals queden fora de la possibilitat de formar part d'aquestes unitats

<sup>27</sup> No obstant això, després de la impugnació per la Generalitat de Catalunya de l'art. 7 que declara que només aquests cossos policials poden accedir a les unitats orgàniques de policia judicial, el Tribunal Suprem va decidir, en la Sentència de 22 de juny de 1989, que "no exclou per acció o omisió les possibles funcions de policia judicial que puguen correspondre a Catalunya, atés que aquest no pretén delimitar competències [...] sinó desplegar l'LO 2/1986, de 13 de març... En l'article 7 de l'RD 769/1987, de 19 de juny, no s'adverteix l'assignació d'un monopoli sobre les funcions d'aquesta policia a les forces i els cossos de seguretat de qualsevol naturalesa i dependència..." (Martín Ancín, Álvarez Rodríguez, 2007, p. 33). En conseqüència, i atés que l'LO 2/1986, de forces i cossos de seguretat, té caràcter supletori a la normativa pròpia en la matèria a les comunitats de Catalunya i País Basc, aquestes van crear unitats de policia judicial en un sentit estricte.



orgàniques i, per tant, de la consideració com a policia judicial específica. Això vol dir que les policies locals no poden dur a terme investigacions com a policia judicial? No és així. Això vol dir, simplement, que la normativa no permet que formen part d'unitats orgàniques, però aquesta exclusió es troba també en la base de la confusió i discussió sobre les seues funcions.

## La doctrina

La doctrina científica en el dret espanyol ha sigut important en la interpretació de les lleis sobre policia judicial i la seua aplicació al cas concret de les policies locals. Així, Conde-Pumpido Ferreiro (1992) ens indica que el que es disposa en la Llei orgànica del poder judicial sobre la competència de les policies autonòmiques i locals com a policia judicial reitera el que recull l'article 283 de la Llei d'enjudiciament criminal i que, per tant, "qualsevol intent d'excloure aquestes dues últimes de les funcions de policia judicial és estèril i contravé el que disposa l'LOPJ" (p. 4).

L'anàlisi de Barcelona Llop (2006) quant a aquest debat mereix una consideració especial, atés que la seua investigació sobre les policies locals ha sigut prolífica. Aquest autor considera justificat que les policies locals facen qualsevol classe d'investigació quan els siga expressament encomanada per jutges, magistrats o Ministeri Fiscal, però no troba justificació en l'aplicació de l'article 283 de la Llei d'enjudiciament criminal quan es tracta d'iniciar investigacions policials de manera autònoma. Considera que el caràcter col·laborador dels cossos locals amb les unitats orgàniques de policia judicial porta implícita certa restricció a aquesta autonomia investigadora. No es mostra d'acord, per tant, amb la jurisprudència sobre aquest tema, i l'entén basada en el fet que el que realment preocupa els òrgans jurisdiccionals és: "... Trobar la veritat dins del respecte a les garanties dels acusats... Atés que no hi ha un dret fonamental a ser investigat o detingut per tal o tal altre cos de policia, als tribunals penals no els preocupa massa si el cos que hi ha intervingut ho ha fet dins del marc de les seues atribucions legals" (pàg. 49-50).

En un sentit molt similar quant a la consideració restrictiva del caràcter de col·laborador, segons ens indica Alonso Pérez (2003), es produeix la contestació donada per la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior a la Delegació del Govern de la Comunitat Valenciana, que va consultar a aquest òrgan sobre la possibilitat d'investigació autònoma pels cossos de policia local. La Secretaria va recalcar aquest caràcter col·laborador i va afegir que la investigació autònoma podria originar disfuncions pel fet de no disposar de tots els mitjans per a dur-la a terme (*op. cit.* Martínez Espasa, 2006, p. 35).

No compartisc el punt de vista exposat sobre el vincle entre col·laboració/subordinació i investigació autònoma pels policies locals, perquè no podem oblidar que l'RD 769/1987, de 19 de juny, regulador de la Policia Judicial, introdueix en l'article 2 la possibilitat que la policia judicial genèrica desenvolupe les seues comeses també per iniciativa pròpia, mitjançant els seus superiors policials, és a dir, de manera autònoma. D'acord que es tracta d'una norma de rang inferior, però dictada a penes dos anys després que la Llei orgànica del Poder Judicial, i un any posterior a la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, i el legislador degué ser plenament conscient que estava introduint aquesta consideració en la norma amb totes les seues conseqüències. D'altra banda, s'està assumint que el caràcter de col·laborador comporta necessàriament una subordinació dels cossos locals cap als membres de les unitats orgàniques de policia judicial, però no sembla que això siga així, com ens recorda Llera Suárez Bárcena (1989): "Aquesta col·laboració (la prevista en l'art. 29.2 de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat) no ha d'entendre's com a equivalent a subordinació als membres de les unitats de policia judicial, perquè els uns i els altres estan subordinats a jutges i fiscals. En relació amb la subordinació prevista en l'art. 285 de la Llei d'enjudiciament criminal, ha d'entendre's referit únicament al superior jeràrquic pertanyent al mateix cos policial", (Gil Sacristán, 2004: 319).

Aquest mateix autor exposa com a exemple de comprensió errònia del que ha de ser la col·laboració, atés que se sembla a la subordinació per interpretació restrictiva de la norma, el que s'expressa en una resolució de la Junta de Jutges de Barcelona i Girona i que obligava les policies locals i l'autònoma a

entregar els detinguts en les dependències del Cos Nacional de Policia o de la Guàrdia Civil (Gil Sacristán, 2004).

Una lectura més aproximada a la realitat actual quant a la col·laboració entre administracions públiques, ja que parlem d'això quan parlem de col·laboració entre cossos policials dependents de diferents administracions, hauria de provindre, potser, del que recullen els articles 140, 141 i 142 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Atés que el deure de col·laboració és un dels "principis de les relacions interadministratives" recollits en aquesta llei, entés com "el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per a assolir uns objectius comuns", en cap lloc d'aquesta norma s'insta a subordinar unes administracions a unes altres, sinó a entendre aquest deure de col·laboració com un deure recíproc.

## La jurisprudència

El Tribunal Suprem s'ha pronunciat ni més ni menys que onze vegades sobre la idoneïtat de la investigació duta a terme per la policia local com a policia judicial. No deixa de sorprendre que, malgrat això, l'última de les sentències fora acollida per molts com una novetat, com així es va poder comprovar tant per les notícies que van aparèixer en premsa com per la difusió que va tindre en xarxes socials de l'àmbit policial. De sobte, semblava que s'habilitava els cossos locals a fer el que, de fet, ja feia anys que estaven fent, i ja hi havia jurisprudència sobre aquest tema.

Així, doncs, hi ha les sentències següents:

- STS 1039/1999, de 22 de juny.
- STS 990/2000, de 7 de juny.
- STS 1225/2001, de 22 de juny.
- STS 270/2001, de 12 de novembre.
- STS 51/2004, de 23 de gener.
- STS 1334/2004, de 15 de novembre.
- STS 533/2005, de 28 d'abril.
- STS 615/2006, de 29 de maig.
- STS 831/2007, de 5 d'octubre.
- STS 443/2008, de 3 de juliol.
- STS 210/2016, de 15 de març.

En aquestes sentències, els recurrents al·leguen en general la falta de competència i d'idoneïtat de la policia local per motius com ara: no ser policia judicial i realitzar com a tal actes d'investigació prohibits per a ells; qüestionar que siguem cos de seguretat al mateix nivell que la resta de forces i cossos de seguretat; no ostentar funcions en matèria de repressió del tràfic de drogues ni per a practicar detencions; actuar sense uniforme, sense avisar la Policia Nacional i sense entregar a aquest cos policial les diligències (entregant-les a l'autoritat judicial); falta de formació... En definitiva, els recursos presentats ens mostren la imatge que, en realitat, es tenia de les policies locals, fins al punt que es considerara correcte plantejar aquest recurs i arribar fins al Tribunal Suprem fins a onze vegades, la qual cosa no deixa de ser un indicador clar de la confusió i falta de concreció del model de policia judicial.

Davant d'aquests recursos, l'Alt Tribunal es fonamenta en l'articulat ja indicat que regula la policia judicial genèrica per a justificar plenament les actuacions dutes a terme i rebutjar les pretensions dels recurrents –excepte amb una excepció que s'explica més endavant–, i indica:

1. La policia local és policia judicial d'acord amb l'art. 283.5é de la Llei d'enjudiciament criminal, precepte declarat expressament vigent pel Reial decret 769/1987, de 19 de juny, sobre regulació de la Policia Judicial, i d'acord amb l'article 443 de la Llei orgànica del Poder Judicial.
2. Tenen un caràcter col·laborador de les unitats orgàniques de policia judicial, d'acord amb l'art. 29.2 de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat, la qual cosa no els obliga, davant del coneixement d'un fet delictiu, a suspendre la seua persecució fins que se'n facen càrrec aquestes unitats orgàniques. Poden iniciar de manera autònoma la investigació policial, sense una autorització judicial prèvia sobre aquest tema. Aquest caràcter col·laborador es reitera en l'art. 53.1.e de l'esmentada llei orgànica.
3. No es pot prejutjar per endavant la falta de preparació o capacitat dels policies locals, si no hi ha fets que ho demostrin.
4. Ningú té dret a ser detingut per tal o tal altra força policial, ja que qualsevol d'aquestes podrà dur a terme la detenció.
5. La pràctica duta a terme com a policia judicial sense portar l'uniforme reglamentari no afecta, en absolut, una possible deslegitimació dels policies locals. És més, es considera obvi que es faci d'aquesta manera per a garantir el bon resultat de la investigació.

El Tribunal Suprem, a diferència de l'opinió abocada per part de la doctrina, avala no només la investigació que du a terme la policia local quan ho fa sota la direcció dels òrgans judicials, sinó també la que inicia de manera autònoma davant del coneixement del delictu. Com veiem, aquesta és la postura jurisprudencial que es manté des de fa quasi vint anys. No obstant això, i com no pot ser d'una altra manera, el Tribunal s'ha mostrat receptiu a les crítiques abocades sobre una possible deficiència en la pràctica de les funcions de policia judicial per les policies locals. En definitiva, entenen que es tracta d'un model de policia judicial mal definit i desenvolupat, amb problemes de descoordinació. Així, ja en la seua primera Sentència 1039/1999, de 22 juny, van introduir com a reflexió que "calia una modificació o una nova regulació de la policia judicial per a adaptar-la a la realitat processal i forense, segons l'especialització de la funció, a la realitat territorial d'Espanya i al repartiment competencial de la matèria".

Igualment, en l'STS 831/2007, de 31 d'octubre, el Tribunal estableix el que considera que hauria de ser el repartiment funcional entre cossos de seguretat i deixa patent que la distribució de cometes entre els seus membres és una necessitat d'eficàcia en la persecució del delictu, la qual cosa justificaria l'aplicació de criteris de coordinació, d'especialització i de dependència.

D'altra banda, de tots els recursos plantejats en aquesta matèria, en va haver-hi un que va prosperar i va servir per a fer comprendre que la investigació autònoma de la policia local com a policia judicial genèrica té uns límits que no ha de sobrepassar. Així, en l'STS 433/2008, de 3 de juliol, es va decretar la il·legalitat de l'actuació dels agents de la Policia Local de Bilbao, els quals es van traslladar fora del seu àmbit territorial municipal per a realitzar determinat acte d'investigació sense que els fora requerit ni els atorgaren autorització judicial, la qual cosa va motivar l'anul·lació de la diligència practicada. Com veiem, el Tribunal sí que va marcar, en aquest cas, una diferència clara quant a la investigació d'ofici de les policies locals quan aquesta es du a terme fora del municipi en el qual presten servei, respecte a altres cossos policials.

## VI. Les propostes de modificació del marc normatiu

No queda dubte que les funcions de la policia local com a policia judicial continuen sent desconegudes per a alguns i generadores de controvèrsia i conflicte entre cossos policials, la qual cosa redunda en descoordinació i falta deficiència en l'ús dels recursos policials de què disposa el ciutadà. Tenint en compte que això és així, es fa difícil explicar per què no hem sigut capaços de modificar la normativa que regula el model de policia judicial.

L'any 1999, es va publicar l'informe elaborat per la subcomissió creada al Congrés dels Diputats, per a l'estudi d'un nou model policial. En aquest, sol·licitaven que "el poder judicial impulsara una interpretació general de l'article 283 de la Llei d'enjudiciament criminal, en correlació de sentit amb la delimitació competencial establida en la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat". La veritat és que el Poder Judicial fa temps que es manifesta sobre aquest tema per mitjà del Tribunal Suprem, encara que, potser, no en els termes que es pretenien en aquest informe. Al mateix temps, alguns integrants d'aquesta subcomissió van incloure, com a proposició, el fet que membres de les policies locals pogueren integrar-se en les unitats orgàniques de policia judicial, a fi d'investigar determinades matèries. Membres als quals se'ls exigiria els mateixos requisits formatius que a la resta de membres d'aquestes unitats, si bé aquesta proposta no es va tindre en compte finalment en l'informe presentat.

No obstant això, l'única plasmació normativa referent a un possible aclariment de les funcions de policia judicial per les policies locals es deu a la inclusió d'una referència breu en la disposició addicional desena de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del Govern local, quan indica: "... Es potenciarà la participació dels cossos de policia local... en l'exercici de les funcions de policia judicial...", i s'afegeix que es promouria l'elaboració d'una norma. La veritat és que aquest incís no va passar de ser una mera declaració d'intencions sense cap aplicació pràctica i, com sabem, no va haver-hi una norma posterior que desenvolupara res en aquest sentit.

En qualsevol cas, el debat al Congrés sobre el model policial i, en concret, sobre la millor integració de les policies locals com a policia judicial s'ha mantingut present en diverses ocasions. Així, en la compareixença que el director general de la Policia va fer el dia 10 de maig de 2005 davant de la Comissió d'Interior al Congrés, en referència al Document de línies estratègiques d'actuació de la Direcció General de Policia per a l'any 2005, i considerant, en primer lloc, que no hi havia una interpretació uniforme de la normativa sobre policia judicial d'aplicació a les policies locals, sol·licitava que s'ampliara la seua competència com a tal a la investigació de les infraccions penals menors, al mateix temps que demanava, de manera general, "més implicació de les policies locals en el servei públic de seguretat", i afegia: "... hem d'avançar en el disseny del que ha de ser un model policial en el qual els cossos locals juguen un paper important".

Actualment, el model policial es troba de nou a debat. En concret, el 18 d'abril de 2018, es va aprovar la comissió no permanent del Congrés dels Diputats per a l'Estudi del model policial del segle XXI<sup>28</sup>. Sens dubte, es tracta d'una oportunitat per a solucionar les qüestions que afecten les policies locals en totes les seues facetes i no només com a policia judicial. Qüestions que ja s'estan posant en evidència en les primeres compareixences de persones vinculades amb el sistema de seguretat pública a Espanya, així com reconegudes pels representants dels diferents grups parlamentaris que formen la comissió.

<sup>28</sup> Butlletí Corts Generals, Diari de sessions del Congrés dels Diputats núm. 490, any 2018, XII legislatura.

## VII. Conclusions

La policia local és policia judicial genèrica i no pot formar part de les unitats orgàniques de policia judicial. Això no impedeix que puguin dur a terme la investigació de qualsevol delictes tant a requeriment dels òrgans judicials com de manera autònoma. No obstant això, les seues funcions presenten certa limitació, ja que les actuacions extraterritorials han de comptar amb el requeriment i/o l'autorització judicial prèvia.

El caràcter col·laborador dels cossos de policia local no suposa subordinació d'aquests sobre els membres de les unitats orgàniques de policia judicial.

Els acords i protocols signats en matèria de policia judicial no deixen de ser eines administratives que articulen el desig de les administracions públiques d'enfocar la seua activitat cap a tal o tal altra comesa d'una manera determinada, però no poden pretendre tindre vocació de regulació normativa. La no-subscripció d'aquests acords no exclou els cossos locals de realitzar les funcions de policia judicial.

Problemes de coordinació que fan molt difícil i problemàtic l'encaix adequat, en el sistema de seguretat pública, dels cossos de policia local que realitzen funcions de policia judicial. Aquest ha de passar ineludiblement per millorar les vies de coordinació policial i traspàs d'informació, així com per la inclusió de les policies locals en els òrgans de coordinació de policia judicial.

Les funcions de policia judicial exigeixen un mínim de condicions perquè es puguin dur a terme, de manera que només plantilles ben estructurades, formades i amb recursos suficients haurien de fer-se'n càrrec. En aquest sentit, la possibilitat d'associació de municipis o els models de policia autonòmica que partisen de la coordinació eficaç de les policies locals, podrien facilitar que els cossos locals facen funcions de policia judicial en municipis que, per si sols, no podrien sustentar aquest model.

La policia de proximitat és una tècnica que està començant a implementar-se en els cossos de policia local i que pot facilitar la integració de les funcions de policia judicial. Qüestions de racionalització de mitjans en les administracions públiques, així com l'aplicació del principi de subsidiarietat, exigeixen que siguen les administracions dependents de les corporacions locals les que aporten solucions als problemes més quotidians dels seus ciutadans. En qualsevol cas, aquestes tècniques haurien de formar part d'una tasca d'anàlisi prèvia i de planificació de les necessitats de seguretat en el municipi, així com d'una avaluació posterior i permanent.

Des dels anys noranta, els membres del Poder Judicial, de les forces i dels cossos de seguretat, els experts en matèria de polítiques de seguretat i els òrgans legislatius de l'Estat reclamen una nova normativa reguladora de la policia judicial. Però una normativa que aborde el model de policia judicial necessàriament ha d'abordar el conjunt del model policial, per la qual cosa, primer, s'hauria de concloure aquest disseny.

Seria desitjable que la norma futura tinga en compte que, encara que la competència en seguretat pública siga exclusiva de l'Estat, aquest ha de tindre present que els cossos de policia local són actors que participen activament en l'elaboració i la gestió de les polítiques públiques de seguretat, i l'aportació d'aquests és important i necessària. Negar-ne l'existència o dificultar el seu treball en lloc d'establir aliances de col·laboració eficaçes, no només no sembla una mesura molt intel·ligent, sinó que contravé els principis que es preveuen en la normativa vigent: lleialtat institucional, col·laboració i cooperació per a l'assoliment de finalitats comunes, coordinació en la facilitació d'eines per a treballar en matèria de seguretat pública, eficiència en la gestió de recursos, responsabilitat i solidaritat interterritorial.

Aquests principis, però, han de ser escrupolosament observats per totes les administracions públiques. El respecte que la Constitució Espanyola imposa a l'autonomia municipal o de les comunitats autònomes no pot ser un obstacle per a promoure, per part de les administracions locals i autonòmiques, els mecanismes legislatius que atenguen l'objectiu comú de mantindre la seguretat de l'Estat.

## VIII. Referències bibliogràfiques

Barcelona Llop, J. (2003). "La ordenación jurídica de las policías locales en España: una visión de conjunto", en J. Barcelona Llop (coordinador): *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*, Barcelona, Ed. Bosch.

Barcelona Llop, J. (2006). "Sobre el modelo policial en España y sus posibles reformas", *Fundación Alternativas*. Document de treball 103/2006.

Camañes García, D.; Solares Arroyta, J.; Vilaró i Camps, X. (1994). "Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública (Notas de un debate actual)". *Cuadernos de Trabajo Social nº 7*. p. 285 a 298. Ed. Universidad Complutense. Madrid.

Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1992). "El modelo constitucional de la policía judicial y su desarrollo normativo", en *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. Sant Sebastià, núm. 6. p. 13 a 20. Ed. Eguzkilore.

Congrés dels Diputats (1999). *Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial*. Butlletí Oficial de les Corts Generals, 29 de desembre de 1999, núm. 526, 154/000012.

Gil Sacristán, E. (1998). *Los cuerpos y fuerzas de seguridad de las entidades locales*. (Tesi doctoral). Universidad Complutense. Madrid.

Mainar Ene, J. M. (2012). *La Policía Judicial de Proximidad (Su inclusión en el sistema público de seguridad)* (Tesi doctoral). Universitat de Múrcia.

Martín Ancín, F.; Álvarez Rodríguez, J. R. (2007). *Metodología del atestado policial. Aspectos procesales y jurisprudenciales*. (4ª ed). Madrid. Ed. Tecnos.

Martínez Espasa, J. (2006). *Ensayo sobre la investigación de los delitos menores por los cuerpos de Policía Local*. València. Ed. Generalitat Valenciana.

Pomares Ramón, C.; Vadillo García, J. (2016). *La policía local como policía judicial: Manual para la inspección ocular Técnico-policial* (2ª ed). Sant Vicent (Alacant). Ed. Editorial Club Universitario.

Recasens i Brunet, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona. Ed. Atelier.

# EL MODEL POLICIAL QUE VE: MITES I REALITATS DE L'IMPACTE DE LA INTEL·LIGÈNCIA ARTIFICIAL I LA CIÈNCIA DE DADES EN LA PREVENCIÓ POLICIAL DEL CRIM

## FERNANDO MIRÓ LLINARES

Catedràtic de Dret Penal i Criminologia de la Universitat Miguel Hernández d'Elx Director del Centre d'Investigació Crímina per a l'Estudi i la Prevenció de la Delinqüència

### I. Temps moderns

Probablement, un dels grans encerts de la Policia al nostre país, particularment de la Policia Local, ha sigut entendre el moment que es viu, comprendre el context en el qual s'actua i conèixer el que les persones que el conformen esperen d'ú. Es diu, crec que amb raó, que una part de l'èxit de la Transició espanyola i dels primers lustres de la democràcia es va deure a la modernització de la Policia, que es va assentar, entre molts altres elements, en la formació dels agents que componien els diferents cossos policials. Els temps de democràcia que arribaven requerien una policia un poc diferent, més plural, més oberta, més pròxima i més formada, i així es va fer gràcies, entre altres coses, al paper dels municipis i de les universitats. Una policia antiquada, amb les formes i normes del passat, no hauria sigut capaç d'ajudar a aconseguir dues fites essencials que crec que han de destacar-se: la primera, una altíssima taxa de seguretat objectiva; la delinqüència al nostre país i, particularment, a la Comunitat Valenciana, s'ha situat en els valors més baixos que es recorden, malgrat la singularitat turística que podria fer-nos pensar en un increment de determinades formes de delinqüència que, no obstant això, no s'ha produït; la segona fita, molt relacionada amb la primera, probablement en termes de causalitat i no només de correlació, una alta cota de legitimitat percebuda de la societat respecte a l'actuació policial. I això és molt significatiu, perquè mentre que institucions i poders públics i privats, des dels jutges fins a les universitats, i no sempre per la seua pròpia culpa, han anat perdent legitimitat al llarg del temps, la Policia l'ha mantingut, i és important que siga així, perquè són ja múltiples els estudis científics, entre d'altres alguns que ha fet el Centre d'Investigació Crímina de la Universitat Miguel Hernández d'Elx, que demostren que la legitimitat percebuda de les institucions i les seues normes és un factor molt més determinant en el compliment de les lleis que, fins i tot, la severitat o la certesa de les sancions (Miró, 2018; Miró i Bautista, 2017).

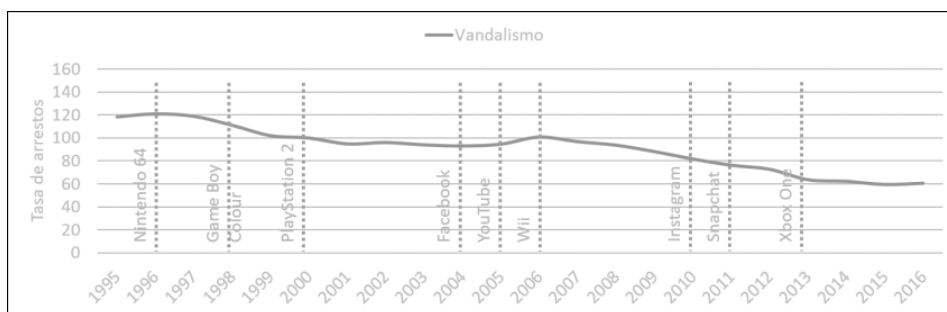
La qüestió és, per tant, conèixer què demanarà la societat en el futur a la Policia Local o, fins i tot, què demanen els temps d'ara, en el context actual, i per tant, com a resposta a això, quin serà el nou model policial, el que ja demanen els ciutadans, el que requereixen les nostres ciutats i municipis, el que donarà sentit a la Policia Local en aquest nou segle. Per a tractar de respondre a aquesta qüestió, posaré l'accent en la tecnologia, en el paper que la ciència i els desenvolupaments de les tecnologies de la informació i la comunicació poden exercir en aquesta adaptació necessària de la Policia Local al nou món en què vivim, un món molt diferent d'aquell en què vam nàixer, un món, en definitiva, en què és necessari distingir d'entre tantes exageracions i mitificacions, unes vegades tecnòfiles i altres tecnòfobes, què pot aportar la intel·ligència artificial (IA, d'ara en avant) a la seguretat dels ciutadans i al que ells esperen de la Policia.

### II. Tecnologia i expectativa social: de la reacció a la prevenció per mitjà de la predicció i la intel·ligència artificial

Si hi ha una cosa òbvia que la criminologia, l'estudi científic dels fenòmens delinqüencials i de les respostes a aquests, ens ha ensenyat, és l'existència d'una relació íntima entre el canvi tecnològic i la delinqüència, i el que aquest canvi pot suposar per a les tendències en la delinqüència i per a la prevenció d'aquesta. La coneguda teoria de les activitats quotidianes (Cohen i Felson, 1979), de fet, naix a partir de la percepció que l'aparició dels diferents avançaments tecnològics, com el cotxe o els caixers

automàtics, a principis del segle XX i fonamentalment després de la Segona Guerra Mundial, podria explicar, en part, enfront del que altres teories tradicionals relacionades amb l'exclusió social no explicaven, l'augment de les taxes de delictes que es va produir des dels anys 20 fins als anys 70, en incrementar-se les oportunitats delictives entre agressors i víctimes potencials.

En l'actualitat, però, s'afirma que assistim a tot el món a una tendència totalment diferent i que estariem a la fi o enmig d'un fenomen de descens significatiu de la delinqüència, especialment de l'homicidi i del robatori, però també, encara que amb diferències entre llocs, d'altres delictes violents, que va començar a principis dels anys 90, que ha continuat almenys fins a 2016 i que podria estar relacionada també amb la tecnologia. És el que es coneix com el *crime drop* (Blumstein i Wallman, 2006) i el *great american crime decline* (Zimring, 2006) que s'està registrant pràcticament en tots els països occidentals i que, etiòlogicament, sembla relacionat amb múltiples factors explicatius de diferent tipus, però entre els quals destaquen els factors d'oportunitat i, en particular, la tecnologia. Per a explicar aquest fenomen, diferents investigacions han plantejat que, d'una banda, l'aparició de les tecnologies de la informació i la comunicació haurien incrementat el temps d'oci que els menors i els adults dediquen al joc i a altres activitats en línia que es fan a casa (gràfic 1) i, per això, hauria descendit la prevalença de determinades conductes delictives, com el vandalisme, que tenien lloc en les activitats quotidianes que es fan al carrer; d'altra banda, la tecnologia aplicada a la seguretat i la prevenció formal del crim també podria haver incidit significativament en la reducció d'algunes formes delinqüencials, com ocurrencia amb els sistemes antirobatori en els cotxes o amb l'aparició dels circuits tancats de televisió (CCTV) i els sistemes de vigilància privada en relació amb els robatoris en habitatge (Miró, 2019). I és que la tecnologia va sempre en els dos sentits.



**Gràfic 1.** Sèrie temporal amb les taxes d'arrestos juvenils i fites de xarxes socials i d'oci a casa.

Efectivament, la tecnologia pot suposar canvis en les maneres de cometre delictes, però també canvis en les maneres de vigilar-los, d'analitzar-los i de tractar-los. Per exemple, el vehicle a motor va permetre als delinqüents desplaçar-se veloçment i recórrer grans distàncies, però també va possibilitar als policies incrementar les oportunitats de vigilància. Així, enfront dels seus predecessors de finals del segle XIX, que es desplaçaven a cavall o amb carro, l'aparició del cotxe va suposar per als policies, d'una banda, l'abaratiment del mitjà de transport i, d'altra banda, la possibilitat d'abastar una àrea de vigilància més extensa (Brandl, 2017). Però, probablement, i des d'una perspectiva tecnològica, el canvi més important per a la Policia en els anys trenta es va produir amb l'aparició de la ràdio i les comunicacions, la qual cosa va conduir a un canvi de paradigma, ja que permetia reaccionar més ràpidament (Brandl, 2017). Igual que aleshores, en els últims temps, assistim a un nou canvi de paradigma en la vigilància policial, a la qual cosa contribueix el canvi tecnològic actual. Amb la digitalització, la implantació de la telefonia mòbil i la resta d'avançaments tecnològics que han fet possible desplaçar els recursos en temps veritablement reduïts, s'ha facilitat l'actuació reactiva de la Policia, encara que la revolució tecnològica del segle XXI ens ha portat un pas més enllà. L'aparició de la intel·ligència artificial i del *big data* està possibilitant l'emmagatzematge de milers i milers de dades i



que aquestes es processen sobre la base de criteris científics, la qual cosa ens ha donat, al seu torn, la possibilitat de millorar l'anàlisi dels fenòmens que han esdevingut i de comprendre amb quines variables es relacionen. Tot això, juntament amb un bon nombre de factors configuren el que Ullrich Beck va denominar la *societat del risc* (Beck, 1992) que es resumiria en l'augment de l'exigència social cap a un control de tots els elements perillosos de procedència humana i que, en l'actualitat, es tradueix en una expectativa que fa un parell de dècades només es trobava en la ciència-ficció: la possibilitat de previndre, però no de previndre incidint en les causes de la delinqüència, sinó de fer-ho actuant fins i tot sobre els causants dels delictes, prevenció per mitjà de la predicció.

L'autèntic paradigma que ha portat amb si la tecnologia, en relació amb la seguretat, no és tant l'aparició de noves oportunitats delictives o de noves possibilitats preventives, sinó l'aparició d'una nova expectativa social relacionada amb la seguretat i amb l'actuació policial, i que es resumiria en la idea de la reacció a la prevenció per mitjà de la predicció. Hui, en part gràcies a les expectatives que sembla que dona la IA, la societat no espera només que la Policia reaccione als accidents de trànsit, als furtos en llocs turístics o als altercats i a les agressions violentes relacionades amb manifestacions esportives o polítiques, sinó que no succeïsquen, que s'hi intervinga fins i tot abans que aquests ocorreguen. I, en això, s'atribueix un paper fonamental, als municipis i a les ciutats, a la Policia Local. Com ja s'ha dit, en part, això es deu al *hype*, en el sentit d'altíssima esperança, en el que es denomina el *predictive policing* que, al seu torn, naix de la fusió entre les tècniques criminològiques de l'anàlisi delictiva, les eines actuarials de valoració del risc i la IA.

### III. Intel·ligència artificial i ciència de dades: més enllà de T800, Skynet

#### 3.1. És intel·ligent la intel·ligència artificial?

El primer que podria dir-se és que el terme IA és una mescla d'eufemisme i de desideràtum. Eufemisme perquè, si bé no hi ha res reprotxable o de mal gust en la denominació "sistemes per al tractament i l'anàlisi automàtica de la informació", que és d'allò de què realment parlem, tampoc hi ha res romàntic ni evocador, com sí que ocorre en "intel·ligència artificial"; i desideràtum perquè, darrere d'aquests sistemes, hi ha alguna cosa més que el tractament d'informació, hi ha una voluntat que siguin intel·ligents, capaços de tindre o d'imitar processos cognitius propis dels éssers humans, i això, malgrat que encara no coneixem bé el funcionament de la ment, ni tampoc està clar què és això de la intel·ligència humana. Acceptem, doncs, el terme "intel·ligència artificial", encara que aquest siga més una figuració que una realitat. Vegem ara breument què hi ha darrere d'això que hem anomenat IA.

Encara que els orígens de la intel·ligència artificial es remunten als anys 50 del segle passat (Benko i Lányi, 2009), hui, sota la denominació IA, el que hi ha és una infinitat de tècniques avançades de processament matemàtic de dades com el *big data* (Labrinidis i Jagadish, 2012), per a la gestió eficient de grans volums de dades; el *data mining*, que permet trobar patrons i resumir grans volums de dades de manera comprensible i útil, a fi de facilitar la presa de decisions; o el *machine learning*, que té com a finalitat l'aprenentatge de les màquines a mesura que incorporen dades actualitzades. A aquestes tècniques, ara, se'n sumen altres basades en la idea de l'aprenentatge automàtic com el *deep learning* o les xarxes neuronals artificials, tècniques matemàtiques basades en el que sabem de l'estructura biològica del cervell humà i que busquen l'adaptació i l'aprenentatge constant dels algorismes predictius. La combinació d'algunes d'aquestes tècniques en diferents tipus de màquines amb diferents formes i utilitats donarà lloc a intel·ligències artificials molt diferents entre si. Hi ha, no obstant això, dos aspectes essencials que determinaran l'abast potencial de cada IA, de les que hi ha hui i de les que es podrien crear imaginàriament en el futur, i que es corresponen amb la resposta a aquestes dues qüestions essencials: la primera, relacionada amb la funcionalitat d'una IA (Holland, 2004); i la segona, amb el seu grau d'autonomia respecte a l'actuació humana (Anderson i Donath, 1990). Així, de la resposta a aquestes dues preguntes, basades en exageracions o en perspectives realistes, deriven tant la realitat de la IA com els mites que hi ha entorn d'aquestes.

D'aquesta manera, s'ha estés la idea que la IA serà capaç, en breu, d'emular el funcionament intel·lectual del cervell humà, però amb una capacitat de processament que, gràcies al *big data*, permetrà fer prediccions autèntiques amb una precisió absoluta. En la literatura, aquest mite estaria representat en la novel·la *Minority Report*, del novel·lista de ciència-ficció Philipp K. Dick, i els seus *PreCog*, capaços d'endevinar el futur. Realment, hi ha qui creu que la IA consisteix en *PreCogs* informàtics que, per nodrir-se de tota mena d'informació, seran capaços d'identificar potencials delinqüents i d'actuar abans que aquests decidisquen cometre delictes. Doncs bé, aquesta mitificació de les possibilitats de la IA deriva de la mateixa paraula *intel·ligència*, que transmet la idea d'una equivalència entre la complexitat del processament que realitza la màquina i el que és capaç de realitzar el cervell humà, i fa pensar que, quan tinguem grans quantitats d'informació, serem capaços de fer una cosa semblant a predir el futur. Tanmateix, això no és del tot així i, de fet, la IA està encara lluny de ser realment *intel·ligent*. Malgrat que hi ha qui defensa que, més prompte o més tard, es donaran les circumstàncies apropiades per a elaborar sistemes artificials capaços d'assimilar tots els processos mentals humans o, fins i tot, de generar-ne altres diferents, la veritat és que, en l'actualitat, les IA són bàsicament models matemàtics d'estimació i només es pareixen a la intel·ligència humana en la capacitat de càlcul (Benítez *et al.*, 2014). Sí que és cert que, en això, en el càlcul, són millors que els éssers humans, especialment per la velocitat i capacitat de processament però, per contra, no tenen capacitat per al raonament complex i en tenen molt poca per a l'aprenentatge. Bàsicament, les màquines no són capaces d'interpretar contextos complexos, d'introduir per si mateixes variables noves, sinó que només prenen decisions a partir de premisses lògiques bàsiques que són prèviament introduïdes o considerades. És a dir, que, enfront del mite de l'endevinació del futur, en realitat, el que fa la IA és realitzar millors estimacions a partir de les dades disponibles, especialment quan disposa d'un volum d'informació suficient, i ho fa molt més ràpidament que l'home, la qual cosa no és un tema menor.

Per a comprendre el que fa una IA, pensem en un sudoku. Per a resoldre'l, es parteix d'una informació coneguda, els quadres en els quals se situen els números, i d'unes regles; a continuació, mitjançant un procés d'eliminació, es completen els quadres en blanc amb els números desconeguts. Així és com la IA resoldria els sudokus, aplicant un algorisme construït amb aquestes condicions per a obtenir la resta de números que componen el trencacaps. El que succeeix és que, gràcies al *big data*, hui disposem de tantíssimes quantitats d'informació, de tantíssimes dades, que les correlacions entre variables aparentment desvinculades entre si, poden valorar-se molt millor i, per tant, fer una cosa molt semblant a l'endevinació, quan, coneixent les condicions generals del fenomen, és a dir, les variables que el caracteritzen, ens permetem predir com es comportarà més probablement en el futur. Per exemple, Walmart, la principal cadena de supermercats nord-americana, ha conclòs que ha de disposar en els seus magatzems d'una bona quantitat de pastissos farcits de nabius quan s'aproxima un huracà, i això és així perquè ha comprés la necessitat de contractar analistes que s'ocupen de donar-li sentit als 2,5 *petabytes* de dades que, sobre els seus clients, arriben cada hora als seus servidors. De l'anàlisi d'aquestes dades, han trobat una correlació estadística entre la proximitat d'un huracà i la demanda de pastissos farcits de nabius. Probablement desconexaran quina és la raó per la qual es produeix aquesta correlació estadística, però la informació els resulta molt útil. Aquest exemple pot il·lustrar la potencial utilitat que aquests models poden tindre si s'apliquen a les necessitats de la Policia, per exemple, per a la seguretat viària.

### 3.2. Intel·ligència artificial i el Gran Germà

Una altra conseqüència atribuïda a la intel·ligència artificial deriva d'aquest segon terme i es relaciona amb el vell mite del robot, que es concreta en la idea que la IA és capaç d'actuar sense cap mena de supervisió humana, és a dir, que pot prendre decisions de manera autònoma. I, per aquest motiu, es genera també una falsa expectativa, però que, en aquest cas, no és en positiu sinó en negatiu: d'ací a poc, tots estarem controlats en totes les nostres accions per eines d'intel·ligència artificial i anirem a presó no pel que hem fet, sinó pel que estem pensant, ja que la IA coneix amb antelació els nostres actes futurs. No obstant això, la veritat és que no es pot dir que les eines actuals d'intel·ligència artificial siguin



realment autònomes, almenys en l'aprenentatge d'aquestes, ja que mostren una alta dependència de l'actuació humana (Haselager, 2005). En aquest sentit, podríem dir que hi ha tres nivells d'interacció home-màquina en l'actualitat: *man in the loop*, *man on the loop* i *man out of the loop* (Harbers *et al.* 2017). El model *man in the loop* estaria representat per un dron dirigit per un pilot, en el qual la IA necessita aportacions humanes en intervals de temps regulars per a poder dur a terme les seues accions; per la seua banda, el model *man-on-the-loop* podria identificar-se amb el detector de metalls en un aeroport, que pot ser desactivat quan un passatger adverteix que, en el seu cos, s'han instal·lat implants metàl·lics; la màquina és capaç d'actuar per si mateixa a partir d'una programació, però l'humà pot intervindre en les accions del robot en qualsevol moment; i, finalment, hi ha el model *man-out-of-the-loop*, l'exemple més clar del qual és el del cotxe autònom, en què la màquina actua de manera independent durant certs períodes de temps i, en aquests intervals de temps, l'ésser humà no té influència en les accions del robot.

En tots aquests casos, però, hi ha un ésser humà que ha participat en el procés d'aprenentatge del robot, ja siga per acció, programant la situació concreta i la reacció de la màquina, o per omisió, no programant allò que haguera de tindre en consideració. És a dir, que la dependència de la programació en la seua actuació és total. En un futur, potser, podríem imaginar una quarta categoria que podríem anomenar *no man on the loop*, en què l'aprenentatge pel qual es pren la decisió no ha esdevingut d'una acció humana sinó de la mateixa màquina, que ha après per si mateixa. És a dir, una màquina que ja tindria una cosa semblant a l'autonomia de voluntat i que plantejaria grans reptes, des del mateix reconeixement d'identitat a les IA autònomes i, per tant, la possible incidència en la seua responsabilitat i protecció. Això, tanmateix, encara entraria en la categoria de mite i no en la de realitat.

Les IA actuals requereixen interacció humana, perquè és l'ésser humà qui configura l'aprenentatge inicial, per la qual cosa quan parlem de la utilització d'IA per a prendre decisions pel que fa als llocs on desplegar els recursos de vigilància o on situar controls d'alcoholèmia, no estem dient que s'apartarà el responsable de la Policia del procés, sinó que se l'ajudarà amb la IA en el procés de presa de decisió. Ara bé, hi ha una part del mite que sí que comença a semblar-se a la realitat. Em referisc a les IA que utilitzen tècniques de *machine learning*, *deep learning* o xarxes neuronals, caracteritzades perquè l'eina aprèn per si mateixa i modifica, per tant, el pes que atribueix als diferents factors mentre va fent els càlculs. En certa manera, ací, el que pot ocórrer és que, si bé l'eina comença sent controlada per l'ésser humà, en un determinat moment, deixi d'estar-ho, perquè no som capaços de comprendre els càlculs realitzats. Això pot plantejar diferents problemes i ens obliga a plantejar-nos la necessitat que la capacitat de supervisió humana es mantinga en tot moment.

### 3.3. La dessocialització de la intel·ligència artificial

A les percepcions sobre les potencials virtuts de la intel·ligència artificial relacionades amb el significat atribuït al terme, hem d'afegir una altra qüestió que altera la comprensió del seu vertader abast. La creença que la IA s'alimenta exclusivament de xifres, de números que només es poden tractar de manera matemàtica i no de dades que es corresponen amb les diferents variables i amb la informació social que hi ha dins d'aquestes, produiria com a conseqüència el que podríem anomenar el mite de la matematització de la IA o de la dessocialització. D'això deriva una expectativa que no és ni positiva ni negativa: la IA predictiva es recolza en tècniques matemàtiques tan complexes que el realment rellevant perquè aquest siga efectiva és disposar d'un ingent conjunt de números, més que bona informació. Això deriva del fet mateix que les IA no són més que algorismes matemàtics i de la sofisticació de tècniques matemàtiques complexes que busquen trobar les millors anàlisis, entre les quals comencen a destacar alguns models complexos en què el mateix sistema informàtic va aprenent i modificant els seus esquemes a mesura que obté resultats. No obstant això, amb aquest mite, s'obvia que la IA no es recolza en números sinó en dades, és a dir, en informació sobre la vida real, en informació relacionada amb variables concretes que interactuen entre si a partir de models teòrics

determinats que, en el cas que tinguen a veure amb les persones, només poden construir-se sobre la base de ciències socials com la psicologia, la sociologia o la criminologia. És a dir, encara que la IA requereix anàlisis matemàtiques, aquestes es fan sobre variables socials, i són els científics socials els que han de configurar els marcs explicatius adequats per a això.

Derrocats, almenys parcialment, els mites i les falses expectatives que s'han generat sobre la IA, podem dir, per tant, que és realment una eina d'estimació poderosíssima, que és i ha de ser configurada i controlada pels humans, per a realitzar prediccions relacionades amb les conductes de les persones a partir dels comportaments previs i del coneixement teòric aportat per les ciències socials per a explicar tals conductes. Òbviament, una eina real d'aquest tipus pot tindre múltiples utilitats potencials en relació amb la seguretat ciutadana i el sistema de justícia penal.

## **IV. IA, seguretat i justícia penal: més enllà del mite, reptes d'una realitat**

### *4.1. La prevenció-predicció aplicada al lloc: Place-Based Policing*

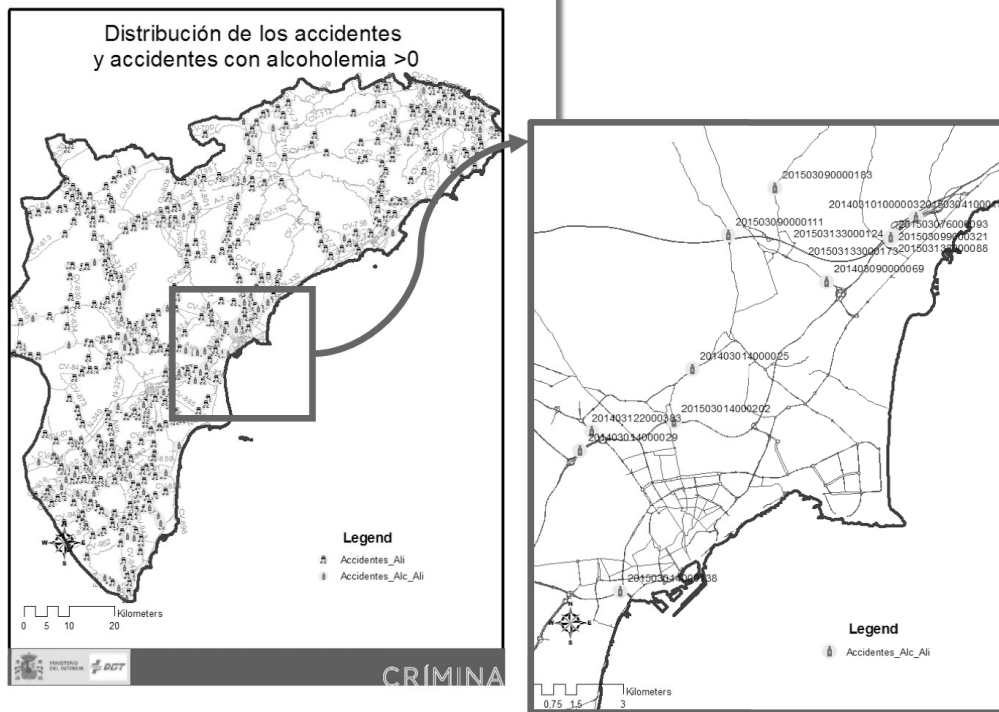
Probablement, les IA més conegudes en l'actualitat són totes aquelles que estan basades en el lloc. Un dels exemples més mediàtics d'aquesta mena d'eines és l'aplicació *PredPol* dissenyada pel professor de la Universitat de Califòrnia Los Angeles, Jeffrey Brantingham (Turner *et al.*, 2014). Aquesta aplicació informàtica permet, per mitjà de processos de *big data*, *data mining* i *machine learning*, estimar en temps real la probabilitat d'ocurrència dels delictes en llocs concrets, per a la qual cosa es parteix de l'anàlisi de les dades sobre altres esdeveniments delictius recollits pel sistema com la victimització múltiple pròxima. D'aquesta manera, *PredPol* identifica automàticament determinats quadrants, que assenyala en un mapa, en els quals aprecia un risc delictiu més alt. Així, doncs, es converteix en una IA que organitza les àrees de vigilància dels policies (Camacho-Collados *et al.*, 2015). Després de la seua implantació, departaments de policia com el del comtat de Jefferson han reduït el nombre de robatoris de vehicles un 12 % i el de robatoris residencials, un 23 %; exigeix que la Policia hi introduïssa informació tot el temps, depenent de l'ésser humà; i està basada en models teòrics socials, en particular en la teoria de la geometria del crim de Paul i Patricia Brantingham i no només en el mer joc sobre les dades (Brantingham i Brantingham, 1981).

Una cosa semblant és el que hem fet al Centre d'Investigació Crímina amb dues eines relacionades amb la predicció basada en el lloc. La primera, construïda sobre la base de les troballes de dos projectes d'investigació finançats per la DGT, MapVial i Riskment, amb els quals es buscava proporcionar als responsables de trànsit de la Direcció General i la Guàrdia Civil de Trànsit una eina que ajudara a prendre decisions sobre la distribució dels seus efectius sobre la base de les anàlisis realitzades, a partir de tres suposicions ben assentades en la literatura científica que ha estudiat la distribució espaciotemporal dels delictes i la funció policial (Giménez *et al.*, 2018). La primera d'aquestes suposicions està relacionada amb el coneixement científic acumulat que ha posat de manifest l'impacte positiu de la vigilància i la supervisió policial. La segona, la constatació que els recursos de què disposa la Policia són limitats, especialment després de les recents dificultats econòmiques la conseqüència de les quals ha sigut la reducció de les plantilles i dels mitjans materials destinats a la vigilància de les normes. I la tercera, àmpliament debatuda en els últims anys, l'existència de potencials eines per a l'anàlisi delictiva que poden facilitar la tasca dels analistes i que poden servir també per a optimitzar la distribució dels policies.

Així, amb aquests projectes es pretenia, en primer lloc, implementar en un sistema d'informació geogràfica un model matemàtic que identificara els segments de via perillosos per a la seguretat viària. En segon lloc, proporcionar una eixida gràfica en un mapa de carreteres que permetera la prioritització de l'assignació de recursos de vigilància. I, finalment, constatar la relació, en aquest cas inversa, entre els llocs en què es fan els controls i els llocs en què es produeixen accidents i els relacionats amb l'alcoholèmia. Per a aconseguir aquests objectius, es va partir de les dades proporcionades

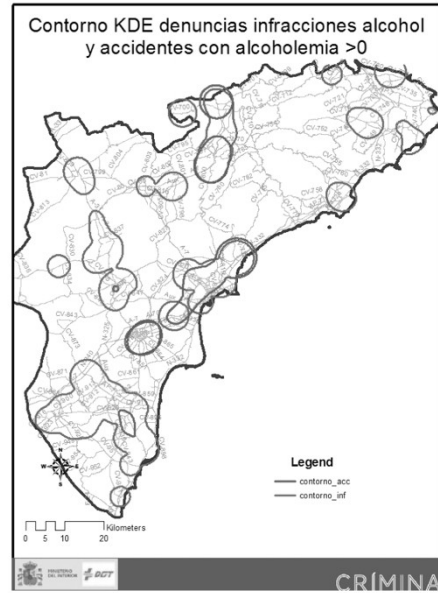
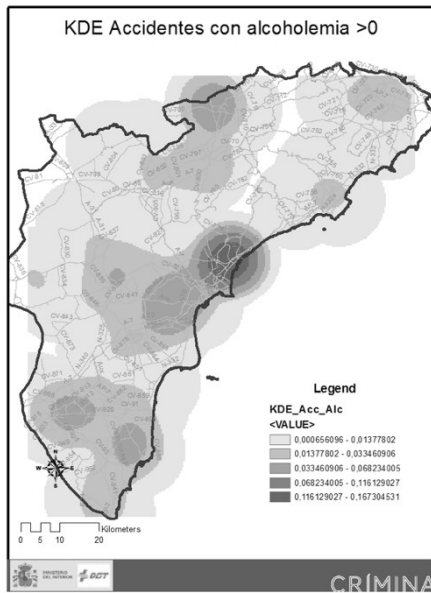


per la DGT, en concret de les bases de dades ARENA i ARENA 2 que recullen les dades estadístiques d'accidents que, una vegada depurades, posicionades en un mapa i eliminats els errors i les incoherències, van permetre una anàlisi geogràfica. D'aquesta manera, va ser possible descriure el comportament de les variables tant en l'espai com en el temps i, com era d'esperar, va resultar que els accidents en què algun conductor havia consumit alcohol, es concentraven els caps de setmana a la nit. Però els resultats més rellevants es van relacionar amb la distribució espacial. En aquest sentit, les anàlisis més elementals, els mapes de punts, mostraven un patró de punts d'agrupament, no obstant això, aquesta classe de mapes poden provocar errors d'apreciació, per diferents raons, per exemple, sabem que l'ull humà està entrenat per a detectar patrons, també sabem que un bon nombre de localitzacions, poden registrar més d'un accident simultàniament, i per tant, superposar-se en el mapa (il·lustració 1).



**Il·lustració 1.** Distribució puntual de l'accidentalitat atribuïda a l'alcohol

Per tant, un altre tipus d'anàlisi, el de densitat Kernel, pot ser més apropiat. En aquest cas, ajustem els paràmetres en 25 km de radi de cerca i una grandària de cel·la de 450. D'aquesta manera, confeccionem mapes d'accidents; a continuació, d'accidents amb alcoholèmia i, finalment, de denúncies per alcoholèmia (il·lustracions 2 i 3). És cert que els patrons de concentració no difereixen en excés, però sí que pot observar-se que, en certes àrees, la Guàrdia Civil du a terme controls sense que s'hi detecte una concentració d'accidents relacionats amb la conducció superant la taxa d'alcohol establida, en roig. És a dir, com ja va posar de manifest el professor de Temple University, Jerry Ratcliffe, la Policia, per la seua experiència, estima amb bastant precisió els llocs en què es concentra el delictes però, en les seues estimacions, es produeixen falsos positius i falsos negatius (Ratcliffe i McCullagh, 2001).



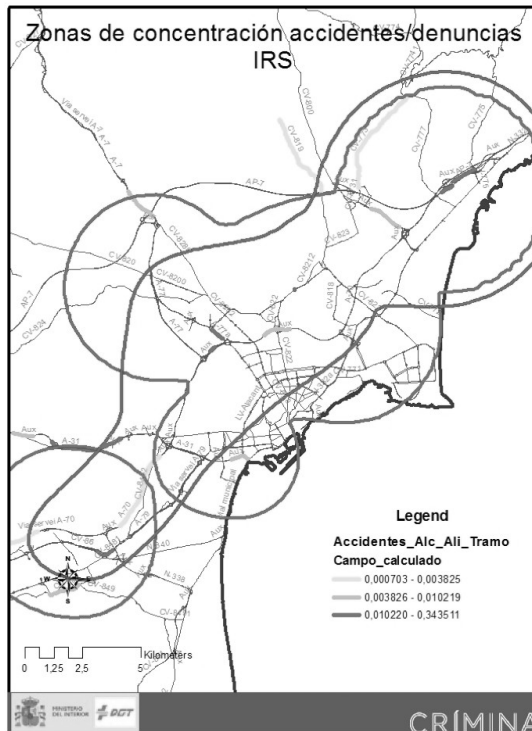
**Il·lustració 2.** Mapes de KDE d'alcoholèmia

**Il·lustració 3.** Mapa de contorn de sancions i d'accidents

En qualsevol cas, atès que l'objectiu de la investigació era incrementar la precisió en l'estimació dels llocs en els quals la realització de punts de verificació d'alcoholèmia podia tindre més èxit, implementarem un algorisme que introduïa variables personals i ambientals i analitzava, no una superfície contínua, com és el cas d'un KDE, sinó els segments de via. En aquest algorisme, introduïrem com a variables ambientals: la longitud del segment, el nombre d'accidents amb drogues o alcohol en aquest segment, l'índex d'agrupació espaciotemporal, el patró mensual d'accidents amb alcohol o drogues o el patró d'agrupació setmanal. I, com a variables personals: el patró d'edat, la taxa d'alcohol i la relació entre el nombre d'accidents i accidents mortals. D'aquesta manera, vam obtenir una distribució dels segments de via de longitud variable que mostraven un índex de risc diferent (il·lustració 4).

En comparar les diferents tècniques utilitzades, va ser l'anàlisi de segments de via la que ens va permetre fer una estimació més precisa. Hi ha diferències importants entre els mapes de densitat KDE, en què l'àrea d'intervenció comprèn diversos quilòmetres de vies diferents, i els mapes de tram, en què un segment concret d'uns pocs metres identifica la zona més conflictiva. Ara bé, encara que és cert que el millor predictor del futur és el que ja ha ocorregut, fer prediccions sobre la base dels accidents ja esdevinguts implica que, necessàriament, hem d'esperar que ocorreguen de nou per a poder analitzar-los. Per això, vam posar la nostra atenció en una metodologia nova: el model de riscos ambientals. RTM, com és conegut per les seues sigles en anglés *Risk Terrain Modeling* (Caplan i Kennedy, 2010), és una metodologia que elabora anàlisis espacials de riscos amb les quals cerca possibles connexions entre les dades que comparteixen una mateixa ubicació i el patró temporal per a identificar quins elements de l'entorn poden estar vinculats a comportaments delictius. Per tant, a diferència del que fan els mapes tradicionals de punts calents centrats únicament en els esdeveniments passats, és a dir, en els delictes ja ocorreguts, RTM tracta de trobar els factors ambientals que han contribuït a la concentració





**Il·lustració 4.** Mapa de segments enfront d'accidents i sancions

d'aquests delictes, per la qual cosa, establits aquests elements, li resulta fàcil estimar l'ocurrència futura d'esdeveniments delictius en aquests llocs. Per a això, RTM proposa una seqüència analítica que comença amb l'elecció d'un esdeveniment i d'una àrea espaciotemporal objecte d'estudi; a continuació, per mitjà d'un criteri d'expert, i ací és on aquesta IA és supervisada per l'ésser humà, s'identifiquen els possibles factors de risc relacionats amb l'esdeveniment que s'estudia; després, s'obtenen les dades espacials i es posicionen els factors (aquests primers passos serien el combustible que alimentaria la màquina). Amb la informació introduïda en un sistema informàtic, RTM seleccionaria els factors de l'entorn estadísticament correlacionats amb l'esdeveniment delictiu i, finalment, proporcionaria un mapa en el qual podrien veure's els llocs en què la probabilitat de trobar els riscos és més alta.

Aquest procés probablement s'entendrà millor amb un exemple. Amb les dades sobre accidentalitat proporcionades per la DGT, tractarem d'estimar quines variables ambientals guardaven alguna relació estadística amb els accidents produïts a conseqüència del consum d'alcohol o de drogues. Per a això, es va seleccionar com a variable dependent la localització d'aquests accidents i, com a independent, és a dir, com a factors que es poden correlacionar amb l'esdeveniment objecte d'estudi, una sèrie de capes de dades entre les quals hi ha les àrees de descans, els bars o els campus universitaris. Després de dur a terme les anàlisis, RTM va trobar que la proximitat als restaurants incrementava el risc d'accidents vinculats al consum d'alcohol. Això sembla lògic, però el que cal destacar ací és que no tots els restaurants interessen, ja que no tots generen el mateix nivell de risc. D'aquesta manera, és possible prioritzar les accions de vigilància amb controls en aquells llocs en els quals l'anàlisi ens indica que la probabilitat que hi haja accidents és més alta. En aquesta anàlisi, RTM va predir el 41 % dels accidents per alcoholèmia en el 15 % de les localitzacions, és a dir, tal com

van mostrar Sherman i els seus col·laboradors (1989), efectivament, el delicte tendeix a concentrar-se en l'espai i en el temps, només que el que aquests investigadors van mostrar va ser el lloc en el qual es concentraven els delictes ja ocorreguts, mentre que el que fa RTM és predir els llocs en què la probabilitat que ocorreguen delictes és més alta, per a la qual cosa pren com a predictors les variables ambientals (il·lustració 5).



**Il·lustració 5.** Mapa RTM de la província de Cadis

Per tant, és cert que els accidents relacionats amb el consum d'alcohol o de drogues es concentren en l'espai i el temps, allò que anomenem *hot spots*. No obstant això, crec que ha quedat clar que és necessari recolzar-se en els enfocaments criminològics per a aplicar correctament les tècniques de predicció (per sofisticades que siguin aquestes tècniques, encara requereixen supervisió humana). A més, sembla clar que les tècniques i eines d'estimació actuals no ens ofereixen una capacitat il·limitada per a estimar què ocorrerà en el futur.

#### 4.2. Previsió del crim en el ciberespai: Pèricles

Un altre exemple de *place based policing* diferent de l'anterior seria el projecte europeu que va dur a terme el Centre d'Investigació Crímina: Pèricles. Com sabem, hui, ja no només es cometien delictes en l'espai físic, sinó també en el ciberespai, per mitjà d'Internet. Però es poden aplicar les tècniques predictives de *place based policing* per als delictes perpetrats en aquest nou lloc d'intercomunicació personal que és el ciberespai? A priori, podríem pensar que no, ja que es diu que Internet és un *no-lloc*, almenys en sentit geogràfic. Però els algorismes predictius que s'estan utilitzant ja per a trobar activitats delictives en Internet tampoc són *person based*: eines com Cosmos (Burnap *et al.* 2015) o Social Sentinel no es basen en informació de les persones, sinó que generalment són enfocaments semàntics o sintàctics que busquen patrons en les combinacions de paraules i en els sentiments que s'hi associen.

No obstant això, pensar que l'enfocament ambiental o situacional només es pot aplicar geogràficament és un error que pot superar-se si pensem en el ciberespai com un lloc nou, un àmbit nou en el qual hi ha llocs en què convergeixen, de manera diferent, agressors, víctimes i guardians

(Miró, 2011). Hui, gràcies al progrés constant de la investigació criminològica en el ciberkrim, sabem que, a causa de les seues pròpies característiques i igual que els espais físics, els ciberespais no són homogenis, sinó heterogenis, i que les formes de convergència que habiliten aquests ciberlocs fomenten la formació de patrons de delinqüència igual que succeeix en l'espai físic. Així, podem trobar patrons, a escala mitjana, en el ciberespai, com el tràfic d'armes o de drogues en la *dark web*, la radicalització en Telegram, l'odi en Twitter, la pornografia infantil en fòrums, el sèxting en Snapchat, etc. Quan aquests crims es concentren en espais i moments específics formen *hot spots* de cibercriminalitat conforme a paràmetres, com ara, si el lloc està ple o buit, si el que es fa té més o menys visibilitat, la vigilància natural, l'espai d'oportunitat, etc. En aquest sentit, resulta essencial identificar quines són les característiques més rellevants del microentorn digital en què ocorre un esdeveniment criminal; això és fonamental per a comprendre les dinàmiques del ciberdelicte i per a dissenyar IA que ens puguen ajudar a detectar infraccions com, per exemple, la radicalització i l'odi.

Això és el que fem en Pèracles, un projecte europeu per a la comprensió, la prevenció i la lluita contra la radicalització a Europa, en el qual Crímina participa mitjançant el desenvolupament d'un programari que permeta l'automatització del procés d'identificació de *hate speech* en línia per a facilitar la tasca de vigilància policial sobre determinats esdeveniments i individus. En el cas de l'odi en Twitter, hem identificat els microespais més rellevants per a la difusió d'aquesta mena de continguts: els comptes dels usuaris i els tuits en què publiquen els seus missatges. Ara bé, aquests llocs són molt diferents entre si i les seues característiques revelen informació sobre aspectes diferents. Així, mentre els comptes proporcionen informació sobre l'anonimat i la visibilitat dels usuaris, els tuits contenen informació sobre la interacció que generen els missatges i sobre la seua configuració estructural. Tota la informació relacionada amb els microllocs *compte* i *tuit* està recollida en les seues metadades. Per a comprovar en quina mesura són determinants les característiques d'aquests microllocs de Twitter per a la difusió d'odi, hem recollit mostres de tuits per a comprendre-ho (taula 1).

<b>Esdeveniment</b>	<b>Mostra</b>
Ansbach	14.717
Berlín	72.403
Brussel·les	207.545
Londres	200.880
Paris Bataclan	259.348
Dallas	1.048.575
Bagdad	2.981
Istanbul	132.976
Munic	80.226
Orlando	40.097
Charlie Hebdo	282.413
Barcelona	1.048.108
Minnesota	6.040
Niça	1.261.179
Normandia	7.114
Kabul	4.058

**Taula 1.** Mostres de Twitter

En els resultats d'aquesta investigació, ens hem centrat en la mostra de missatges publicats immediatament després de l'atemptat de juny de 2017 del pont de Londres per mitjà de l'API *Streaming* de Twitter. Tenint en compte els biaixos potencials de la mostra, tractarem de fer un mostreig més equilibrat seleccionant tres etiquetes per a filtrar-les: #LondonBridge, que fa referència a l'esdeveniment de manera neutral; #PrayForLondon, de contingut solidari; i #StopIslam, com a etiqueta representativa de les expressions radicals, en aquest cas islamofòbia. Utilitzant aquest procediment, vam obtenir, al llarg de tres dies, una mostra superior a 200.000 tuits. El pas següent era determinar si el contingut de cada tuit era neutral o radical. Per a això, es van entrenar tres parelles de jutges amb els criteris establits en la taxonomia de la comunicació violenta i el discurs d'odi en Internet que vaig elaborar en 2016 i van procedir a la lectura individualitzada de cada missatge per a dicotomitzar-los posteriorment, garantint-ne la concordança amb una prova Kappa.

Per a comprovar el poder predictiu del model que construïrem, d'una banda, amb les metadades dels comptes i els tuits com a variables independents i, d'altra banda, amb la variable dependent odi, aplicarem la tècnica de *machine learning* Random Forest. Aquesta tècnica permet associar una sèrie de metadades específiques als missatges d'odi mitjançant un procés d'aprenentatge per a identificar, posteriorment, els missatges que complisquen aquests criteris de manera automàtica. Així, observarem que els missatges que han obtingut més de 8.276 retuits en la nostra mostra han sigut classificats com a neutrals; mentre que, per contra, tots els missatges que han rebut entre 6.930 i 8.276 retuits, que tenen més de 139 caràcters (140 era el màxim quan es va recollir la mostra) i que contenen un URL, seran classificats com a odi. I, com aquestes, moltes altres condicions. Aquest algorisme de *machine learning* és capaç d'obtenir una precisió a l'hora de classificar correctament el contingut dels missatges del 92 % quan s'alimenta de les metadades associades al tuit i del 78 % quan inclou, en el model, les metadades associades als comptes.

Amb la finalitat de fomentar la usabilitat d'aquest algorisme per part de la Policia, hem desenvolupat un programari que, per mitjà d'una interfície, permet buscar aquests missatges en Twitter mitjançant paraules clau o etiquetes, filtrant per coordenades o per un període temporal específic. També podem restringir les cerques a usuaris específics sobre els quals, per exemple, tinguem una sospita suficient. Després d'assignar els filtres i establir els paràmetres preferits, el programari identifica els missatges que complisquen els criteris de cerca i, després, aplica de manera combinada la tècnica de classificació basada en metadades que hem vist juntament amb una altra de bossa de paraules per a assignar a cada missatge un índex de radicalització. D'aquesta manera, podem quantificar el grau de radicalització dels missatges per a prioritzar objectius de vigilància o identificar missatges potencialment nocius mentre, paral·lelament, es redueixen les tasques d'anàlisi que duen a terme els analistes delictius.

A manera de recapitulació, podem destacar tres aspectes essencials de la implementació d'aquesta IA per a la prevenció de l'odi en el ciberespai en relació amb els mites de la IA:

- El primer és que, encara que, evidentment, la IA no serà capaç de predir quins usuaris publicaran contingut radical en un futur, sí que pot estimar, amb una precisió elevada, quines són les característiques concretes dels missatges radicals, la qual cosa permet focalitzar els recursos policials.
- El segon és que, malgrat que es tracta d'una IA, l'algorisme continua necessitant supervisió humana en dos sentits: (1) a l'hora de determinar els criteris de cerca de la mostra que analitzarà i (2), en el cas dels falsos positius i negatius, ser capaç de distingir quin és realment el contingut dels missatges.
- En tercer lloc, cal destacar que la precisió que aconseguim la IA es deu al fet que les variables introduïdes en el model de classificació han sigut seleccionades acuradament d'acord amb un marc teòric consistent que ha demostrat una robustesa constant en diferents mostres.

Fins ara, hem explorat les possibilitats que ofereix la IA per a la prevenció del crim en l'espai físic i en el ciberespai en relació amb l'automatització de la informació procedent dels

llocs en els quals ocorre el crim. I això ens ha permès aproximar-nos al crim des d'un enfocament ambiental, però hi ha altres maneres. Si, en lloc de posar el focus en les característiques dels llocs en els quals ocorre el crim, proposem l'elaboració de models predictius sobre la base de les característiques dels individus que participen en dinàmiques de risc, és possible plantejar estratègies policials de prevenció diferents, aquelles basades en persones o estratègies de *person-based policing*. Enfront dels mites que també he plantejat en aquest últim bloc de la presentació, mostraré una eina l'objectiu de la qual és la valoració i la gestió del risc per a prevenció de la violència de gènere: VioGén.

#### 4.3. Prevenció-predicció aplicada a les persones: *person-based policing*

Altres estratègies de prevenció per mitjà de la predicció estan dirigides, en lloc de l'espai i del moment en què, més probablement, es cometrà un delictes en el futur, a predir quines persones els cometran. En el fons, aquests sistemes predictius consisteixen en el mateix, continuen sent models d'estimació estadística aplicats, però en aquest cas es nodreixen de variables que recullen informació sobre els individus que formen part de les dinàmiques de violència, en lloc d'utilitzar variables relacionades amb l'entorn. L'exemple més conegut en l'àmbit nacional és VioGén: un sistema de seguiment integral per als casos de violència de gènere que ha posat en marxa el Ministeri de l'Interior (López-Osorio *et al.* 2016). Aquest sistema recull un conjunt d'especificacions relacionades amb l'actuació policial en matèria de valoració del risc de violència futura.

El procediment és el següent: quan un policia respon davant d'una denúncia d'un possible cas de violència de gènere, ha de realitzar un judici clínic de la situació completant un qüestionari en el qual registra una sèrie de factors de risc (per exemple, antecedents de violència, situació sentimental i laboral, salut mental, historial de violència contra la parella, valoració de l'agressió actual, vulnerabilitat). Cada un d'aquests factors porta associada una puntuació ponderada que, sumada, retorna un valor que s'identifica amb un nivell de risc de violència determinat. En funció del risc de violència que s'haja obtingut, els policies podran prendre una sèrie de mesures específiques dirigides a protegir la víctima i els seus familiars (per exemple, protecció personal, informació, formació). Addicionalment, es recomana l'aplicació de l'escala de predicció del risc de violència greu contra la parella (EPV-R) elaborada per Echeburúa i col·laboradors. A més, en cas d'estimar-ho oportú, el jutge pot sol·licitar un nou informe de valoració del risc als equips tècnics dels jutjats per a contrastar els resultats obtinguts en la primera prova.

Però amb la incorporació recent dels sistemes d'IA, podem traslladar la valoració del risc de violència a nous nivells. Als EUA, l'eina COMPAS per a l'avaluació del risc de reincidència delictiva (Zhang *et al.* 2014) està utilitzant-se amb un objectiu triple: (1) superar els biaixos existents en els tribunals jutjadors, a partir d'evidències, per a millorar la presa de decisions; (2) ajudar el personal correccional a assignar els reclusos correctes als programes correctes en el moment adequat, a partir d'avaluacions individuals de riscos i necessitats; i (3) ajudar a reduir la probabilitat que el reclus reincidisca quan torne a la societat gràcies a una estimació estadística precisa. Doncs bé, a parer meu, és difícil no imaginar que, en breu, tindrem sistemes d'IA utilitzats pel sistema de justícia penal, en relació amb les eines de valoració del risc penal que hi ha actualment, que serviran per a donar suport a la presa de decisions tant policial com judicial en relació amb qüestions com les mesures immediates que cal adoptar respecte a un agressor o una víctima en relació amb un delictes concret que pot ser perpetrat en breu o les mesures que cal adoptar en relació amb qui ha comès ja un delictes però també en relació amb el que pot perpetrar en el futur. I, davant d'això, han tornat a sorgir els mites, en forma d'esperances i de por. L'esperança que això servirà per a eliminar les limitacions i els biaixos dels tradicionals judicis de perillositat criminal que realitzen els jutges amb suport clínic i que obvien molta informació científica, de manera que la justícia podrà objectivar-se i, aplicant tècniques matemàtiques, determinar qui delinquirà en el futur i qui no. I la por que això farà que siguin les màquines les que avaluen la perillositat de les persones a partir de les dades que aquestes tinguen i que seran, de segur, esbiaixades, entre altres coses perquè la realitat mateixa té biaixos i acabarem discriminant pel mer fet de ser home, de 20 a 30 anys i d'una determinada raça.

Doncs bé, encara no sabem del tot quina serà la realitat d'aquestes IA de valoració del risc, excepte per casos com COMPAS. El que sí que sabem és que venen i que hem de ser capaços d'aprofitar tots els beneficis potencials de la incorporació de la IA al sistema de justícia penal en termes d'eficàcia i eficiència que poden comportar i, a més, de fer-ho sense afectar el reconeixement de tots els drets i les garanties de les persones que hi entren en contacte o es veuen afectats per aquests sistemes. Per a això, hauríem de tindre en consideració almenys les reflexions següents amb què conclouré aquesta presentació.

## V. Conclusions

A manera de conclusió, cal fer algunes reflexions que pivoten sobre dos aspectes clau: la privacitat en relació amb la recollida massiva de dades, la denominada discriminació algorítmica. Respecte al primer punt, i atès que les IA s'alimenten de grans quantitats de dades de diferent naturalesa corresponents amb les variables personals que utilitzen els algorismes predictius, les administracions públiques han començat a desenvolupar una preocupació creixent per la necessitat de protegir la privacitat dels individus. I és que sembla que el tractament automatitzat de dades personals per part de la Policia, sota el pretext d'una lluita eficaç contra la delinqüència, afectarà l'esfera de la privacitat de manera indiscriminada i, en certa manera, el legislador possibilita aquesta intromissió. Davant d'un escenari actual caracteritzat per un increment significatiu de les dades disponibles sobre individus, s'invoca la necessitat de mantindre una especial protecció governamental de la privacitat, desenvolupant procediments com el PIA (*privacy impact assessment*).

En relació amb el segon aspecte, la introducció de les IA en el sistema de justícia penal ha comportat altres riscos relacionats amb el seu ús, diferents de la potencial afectació a la privacitat, que podrien pertorbar l'eficàcia del sistema de justícia i afectar els drets fonamentals de les persones en el sentit d'una potencial afectació al funcionament equitatiu, en el sentit de no-discriminatori, del sistema de justícia, a causa de la utilització de la IA per a la identificació d'individus, de col·lectius o d'àrees urbanes. El risc ací és que l'accés a dades esbiaixades determine que les eines actuarials també responguen a aquestes o que creen biaixos nous a causa d'una mala interpretació de la realitat. A continuació, faré tres reflexions que, a parer meu, han de prendre's en consideració en relació amb el debat respecte a l'ús d'IA en la justícia penal.

La primera reflexió consisteix en la necessitat de diferenciar dos tipus principals de biaixos: (1) biaixos en les dades d'entrenament i (2) biaixos per una distribució desigual real de les variables. El primer té a veure amb la naturalesa mateixa de les dades que alimenten les IA i que poden estar mal registrades, que no siguen estadísticament representatives, o que els paràmetres de l'aprenentatge s'efectuen sobre intervals temporals fortament fitats. Com a conseqüència, la inobservança d'aquesta mena de limitacions perpetua la discriminació algorítmica cap als grups infrarepresentats. En relació amb el segon biaix, hi ha certs factors, aparentment neutrals, que són recollits per la IA, però que no es refereixen a l'actuació de la persona en concret, sinó a l'actuació passada dels seus iguals, aquells que comparteixen gènere, ètnia, edat, etc. Es tracta de caràcters "inmutables" o quasi inmutables, dels quals el subjecte no es pot desprendre. Sobre aquest tema, alguns autors qüestionen l'equitativitat de les IA, especialment les de valoració del risc, que treballen amb aquesta classe de variables, la qual cosa ens porta a la reflexió següent.

La segona reflexió d'interés es refereix al fet que l'abast predictiu d'aquests algorismes és limitat, especialment en relació amb decisions juridicopenals complexes, ja que ni el seu judici és imparcial, ja que, com hem vist, reproduïx els nostres biaixos, ni la seua fiabilitat és absoluta, atès que el seu codi de programació és encara hui incapaç d'interpretar amb precisió i fiabilitat contextos confusos. Enfront d'això, la principal recomanació és que totes aquestes IA han de ser creades per equips interdisciplinaris que incloguen científics socials i juristes capaços d'establir tant els criteris jurídics i criminològics de classificació com d'interpretació de resultats, i no exclusivament per *data scientists* l'objectiu únic dels quals siga el millor rendiment de l'eina en termes matemàtics.



I queda una última reflexió. Les valoracions que hem de fer respecte a per a què pot utilitzar-se una IA en el sistema de justícia penal i respecte a quina mena de variables poden incloure's en els models, han de dur-se a terme tenint en compte que és molt diferent el grau d'afectació de drets que pot derivar-se dels seus usos, tant per l'abast com per les conseqüències que això pot tindre. Encara que anem cap a un escenari d'utilització d'eines de valoració del risc per a, per exemple, decidir el tipus de sanció que s'ha d'aplicar o l'aplicació o no de mesures cautelars com la presó provisional, i que prompte aquestes eines s'automatitzaran per mitjà d'IA, crec que, abans d'implantar aquests sistemes, resulta essencial discernir quin abast tindran aquests instruments, el qual hauria de ser només informatiu i mai decisor.

Si, en un futur pròxim, s'opta per la utilització d'eines actuàries d'IA per a la valoració del risc, hauríem d'estar segurs, com ha assenyalat Slobogin (2006), que aquestes puguen complir tres exigències mínimes: (1) adequació al que, efectivament, necessita saber el jutge que prendrà la decisió; (2) validesa conforme als paràmetres científics; i (3) equitat, la qual cosa, a parer meu, exigeix almenys que el jutge pugui, de tota la informació disponible, eliminar aquelles variables que no resulten justes conforme al que s'avalua, i valorar el risc de la persona pel que ha fet o pot fer. La incorporació de qualsevol tecnologia ha de basar-se en la volició, i no només en la possibilitat. Hem d'incorporar la IA en la justícia penal i en l'activitat policial no perquè ho podem fer sinó perquè, gràcies a això, podem millorar la pràctica de la justícia penal. Òbviament, no podem esperar de cap IA que siga capaç de predir el futur. És evident que cap eina de valoració del risc serà capaç de revertir segles d'injustícia racial o de desigualtat de gènere. No obstant això, crec que, si comprenem el seu vertader abast, incloem la visió ètica i jurídica en un quefer en què predominen els científics socials i els de la computació i, a més, adoptem les precaucions necessàries fruit del respecte als nostres drets i principis, hauríem de ser capaços, gràcies a la IA, de fer justícia un poc millor.

## VI. Referències bibliogràfiques

- Anderson, T. L. i Donath, M. (1990). Animal behavior as a paradigm for developing robot autonomy, en *Robotics and autonomous systems*, vol. 6, núm. 1-2
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity* (Vol. 17). SAGE
- Benítez, R., Escudero, G., Kannan, S., i Rodó, D. M. (2014). *Inteligencia artificial avanzada*, Editorial UOC, Barcelona
- Benko, A. i Lányi, C. S. (2009) History of artificial intelligence, en *Encyclopedia of Information Science and Technology*, Second Edition, IGI Global
- Blumstein, A. i Wallman, J. (eds.). (2006). *The crime drop in America*. Cambridge University Press.
- Brandl, S. G. (2017). *Police in America*. SAGE Publications.
- Brantingham, P. J. i Brantingham, P. L. (eds.). (1981). Environmental criminology (p. 27-54). Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Burnap, P., Rana, O. F., Avis, N., Williams, M., Housley, W., Edwards, A. i Sloan, L. (2015). Detecting tension in online communities with computational Twitter analysis. *Technological Forecasting and Social Change*, 95, 96-108.
- Camacho-Collados, M., Liberatore, F. i Angulo, J. M. (2015). A multi-criteria police districting problem for the efficient and effective design of patrol sector. *European Journal of Operational Research*, 246(2), 674-684.



- Caplan, J. M. i Kennedy, L. W. (2011). *Risk terrain modeling compendium*. Rutgers Center on Public Security, Newark.
- Cohen, L. E. i Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American sociological review*, 44(4), 588-608.
- Giménez-Santana, A., Medina-Sarmiento, J. E. i Miró-Llinares, F. (2018). Risk terrain modeling for road safety: Identifying crash-related environmental factors in the province of Cádiz, Spain. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24(4), 451-467.
- Harbers, M., Peeters, M. M. i Neerincx, M. A. (2017). Perceived autonomy of robots: Effects of appearance and context, en Aldinhas Ferreira, M. I., Silva Sequeira, J., Tokhi, M. O., Kadar, E. i Virk, G. S. (eds.), *A world with robots*, Springer, Cham
- Haselager, W. F. (2005). Robotics, philosophy and the problems of autonomy, en *Pragmatics & Cognition*, vol. 13, núm. 3
- Holland, O. (2004). The future of embodied artificial intelligence: Machine consciousness?, en Lida, F., Pfeifer, R., Steels, L. i Kuniyoshi, Y. (eds.): *Embodied artificial intelligence*, Springer, Berlín
- Labrinidis, A. i Jagadish, H. V. (2012). Challenges and opportunities with big data, en *Proceedings of the VLDB Endowment*, vol. 5, núm. 12
- López-Ossorio, J. J., González-Álvarez, J. L., i Andrés-Pueyo, A. (2016). Eficacia predictiva de la valoración policial del riesgo de la violencia de género. *Psychosocial Intervention*, 25(1), 1-7.
- Miró Llinares, F. (2012). El cibercrimen. Fenomenología y criminología de la delincuencia en el ciberespacio. Marcial Pons, Madrid.
- Miró-Llinares, F., Moneva, A. i Esteve, M. (2018). Hate is in the air! But where? Introducing an algorithm to detect hate speech in digital microenvironments. *Crime Science*, 7(1), 15.
- Miró-Llinares, F. (2019). Inteligencia artificial y justicia penal: más allá de los resultados lesivos causados por robots. *Revista de Derecho penal y Criminología*, 2019, en prensa.
- Ratcliffe, J. H. i McCullagh, M. J. (2001). Chasing ghosts? Police perception of high crime areas. *British Journal of Criminology*, 41(2), 330-341.
- Sherman, L. W., Gartin, P. R. i Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27-56.
- Slobogin, C. (2006). *Proving the unprovable: The role of law, science, and speculation in adjudicating culpability and dangerousness*, Oxford University Press
- Turner, G., Brantingham, D. J. i Mohler, D. G. (2014). Predictive Policing in Action in Atlanta, Georgia. *The Police Chief*.
- Zhang, S. X., Roberts, R. E. i Farabee, D. (2014). An analysis of prisoner reentry and parole risk using COMPAS and traditional criminal history measures. *Crime & Delinquency*, 60(2), 167-192.
- Zimring, W. D. S. F. E. (2006). *The great American crime decline*. Oxford University Press, EUA.

# CONCLUSIONS I PROPOSTES DEL CONGRÉS VALENCIÀ DE SEGURETAT LOCAL: LA PREVENCIÓ DEL SEGLE XXI.

## EL LLIBRE BLANC DE LA PREVENCIÓ I LA SEGURETAT LOCAL VALENCIANA<sup>29</sup>

### **JOSÉ MARTÍNEZ ESPASA**

Comissari en cap de la Policia Local de Dénia

## **I. Introducció**

El Congrés Valencià de Seguretat Local ha abordat una sèrie de temàtiques de gran interès per al moment actual que viu la prevenció i la seguretat dels nostres municipis. S'han seleccionat i analitzat de manera monogràfica les qüestions de prevenció i model de seguretat pública des de la perspectiva del criminòleg Vicente Garrido. A més, era important analitzar els fonaments per a un sistema adequat al nostre territori, des de la perspectiva i l'experiència del jurista i criminòleg Francesc Guillén. L'ecologia del delictes en la seguretat local ha tingut un protagonisme destacat amb les brillants propostes del professor César San Juan.

La professora Lohitzune Zuloaga i el regidor Javier Scotto han abordat l'aspecte polític de la seguretat de les dones especialment i de la ciutadania en general.

Com a colofó, el catedràtic Fernando Miró ens ha oferit una visió de futur sobre la prevenció del delictes, a l'abric de l'avançament de la intel·ligència artificial.

Aquesta visió acadèmica, coneixedora també del treball policial i dels professionals de la prevenció, la seguretat i les emergències, ens ha permès tancar les conclusions i propostes d'aquest llibre blanc.

## **II. L'educació viària com a actitud i vivència**

El moderador i autor d'aquestes consideracions, Pedro Javier Burrueco Gallardo, oficial en cap de la Policia Local de la Nucua, va compartir aquesta ponència amb Miguel Ángel Izquierdo Medrano, comissari en cap de la Policia Local d'Onda, i Ricardo Soriano Ibáñez, comissari en cap de la Policia Local de Quart de Poblet.

L'educació viària ha d'entendre's com una responsabilitat compartida i ha d'abordar-se de manera holística. Per a això, hauria de dissenyar-se un pla de seguretat viària urbana, en el qual caldria preveure els aspectes següents: els centres educatius, les institucions públiques i privades, les associacions, els *mass media*, les infraestructures viàries, el pla urbanístic i el medi ambient. Tots, en relació amb la ciutat. Aquest pla hauria d'establir com a prioritats: l'educació viària de tots els usuaris, especialment els més vulnerables; la formació viària; la informació i sensibilització dels factors de risc; el control i la vigilància; la millora d'infraestructures i de senyalització; el transport de persones i de mercaderies i l'auxili a les víctimes d'accidents. I, dins d'aquest pla, considerem fonamental el desplegament d'un projecte d'educació viària que dispose de programes específics per a cada cicle

<sup>29</sup> Amb les aportacions dels moderadors de les taules: Pedro Javier Burrueco Gallardo, Ricardo Muñoz Blasco, Agustín Rubio López, Ángeles Navarro Gosálbez, Nuria Cuenca Martí, Abelardo Gil Tardío, Francisco Javier Caballero González, Ana Odena del Campo, José Alfonso Fenollosa, Antonio Galiano Viciano, Adrián Jiménez Ribera, José Emilio Fernández Reyes, César Zaragoza Fernández, Estefanía Navarrete Ibáñez, Carlos Pomares Ramón i José Cristian Cañizares Sánchez.

formatiu, el qual hauria de disposar d'un disseny adequat dels materials didàctics impartits per agents de la Policia Local ben qualificats. Amb tot, el que es busca és aconseguir l'objectiu general, que no és un altre que afavorir el desenvolupament integral de l'alumne quant a les capacitats i els nivells bàsics: nivell intel·lectual, cognitiu, afectiu, psicomotor, de comunicació i, sobretot, d'inserció social. Aquesta intervenció, sens dubte, es veurà reflectida en la seguretat viària de les nostres ciutats.

### **III. Els reptes del trànsit i la mobilitat urbana**

El moderador i autor de les idees més destacades d'aquesta activitat fonamental de la Policia Local i de tots els nostres municipis va ser Ricardo Muñoz Blasco, agent de la Policia Local de Cullera. Va compartir taula amb destacats agents de la Comunitat Valenciana, experts en diversos aspectes del trànsit: Alejandro Andrés Sanchís, agent de la Policia de Benidorm; José Sánchez Martí, agent de la Policia Local d'Alacant; i Roberto Santos Salazar, agent de la Policia Local de Dénia.

En l'àmbit dels accidents de trànsit, les idees més destacades van ser:

- L'accidentalitat en el nucli urbà ha augmentat, al contrari que en les vies interurbanes. S'evidencia, per tant, una necessària millora en matèria de seguretat viària en l'àmbit urbà.
- La prefectura provincial de trànsit ofereix dades d'escassa participació dels ajuntaments en les campanyes nacionals de seguretat viària (alcohol, drogues, distraccions, velocitat).
- Són molt pocs els ajuntaments que duen a terme activitats serioses i completes dedicades a la reducció d'accidents. Les actuacions, en el millor dels casos, es limiten a millorar la fluïdesa del trànsit i la gestió d'estacionaments, però no hi ha polítiques locals de reducció d'accidents de trànsit.
- A data de novembre de 2018, només 43 municipis dels 78 de més de 5.000 habitants que hi ha a la província de València, realitzen el tràmit de retirada de punts per infraccions de la Llei de seguretat viària.
- La realització de controls d'alcohol i de drogues és una competència atribuïda per la Llei de seguretat viària als municipis i, en l'actualitat, només un 10 % dels municipis fa aquests controls.
- Estudis recents demostren que la supervisió policial constitueix un pilar bàsic en la reducció dels accidents de trànsit.

La conclusió proposada apunta a la millora dels resultats, quant a nombre i gravetat dels accidents, si s'aplica una correcta supervisió policial, mitjançant els controls de trànsit i més implicació política en la seguretat viària.

En relació amb l'efectivitat i l'eficàcia policial en la investigació dels accidents de trànsit, les principals idees van ser:

- En l'actualitat, no hi ha un plantejament homogeni a tota la Comunitat Valenciana respecte al nivell d'exigència que es requereix per a abordar l'elaboració d'atestats per homicidi o lesions per imprudència en els accidents de trànsit.
- Aquesta situació ens porta al fet que hi haja un percentatge molt elevat d'arxivament d'aquests procediments als jutjats per falta de proves i, evidentment, queden impunes moltes conductes delictives per la falta de perícia dels agents de Policia Local.
- En l'actualitat, s'està portant a debat parlamentari la reforma penal en aquesta matèria, per a la qual cosa hi ha previst augmentar les penes per aquests delictes; no obstant això, sembla evident que un augment de les penes no tindrà cap efecte si molts dels atestats segueixen sense ser aptes per a utilitzar-se com a prova de càrrec en els processos penals.



- Aquesta reforma parlamentària dirigida a l'augment de les penes exigirà encara més, en el sentit d'una millor praxi dels agents de Policia Local, per a la qual cosa hem d'estar preparats i, així, poder esmenar el que fins ara no es feia bé, i per a tindre el nivell necessari que se'ns exigirà després de la reforma.
- Atés que es tracta d'una de les competències exclusives que tenen les policies locals i per raó de la importància dels resultats que produeix, es planteja l'elaboració d'un decret de regulació d'especialitats dins dels cossos de Policia Local:
  - En aquest, ha d'establir-se, entre altres, l'existència obligatòria d'unitats d'atestats en aquells municipis de més de 12.001 habitants, per als accidents amb ferits greus.
  - Unitats de Policia Judicial de Trànsit per a ocupar-se, entre altres, de la investigació dels accidents de trànsit amb resultat de mort i ferits greus, en municipis de més de 20.000 habitants.
  - Creació de tres equips d'investigació d'accidents, un per cada província, dependents de l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències, per a la realització de les investigacions en els casos de resultat de mort, de lesions o de més entitat, als municipis:
    - De menys de 12.001 habitants preceptivament.
    - De 12.001 a 20.000 habitants. Quan el resultat siga presumptament constituït d'homicidi per imprudència.
    - En la resta dels municipis, a sol·licitud de la Prefectura de Policia Local, per l'entitat o la gravetat dels fets, que requerisquen la seua col·laboració.

Un altre aspecte molt desenvolupat en els últims anys és la documentoscòpia:

- Cada vegada més, es requereixen uns coneixements amplis i específics per a dur a terme determinades funcions de policia de trànsit, com són el control i la verificació dels documents vàlids per a conduir, especialment els de ciutadans estrangers. Atés que la nostra Comunitat és eminentment turística, resulta evident que es tracta d'una qüestió general que afecta totes les nostres poblacions.
- Òbviament, les plantilles policials més xicotetes no poden assumir el fet de disposar de personal especialitzat en aquesta matèria, per la qual cosa és necessari acudir a altres cossos policials per a obtindre ajuda.
- Una alternativa que s'hi pot plantejar seria la possibilitat de crear gabinets de documentoscòpia en aquelles poblacions que ja disposen d'aquests serveis, i centralitzar en aquestes el partitge documental, mitjançant acords o convenis supramunicipals.

En una tercera àrea temàtica, es va treballar en el trànsit i la mobilitat urbana i es va proposar la creació, dins del CISE, d'un departament o una àrea de Trànsit que tinga com a missió l'elaboració de procediments, treballs de recerca o assessorament a les entitats locals en matèria de trànsit i seguretat viària, que permeta disposar de solucions en temps real als nous reptes de mobilitat, com els VMP, els vehicles autònoms i els carrils bici, mitjançant directrius i circulars que els ajuntaments puguen utilitzar per a regir millor la convivència en les nostres vies.

Com a conclusió, la nova Llei 17/2017, de coordinació de policies locals, constitueix un punt de partida per al futur de les policies. L'article 7 d'aquesta llei estableix, per primera vegada en una llei de coordinació i en relació amb el trànsit:

“o) L’impuls de la coordinació de les actuacions dels municipis de la comunitat autònoma en matèria de trànsit i seguretat viària”.

Això ens permet ara dissenyar i modelar aquest impuls en la seguretat viària com volem que siga: és el moment d’elaborar un model d’actuació que ens permeta millorar i suplir l’absència de polítiques públiques locals en matèria de trànsit, analitzar les dades obtingudes fins hui i generar solucions viables i reals que es puguen escometre des de la Generalitat i per mitjà de l’AVSRE, en la seua funció coordinadora i assessora dels ens locals.

Qüestions que, per l’entitat i la transcendència que tenen, han d’abordar-se ara en el nou model de Policia que pretenem crear.

#### **IV. L’associació de municipis: la solidaritat i col·laboració entre administracions locals en matèria de prevenció i seguretat**

Aquesta ponència ha estat dirigida i redactada per Agustín Rubio López, inspector en cap de la Policia Local de Finestrat, expert en aquesta matèria per la seua experiència en la Comissió Comarcal de Prevenció i Seguretat de la Marina Baixa. Coneixedor també d’aquest aspecte fonamental del municipalisme és José Antonio Monfort Pons, intendent en cap de la Policia Local de Xàbia i membre fundador de la comissió comarcal de la Marina Alta. I, igualment, Francisco Catalán Pradas, comissari en cap de la Policia Local de Borriana, que forma part de l’àrea metropolitana de Castelló.

Històricament i, sobretot, des de la ja obsoleta Llei 2/86, de forces i cossos de seguretat, s’han previst tota classe d’acords entre administracions locals amb les supramunicipals, però hem mancat d’eines tant administratives com materials eficaces per a materialitzar àgilment aquests acords. Vull destacar sobretot l’absència de suport legal als acords entre ajuntaments en matèria de seguretat. El servei de policia local és, majoritàriament, comú quant a funcions i missions en tots els municipis, per la qual cosa la mobilitat territorial pròxima no presenta gaires dificultats (ens coordinem amb policies autonòmiques i estatals, però no entre les policies locals). Fins a l’època actual, s’han materialitzat escasses experiències de col·laboració efectiva entre cossos de policies locals limítrofs. Alguns exemples en són la Comissió Comarcal de Prevenció en Seguretat Local de la Marina Baixa (CCPSLMB), el Consell de Coordinació Policial de l’Àrea Metropolitana de Castelló i la Comissió de Coordinació de la Marina Alta. Per això, veiem amb bons ulls que la nova llei de coordinació haja previst fórmules d’associacionisme, el desenvolupament del qual ha de passar per establir eines senzilles per a superar almenys l’encotillament territorial de les policies locals quant a cooperació, interacció i participació en la seguretat local amb els seus municipis limítrofs, qüestió que es quedarà coixa sense un canvi efectiu (encara que siga puntual) sobre aquest tema en la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat que permeta, almenys pel que fa a la col·laboració de competències pròpies de la Policia Local, l’actuació d’aquesta en els termes municipals que així ho acorden, sense necessitat de fórmules complexes d’associacionisme.

Per descomptat, també convé aclarir, legalment, la situació dels policies locals que presten serveis fora del municipi del qual depenen, defensant la fórmula senzilla que, en tot cas, continuen depenent laboralment del seu municipi d’origen, raó per la qual s’hauria de desplegar una regulació adequada de la comissió de serveis circumstancials i/o extraordinaris.

Per a impulsar aquest associacionisme i dotar o facilitar les eines de coordinació efectiva, cal la implicació de les administracions supramunicipals. A més, cal donar prioritat a les comarques que així ho decidisquen, especialment en programes o suports informàtics conjunts, transmissions i canals de comunicació i, sobretot, tutelant i impulsant la unió efectiva dels cossos de Policia Local.



## **V. La formació com a eix de millora de la seguretat**

Aquesta taula va ser presentada i moderada per Ángeles Navarro Gosálbez, cap del Servei de Formació en Seguretat i Emergències (IVASPE) de l'AVSRE. Hi participaren la directora general de Formació Professional del Ministeri d'Educació i Formació Professional; i Francisco Bernabéu Ayela, comissari principal de la Policia Local d'Elx.

El contingut d'aquesta taula és fonamental per al futur de les policies locals, ja que la Llei 17/2017, de coordinació de policies locals, conté unes previsions ambicioses i pioneres en l'àmbit de la selecció i la formació, relacionades amb la carrera professional, l'acreditació de la fase prèvia per a aspirants a policia local, el curs bàsic de capacitació, els denominats alts estudis professionals i el major protagonisme de l'IVASPE amb la col·laboració de les universitats públiques, desenvolupant títols d'expert i impulsant el programa agent tutor.

## **VI. La nova Llei 17/2017, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana**

Aquesta taula va ser moderada per Nuria Cuenca Martí, tècnica de la Generalitat Valenciana, secretària de la Comissió de Coordinació i Gabinet Tècnic de les Polícies Locals. Hi van participar com a ponents Antonio Collado Gimeno, comissari en cap de la Policia Local de Xàtiva; José María Conesa García, comissari principal en cap de la Policia Local d'Alacant, i José Javier Cuenca Cervera, cap de la Unitat de Selecció de la Diputació de València.

La nova Llei 17/2017, de 13 de desembre, de la Generalitat, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana, es desplega a l'empara de la Llei orgànica 2/1986, de forces i cossos de seguretat, que trasllada a les comunitats autònomes la competència en matèria de coordinació de les policies locals en els seus respectius àmbits territorials, l'homogeneïtzació dels diferents cossos de policies locals i la fixació de criteris de selecció, formació, promoció i mobilitat.

Els antecedents de l'actual Llei de coordinació de policia local van focalitzar els seus esforços a millorar la formació i el perfeccionament dels integrants del cos de Policia Local de la Comunitat Valenciana. Aquestes metes queden ara reforçades amb els recents canvis normatius dirigits a materialitzar una millor professionalització dels cossos de Policia Local dels municipis de la Comunitat: s'ha sistematitzat la formació d'entrada i s'ha revitalitzat la tasca educativa de l'IVASPE, assegurant la recepció de la professió de policia local als canvis en el mapa educatiu. En un sentit més específic, la nova llei presta especial atenció al procés de selecció: el disseny de les convocatòries, la realització de proves prèvies o la possibilitat d'encomanar-ne l'execució material a l'IVASPE són només alguns dels aspectes la repercussió positiva dels quals serà explícita durant els pròxims anys, perquè aquesta nova regulació porta el col·lectiu policial valencià a encapçalar l'avanç en el panorama autonòmic.

Destaquem la importància que adquireix, en el text legal, la nova aposta que també es fa pel desenvolupament de la carrera professional, amb la fixació d'un sistema d'accés eficaç i garantista que promou la promoció interna i la promoció amb mobilitat. En aquesta línia, s'estableix la constitució de noves escales i categories a fi d'aconseguir una millor especialització i divisió de tasques dels cossos. La Llei també advoca per un model garantista que pose fi a la situació d'instabilitat dels agents en situació d'interinitat, per la qual cosa es desenvolupa un procés de consolidació per als funcionaris interins.

Cristallitzats tots aquests propòsits, la nova normativa assenta els seus fonaments en un nou objectiu principal, que és el d'homogeneïtzar l'estructura i el funcionament del cos de Policia, a fi de donar una resposta més efectiva a les demandes i necessitats contemporànies. Per a això, el text legal no només pretén millorar la coordinació interna de la Policia Local, sinó que, a més, fomenta el disseny



de polítiques noves que promoguen i faciliten la cooperació entre els diferents cossos i organismes públics, així com la planificació d'actuacions, fonamentades en una anàlisi prèvia exhaustiva, gràcies a la tasca que ara desenvolupen l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a Emergències, l'Observatori de Seguretat de la Comunitat Valenciana i el Gabinet Tècnic de Coordinació de Polícies Locals de la Comunitat Valenciana.

## **VII. Els reptes de les representacions sindicals en la Policia: igualtat, jubilació anticipada, drets laborals, millores pendents**

Abelardo Gil Tardío, comissari principal de la Policia Local de València i president d'UNIJEPOL-CV, va ser l'encarregat de moderar aquesta ponència tan rellevant per a la Policia Local valenciana.

Des de la perspectiva dels caps i comandaments policials, la Policia Local afronta reptes antics i nous. Alguns d'aquests han obtingut resposta amb la nova Llei 17/2017 (com el Comitè d'Assumptes Interns, aspectes destacats de formació i d'homogeneització de recursos). D'altres segueixen pendents

–i poden rebre una solució a escala reglamentària– com la uniformitat de tots els agents de la Comunitat Valenciana (encara que això seria desitjable nacionalment).

La progressiva restricció i previsible desaparició dels agents interins han provocat una situació de canvi que està generant problemes de prestació de servei. La jubilació anticipada de policies locals ha accentuat aquesta problemàtica en tots els municipis. La millora en la qualitat del servei es percebrà probablement en cinc anys, quan es renove i consolide la selecció de funcionaris de Policia Local.

### **La jubilació anticipada de les policies locals**

Aquest punt va ser tractat per Francisco Javier Caballero González, secretari d'Administració Local i Serveis a la Comunitat d'FSP-UGT, escassament un mes abans que es publicara en el BOE el Reial decret 1449/2018, de 14 de desembre, pel qual s'estableix el coeficient reductor de l'edat de jubilació en favor dels policies locals al servei de les entitats que integren l'Administració local. Per això, la ponència s'ha adaptat a la vigència d'aquest decret vital.

El passat 14 de desembre, va publicar-se el tan esperat Reial decret 1449/18, pel qual s'establien els coeficients reductors per a l'accés en l'edat de jubilació als policies locals.

El Reial decret arriba tard, segons el parer d'UGT, perquè, des d'abril del 2017, quan es van fer les primeres aportacions al primer esborrany i, després, a l'exposició pública el mes de juliol d'aquell mateix any, el Govern d'Espanya va guardar, en el racó de l'oblit, el document i les aportacions, fins que en 2018, el Govern actual va desempolsar, va aprovar i va publicar aquest reglament.

Això va ser producte a l'empara de l'articulat de l'RD 1698/2011, en el qual s'indica que les organitzacions sindicals representatives i amb interessos legítims i directes sobre el col·lectiu de policies locals formaren part del procediment tant en les aportacions com en la informació i el trasllat del conjunt de l'expedient, així com en la proposta final de reial decret.

Primer, vam presentar al·legacions a la memòria del projecte i, després, al projecte mateix. La regulació dels coeficients i l'aplicació d'aquests difereix, en gran manera, de la que hi ha establida per a altres col·lectius d'activitat semblant dins dels grups de classificació professional per activitat (CNAEs), com per exemple la Policia Autònoma del País Basc (i col·lectiu de bombers, encara que diferent activitat).

En definitiva, feia falta aquest reial decret perquè el col·lectiu de Policia, amb un nivell d'exigències físiques i psíquiques tan alt, poguera exercir el seu dret a l'anticipació de la jubilació, això sí, sense minvar el sistema públic de pensions, amb la sobrecotització efectuada per aquests i les administracions.



Però, des d'UGT, estem segurs que les consideracions que férem als esborranys del Reial decret, i que no han sigut recollides, la jurisprudència i la normativa futura s'encarregaran de canviar.

## **Disposició transitòria setena de la Llei 17/2017, de mesures correctores de la desigualtat de gènere en els cossos de Policia Local**

Ana Odena del Campo, agent de la Policia Local de València i coordinadora general de CCOO Policia del País Valencià, va abordar específicament la discriminació positiva en favor de la dona de la nova llei.

L'objectiu d'aquesta disposició és aconseguir l'equilibri d'homes i de dones en les plantilles. Equilibri que s'estableix en un 60 % d'homes i un 40 % de dones. Per a fer-ho possible, s'establiran les accions positives previstes en la normativa d'igualtat de gènere mitjançant els necessaris plans d'igualtat dels diferents ajuntaments.

La Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, pretén promoure l'adopció de mesures concretes a favor de la igualtat en les empreses i, dins del mateix àmbit de l'ocupació, es consignen mesures específiques sobre els processos de selecció per a la provisió de llocs de treball en el si de l'Administració de l'Estat. I la projecció de la igualtat s'estén a les forces i els cossos de seguretat i a les forces armades.

Per tant, i a l'abric d'aquesta llei orgànica, aquesta mesura transitòria s'implementa en una reserva del 30 % de les places d'accés a l'escala bàsica per a dones.

Una vegada assolit aquest objectiu, la disposició mencionada ja no tindrà objecte i, per tant, deixarà de tindre efecte.

Les dades demostren la necessitat de l'establiment de mesures correctores. A escala autonòmica, estem al voltant d'un 12 % de presència de la dona. En la Policia Municipal de Madrid, hi ha una presència del 12,32 % de dones. En la Policia Local de Canàries, té una presència fins i tot més baixa, el 9,1 %, similar a la Guàrdia Civil. En l'*Ertzaintza*, un 12 %, similar a la Policia Nacional. L'única que se salva un poc és la policia de Catalunya, els Mossos d'Esquadra, amb el 21 %.

A Espanya, en el conjunt de les policies locals, només un 10,8 %, aproximadament, són dones. Als Països Baixos o a Suècia, la presència de la dona representa un 30 %.

## **El paper del sindicalisme en els cossos de Policia Local**

José Alfonso Fenollosa, vicepresident autonòmic d'Administració Local de CSIF, Comunitat Valenciana, va fer la reflexió següent.

Cal remuntar-se als inicis dels anys 80 per a començar a veure les inquietuds sindicals en els cossos de Policia Local.

Lluny semblen quedar els temps en què un policia, aleshores municipal o alguatzil, havia de continuar treballant en altres ocupacions (taxista, conductors d'ambulàncies, etc.), una vegada finalitzat el seu horari de treball. Horaris que, a més, solien estar exempts de qualsevol regulació i que consistien en torns de treball maratonians.

A poc a poc, els grups sindicals que s'iniciaven van començar a fer passos per a la consecució d'unes millores salarials i laborals que tingueren en compte la peculiaritat de la nostra professió.

A poc a poc, amb molt de treball, alegries i disgustos, van anar consolidant-se nous drets i assoliments socials. Les lleis de coordinació, LOFCS, TREBEP, etc. han contribuït a això.

En la tramitació i l'aprovació de tota aquesta legislació han participat els sindicats, sense els quals, difícilment podríem haver arribat a la situació actual.

A més, els sindicats han contribuït a la millora de la formació dels policies locals, per mitjà de plans de formació d'ajuntaments, diputacions, etc. o, fins i tot, impartits per ells mateixos. Per tant, han cobert el dèficit que les administracions tenien en aquesta matèria en època de crisi.

Hui, un policia local necessita, per a accedir al cos, lluny de les quatre regles i un dictat dels orígens, una titulació corresponent al grup C2, encara que la majoria posseeix una titulació superior i, fins i tot, molts tenen una doble titulació universitària.

Aquesta adaptació a les peculiaritats diàries i l'actualització contínua d'aquestes ha permés que per als sindicats fora més fàcil arribar a una situació actual en la qual el salari ja no fa necessari un treball auxiliar, l'horari de treball permet fer festa els festius, la conciliació familiar és cada vegada millor i, sobretot, l'ocupació i la funció policial està més dignificada.

Malgrat tots aquests assoliments, també hem de reconèixer els errors, que tot i que sense mala fe, sempre es produeixen en qualsevol negociació, bé per massa confiança o per la peculiar burocràcia i especialitat de les nostres administracions.

Ara mateix, estem a les portes de tornar a fer un salt qualitatiu en els drets dels policies. Un salt que, com tots sabeu, suposarà la jubilació anticipada de policies locals. I això s'ha aconseguit gràcies a la unió sindical, sense fissures, tantes vegades demandada pel col·lectiu.

Queda molt de camí per fer, però estem segurs que, amb el suport que sempre ens brinden els companys, aquest camí ens portarà a la consecució de les metes preteses.

## VIII. La mediació

Antonio Galiano Viciano, oficial en cap de la Policia Local d'Ondara, va moderar aquesta taula temàtica, baluard de la nova Llei de coordinació i del treball que, a la Comunitat Valenciana, abanderaren mundialment Vila-real i València. Els ponents van ser José Benlloch Fernández, alcalde de Vila-real i Domingo Adán Ortiz, comissari en cap de la Policia Local de Vila-real, així com Antonio Berlanga Sánchez, inspector de la Policia Local de València.

El model de mediació policial que desenvolupa Vila-real es basa fonamentalment en l'actuació, les possibilitats i els beneficis de la mediació policial, incidint en el fet que ha de ser l'eina útil i irrenunciable per a la gestió de conflictes de convivència i que, a més, ha d'encaminar-se a una altra forma de fer policia, més preventiva i proactiva, és a dir, una policia compromesa amb la ciutadania a la qual es deu, des de la seua visió de servidors públics al servei de la pacificació social.

D'altra banda, des de la visió de la Policia Local de València, es va posar èmfasi en l'adaptació dels diferents programes i serveis de mediació de les diferents policies locals i les bases per al desplegament de la nova Llei de coordinació 17/2017 en aquesta matèria. En el model d'adaptació poden formular-se set passos o elements que cal seguir: confiança, legitimitat, *engagement*-ciutadania, formació, transparència i comunicació, compromís-organització i, finalment, **BATNA-MAAN** (*Best Alternative To a Negotiated Agreement*/millor alternativa a un acord negociat). Es va repassar breument l'evolució del Programa de mediació policial a València, amb la posada en marxa del Servei de Mediació Policial de 2010; en 2014, va posar-se en marxa la mediació policial expressa i, finalment, en 2015, van fer un pas més amb el Programa de mediació intercultural.

## **IX. La proximitat policial en l'espai urbà**

Adrián Jiménez Ribera, becari investigador de l'AVSRE, es va encarregar de presentar i moderar aquesta ponència, amb experts de reconegut prestigi. José Luis Carque Vera, comissari principal en cap de la Policia Local de Castelló; Paz Lloria García, professora titular de Dret Penal de la Universitat de València i directora de la Càtedra PROTECPOL i José Serrano Julián, comissari principal en cap de la Policia Local de València.

El cos de Policia Local té encomanat el deure de mantindre una convivència pacífica i ordenada en l'espai municipal; és una institució que, per les característiques i el funcionament que té, ocupa una posició pròxima a la ciutadania i vetla pels seus problemes quotidians. Per aquests motius, per a garantir l'eficàcia del seu treball i la satisfacció local, és imprescindible l'existència de confiança i comunicació amb els residents municipals.

Els models i les propostes de policia de proximitat o policia comunitària es desenvolupen amb el propòsit d'aconseguir aquestes metes i millorar l'eficiència de la tasca policial mitjançant la participació i la interacció dels agents amb la comunitat local. Són una resposta a les crítiques i demandes civils, que exigeixen més dedicació i atenció dels serveis públics a les preocupacions locals, així com una actitud proactiva d'enteniment, més enllà de les formalitats burocràtiques.

D'aquesta manera, l'objectiu de la proximitat policial és dirigir l'arquetip policial tradicional, fonamentat en l'aplicació estricta de la llei i la repressió del delictes, cap a un model en el qual es promoga la relació recíproca i el compromís amb els ciutadans. Tot això, a fi d'obtenir un servei públic eficaç que responga a les necessitats locals i que permeta la cooperació, confiança i corresponsabilitat dels habitants en el manteniment de l'ordre, a més d'oferir informació accessible sobre l'estat i les circumstàncies que envolten la seguretat municipal. Es tracta, doncs, d'una aproximació que garanteix una gestió eficient dels recursos disponibles, ja que promou la implicació ciutadana en la seguretat i la detecció anticipada de riscos potencials.

En aquest model, els agents exerceixen un paper crucial durant el seu servei quotidià, en tant que són els encarregats de conèixer les principals inseguretats veïnals i d'eliminar les barreres que distancien la Policia. Han d'assumir una posició pròxima com a concitadans i prioritzar els problemes que ocasionen més preocupació en la comunitat; els seus esforços no han de limitar-se a actuar de manera ràpida davant de l'aparició d'un conflicte, sinó que també han de conèixer les circumstàncies de risc presents en la comunitat per a treballar en la prevenció del delictes abans que es produísca. Per la seua banda, les prefectures són la pedra angular del model de proximitat policial, perquè són les responsables d'emfatitzar aquests valors en els integrants dels seus cossos, així com implicar-los i motivar-los.

En síntesi, un dels primers passos cap a un servei públic de qualitat és el disseny de polítiques i plans d'actuació que prioritzen i reforcen la proximitat policial en l'espai municipal. Per tant, es recomana que les alcaldies i prefectures orienten els seus esforços a promoure aquests valors en els seus agents i a eliminar les barreres amb els residents. Un bon punt de partida és destinar més recursos a conèixer, previndre i solucionar els problemes quotidians que més consternació produeixen en els habitants, així com facilitar la involucració i participació ciutadana en qüestions relacionades amb la seguretat municipal. Si s'estima oportú, podran reservar-se càrrecs, mitjans i materials específics per a aquestes tasques.

## **X. Els programes preventius a l'escola: assetjament escolar**

José Emilio Fernández Reyes, comissari de la Policia Local d'Elda, va presentar i va moderar aquesta taula. En qualitat de ponents, hi van assistir: Ana Moyano Gómez, psicòloga, Rafel Covas Femenia, policia local de Pollença i coordinador del Programa agent tutor de les Illes Balears i Yolanda García González, agent tutora de la Policia Local de Nules.

De tots és sabut, en els temps que corren, que alguna cosa està fallant en el nostre engranatge social, alguna cosa no va bé, la situació actual xerrica. Només en els últims anys, han saltat totes les alarmes, molts casos d'assetjament escolar ens han convulsionat i ferit com a societat civilitzada i desenvolupada que som. La societat espanyola mereix saber gestionar amb solvència aquestes situacions. És alarmant que succeïsquen de manera tan brutal i repetida, fins i tot en edats atroçment primerenques. Remetem-nos a casos com el de la xiqueta de 8 anys agredida pels seus companys a Palma, o els nombrosos suïcidis a edats primerenques que es produeixen al nostre país, sense oblidar els casos que queden ocults entre el silenci dels racons dels centres, on, a vegades, aquests fets es viuen com a estigmes que hem de camuflar.

Malgrat tot això, poca és la formació que hi ha a l'abast de famílies, docents i professionals de l'educació. Podríem distingir amb facilitat on està el límit entre un conflicte puntual i un comportament assetjador, què faig com a mestre, professor o pare: hi intervenc i solucione o dote el xiquet d'eines perquè ho faça ell mateix; implique la resta de companys o no ho faig; com a observador passiu, puc fer alguna cosa més... Milers de preguntes sense respostes coherents i conjuntes. I és precisament d'aquesta demanda, d'on naix la necessitat de programes d'actuació dirigits a previndre aquest flagell que ens assota, com és l'assetjament escolar.

L'Administració pública cada vegada està més sensibilitzada amb aquest fenomen i, concretament, a la Comunitat Valenciana, mitjançant l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències (AVSRE) i l'Institut Valencià de Seguretat Pública i Emergències (IVASPE), s'està articulant el programa denominat "Agent Tutor", l'objectiu principal del qual és la prevenció i l'erradicació del problema apressant de l'assetjament escolar.

El programa "Agent Tutor" es desplega per mitjà de la formació que ofereix l'AVSRE, a través de l'IVASPE, el qual, entre altres funcions, és l'òrgan encarregat d'organitzar, homologar i impartir la formació reglada a tots els policies locals de la Comunitat Valenciana.

Tal com va poder apreciar-se en el Congrés, va quedar patent la potència, importància i gran repercussió que aquest programa està tenint a la Comunitat Valenciana i en aquelles altres comunitats autònomes on s'ha implantat el sistema, com és el cas de les Illes Balears, d'on procedeix un dels ponents. Aquest programa s'articula sobre la base de la intervenció integral, una vegada denunciat un cas, així com de xarrades per a previndre i conscienciar els alumnes dels centres docents sobre la gravetat de les conductes dels assetjadors, així com de les conseqüències per a les víctimes. Aquesta intervenció integral està composta pel suport a col·legis, famílies, xiquets i xiquetes, així com l'elaboració dels informes que pertoquen en cada cas, davant de Serveis Socials, Fiscalia, etc.

D'altra banda, també es va presentar, a manera de ponència, el Mètode Cheri per a la Prevenció i el Tractament de l'Assetjament Escolar, per part de la coautora del procediment, la senyora Ana Moyano. Aquest mètode de prevenció, tal com va expressar la ponent, es fonamenta en les arrels profundes de la psicologia social i el desenvolupament grupal dels individus, així com en els paràmetres psicològics necessaris per a operar canvis imprescindibles en la roda de l'assetjament que, una vegada posada en marxa, requereix tota l'ajuda necessària per a detindre-la. Amb aquest mètode, mitjançant l'educació en valors, la gestió emocional així com la consecució d'unes habilitats socials correctes, es dona formació a tots els agents implicats, de manera diferenciada i especialitzada a cada un d'ells, en l'assetjament escolar: família, col·legi, entorn escolar (espectadors), agents externs (Policia Local), víctimes i assetjadors. Tot això, amb l'objectiu de previndre i d'evitar l'assetjament escolar.

## **XI. La gestió de la informació en les policies locals de la Comunitat Valenciana. Transparència, dades i intel·ligència policial**

César A. Zaragoza Fernández, comissari principal en cap del cos de la Policia Local d'Elx, va moderar i va presentar aquesta taula. Hi van participar José Eugenio Medina Sarmiento,

intendent de la Policia Local d'Elx; Juan Ramón Navarro Homobono, sotsinspector de la Policia Local d'Alcobendas i Simón Planells Struse, doctor en Economia i màster en Economia Pública.

En els últims anys, la transparència s'ha convertit, al nostre país, més que en una eina que proporciona als ciutadans accés a la informació sobre les activitats públiques, en una arma llancívola amb la qual els polítics d'un color i d'un altre i els seus simpatitzants tracten de desgastar el seu oponent. Des que, el desembre de 2013, es va publicar la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, hem assistit a un flux incessant de notícies en els mitjans de comunicació i les xarxes socials, en què s'abocaven acusacions a compte de títols universitaris, situacions financeres i viatges de persones públiques. Mentrestant, els ciutadans es preguntaven pel nombre de policies que vigilen les seues ciutats i els seus camps i reclamen més proximitat de les diferents forces de seguretat, una proximitat que els permeta conèixer què estan fent per a solucionar els seus problemes sobre els sorolls, els actes vandàlics, la venda de droga o les conductes incíviques que pateixen diàriament. I és que, al contrari del que ocorre en altres països del nostre entorn, ni la nostra administració en particular, ni la societat en general, han desenvolupat una cultura del que els anglosaxons anomenen la *accountability*. En aquest sentit, sorprén i, en algunes qüestions concretes, fins i tot alarma, veure que en països com el Regne Unit o els Estats Units publiquen en pàgines web les dades sobre les denúncies per delictes i activitats incíviques pràcticament en temps real i, a més, ofereixen accés a la distribució espacial de la Policia, permeten conèixer quin agent està assignat a tal o tal altre barri i, fins i tot, faciliten dades sobre el nombre d'identificacions que els encarregats de la seguretat han dut a terme. En definitiva, rendeixen comptes sobre la seua acció preventiva i, també, reactiva, la qual cosa requereix una minuciosa planificació i sobretot, una correcta gestió de les dades d'interés policial.

Però la veritat és que, al nostre país, fins i tot salvant les al·ludides qüestions culturals, seria realment difícil portar a terme aquestes polítiques, atesa l'orientació fonamentalment procedimental de les nostres aplicacions de gestió i de les bases de dades i també, i això és el que crida poderosament l'atenció, l'escàs tractament analític que d'aquestes fem els membres de les forces i dels cossos de seguretat en general i els cossos de policia local en particular, com va posar de manifest el doctor Planells en la seua intervenció.

No obstant això, aquesta situació podria estar canviant, encara que lentament. Una mostra d'això han sigut sengles experiències pioneres en els cossos de policia local d'Alcobendas i d'Elx que, en aquest Congrés Valencià de Seguretat Local, mostraren l'inspector Navarro i l'intendent Medina en les seues intervencions. Tots dos, responsables dels departaments d'anàlisi dels seus respectius municipis, van mostrar les moltes possibilitats que té la implantació d'aquesta mena d'estratègies per a la gestió dels cada vegada més reduïts recursos policials.

En aquest sentit, la veritat és que l'evidència científica i l'experiència pràctica han mostrat la innegable utilitat de l'aplicació de diferents tècniques analítiques i eines, l'objectiu de les quals és oferir una resposta policial assentada sobre la base de models com la policia orientada a la solució de problemes (Goldstein, 1979), la policia de punts calents (Weisburd i Green, 1995), la policia guiada per la intel·ligència (Ratcliffe, 2003) o la policia basada en l'evidència (Bullock i Tilley, 2009), transcendent, d'aquesta manera, models obsolets i necessitats de quantitats ingents de recursos com els reactius o de patrullatge aleatori, amb escassos resultats, com van demostrar les investigacions desenvolupades a Kansas (Kelling *et al.*, 1977). Així, l'anàlisi espacial i temporal dels esdeveniments d'interés policial ha permés desplegar, en els llocs on es concentren aquestes activitats, els efectius de seguretat, amb la qual cosa se n'optimitza la gestió i els resultats obtinguts en l'àmbit científic es traslladen, d'aquesta manera, a la praxi diària d'algunes institucions policials i, també, es proporciona informació fiable als ciutadans sobre l'impacte que tenen en el seu entorn les diferents qüestions relacionades amb la seguretat.

No obstant això, com han posat de manifest els ponents d'aquesta taula, no serà possible obtenir els beneficis que aquestes estratègies reporten si no es donen unes condicions mínimes. En primer lloc, resulta obvi que serà un requisit imprescindible disposar de bases de dades correctament depurades



i estructurades, de manera que permeten el tractament d'aquestes per mitjà de programes informàtics com els sistemes d'informació geogràfica o els orientats a l'anàlisi estadística. En segon lloc, serà necessari disposar de departaments amb funcions específiques d'anàlisi que, al seu torn, estiguen dotats d'una estructura estable, amb procediments organitzats i definits per a recollir i distribuir informació coherent amb el fi per al qual van ser creats i que estiguen conformats per persones que tinguen coneixements en la gestió i l'anàlisi de les dades policials. I, finalment, és imprescindible dotar l'organització policial de canals que permeten sistematitzar el flux d'informació entre els agents que presten el seu servei en les unitats més pròximes als ciutadans i a les preocupacions d'aquests, cap als gestors dels recursos de seguretat i cap als responsables polítics, els quals, en definitiva, seran els que prendran les decisions sobre les estratègies preventives i reactives que s'hauran d'adoptar.

## **XII. L'atenció policial en la lluita contra la violència de gènere**

Estefanía Navarrete Ibáñez, del Grup GAMA, és comissària de la Policia Local de València i va presentar i moderar la taula, composta per Eva Gadea Palonés, de la Unitat Artemis, agent de la Policia Local de Dénia, i Renato Sansalvador Ramírez, del Grup Minerva, oficial de la Policia Local de Cocentaina.

Les policies locals tenen un repte fonamental en aquest segle XXI: aconseguir que l'ètica de la cura forme part d'una estratègia transversal de servei a la ciutadania. En aquesta línia, s'han creat en moltes poblacions grups específics per a tractar la violència cap a les dones, que no han de dedicar-se només a protegir les víctimes del seu agressor; és això i molt més...

El tractament des de la Policia Local del fenomen de la violència de gènere, que deixa de mitjana una cinquantena d'assassinats a l'any (dones i els seus fills i filles) i quasi 1.000 dones assassinades des que es van començar a recollir estadístiques en el 2003, ha d'encapçalar, sens dubte, l'agenda d'una Policia Local adaptada a la seua ciutadania. Què hi ha més preuat en un estat democràtic que el dret a la vida? El tracte que hem de dispensar a les víctimes ha d'arribar a l'excel·lència.

Elles, moltes vegades, són les grans oblidades: pensem per elles, decidim per elles i això no ha de ser així.

Per això, en aquest Congrés, els hem volgut donar protagonisme: que ens parlen, que ens diguen com se senten, què és el que necessiten en uns moments tan durs. Ací hem parlat d'una cosa més profunda que els protocols; hem parlat d'humanitat: detecció, escolta empàtica, acompanyament. No només cal protegir-les, cal acompanyar-les cap a una eixida lliure i segura i, en aquest camp, les policies locals tenen molt a fer i a dir. Som els i les més pròximes, qui ha de coordinar-se activament amb Serveis Socials, centres de salut i la resta d'institucions de suport a les víctimes, de manera que teixim una xarxa d'acompanyament, d'ajuda i de protecció que connecte totes les institucions i permeta a les dones eixir d'aquestes situacions abusives. Hem de ser proactius i proactives i buscar, no només esperar. També hem de proposar els canvis legislatius que considerem que poden millorar la seua situació, i ens haurien d'escoltar. Perquè jurem o prometem la nostra Constitució, en què la igualtat és un dels drets fonamentals.

Hem de prendre'ns molt seriosament la nostra formació i sensibilització, saber a què ens enfrontem i conèixer la perspectiva de gènere. Perquè aquest fenomen és global i tots i totes nosaltres hem d'aprendre a desaprendre, única manera d'avançar.

#PerElles #PerASerCadaVegadaMésIguals.



### **XIII. La Policia local com a policia judicial**

Carlos Pomares Ramón, inspector de la Policia Local de Mutxamel, va presentar i va moderar aquesta taula, que també va comptar amb José Rodríguez Vacas, intendent de la Policia Municipal de Madrid i Julio Vadillo García, agent de la Policia Local de Brunete.

La policia local és policia judicial genèrica i no pot formar part de les unitats orgàniques de policia judicial. Això no impedeix que puguen dur a terme la investigació de qualsevol delictes tant a requeriment dels òrgans judicials com de manera autònoma. No obstant això, les seues funcions presenten certa limitació, ja que les actuacions extraterritorials han de comptar amb el requeriment i/o l'autorització judicial prèvia.

El caràcter col·laborador dels cossos de policia local no suposa subordinació d'aquests sobre els membres de les unitats orgàniques de policia judicial.

Els acords i protocols signats en matèria de policia judicial no deixen de ser eines administratives que articulen el desig de les administracions públiques d'enfocar la seua activitat cap a tal o tal altra comesa d'una manera determinada, però no poden pretendre tindre vocació de regulació normativa. La no-subscripció d'aquests acords no exclou els cossos locals de realitzar les funcions de policia judicial.

Problemes de coordinació que fan molt difícil i problemàtic l'encaix adequat, en el sistema de seguretat pública, dels cossos de policia local que realitzen funcions de policia judicial. Aquest ha de passar ineludiblement per millorar les vies de coordinació policial i traspàs d'informació, així com per la inclusió de les policies locals en els òrgans de coordinació de policia judicial.

Les funcions de policia judicial exigeixen un mínim de condicions perquè es puguen dur a terme, de manera que només plantilles ben estructurades, formades i amb recursos suficients haurien de fer-se'n càrrec. En aquest sentit, la possibilitat d'associació de municipis o els models de policia autonòmica que partisquen de la coordinació eficaç de les policies locals, podrien facilitar que els cossos locals facen funcions de policia judicial en municipis que, per si sols, no podrien sustentar aquest model.

La policia de proximitat és una tècnica que està començant a implementar-se en els cossos de policia local i que pot facilitar la integració de les funcions de policia judicial. Qüestions de racionalització de mitjans en les administracions públiques, així com l'aplicació del principi de subsidiarietat, exigeixen que siguin les administracions dependents de les corporacions locals les que aporten solucions als problemes més quotidians dels seus ciutadans. En qualsevol cas, aquestes tècniques haurien de formar part d'una tasca d'anàlisi prèvia i una planificació de les necessitats de seguretat en el municipi, així com d'una avaluació posterior i permanent.

Des dels anys noranta, els membres del Poder Judicial, de les forces i dels cossos de seguretat, els experts en matèria de polítiques de seguretat i els òrgans legislatius de l'Estat reclamen una nova normativa reguladora de la policia judicial. Però una normativa que aborde el model de policia judicial necessàriament ha d'abordar el conjunt del model policial, per la qual cosa, primer, s'hauria de concloure aquest disseny.

Seria desitjable que la norma futura tinga en compte que, encara que la competència en seguretat pública siga exclusiva de l'Estat, aquest ha de tindre present que els cossos de policia local són actors que participen activament en l'elaboració i la gestió de les polítiques públiques de seguretat, i la seua aportació és important i necessària. Negar-ne l'existència o dificultar-li el treball en lloc d'establir aliances de col·laboració eficaces, no només no sembla una mesura molt intel·ligent, sinó que contravé els principis recollits en la normativa vigent: lleialtat institucional, col·laboració i cooperació per a l'assoliment de finalitats comunes, coordinació en la facilitació d'eines per a treballar en matèria de seguretat pública, eficiència en la gestió de recursos, responsabilitat i solidaritat interterritorial.

Aquests principis han de ser escrupolosament observats per totes les administracions públiques. El respecte que la Constitució Espanyola imposa a l'autonomia municipal o de les comunitats autònomes no pot ser un obstacle per a promoure, per part de les administracions locals i autonòmiques, els mecanismes legislatius que atenguen a l'objectiu comú de mantindre la seguretat de l'Estat.

#### **XIV. La gestió policial de la societat diversa**

D'aquesta ponència va encarregar-se, en qualitat de moderador, José Cristian Cañizares Sánchez, inspector en cap de la Policia Local de Dolores. Hi van participar com a ponents Alfredo Pacheco Torralva, intendent en cap de la Policia Local de Rafelbunyol i David Garfella Gil, inspector de la Policia Local de València.

L'article 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans assenyala que: *"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets i, dotats de raó i consciència, tenen el deure de comportar-se fraternalment els uns amb els altres"*. Sota aquesta premissa, l'article 1 de la Constitució Espanyola consagra la igualtat com un dels valors superiors de l'ordenament jurídic; i, l'article 14, com un dret fonamental. Les forces i els cossos de seguretat, en el compliment del seu mandat constitucional de protecció del lliure exercici dels drets i de les llibertats, tenen com a guia permanent aquests valors fonamentals, màximament, si tenim en compte que les conductes que atempten contra la igualtat, com els delictes d'odi i la discriminació, posen la normal convivència seriosament en perill.

El Protocol d'actuació de les forces i dels cossos de seguretat per als delictes d'odi i conductes que vulnereu les normes legals sobre discriminació, facilita el reconeixement d'aquests fets per part dels membres policials, la correcta recollida i documentació d'aquests, al mateix temps que permet millorar i oferir una millor protecció a les víctimes d'aquests actes. En aquest sentit, els membres de les forces i dels cossos de seguretat hauran de comptar amb una formació específica o qualificada que els permeta poder detectar si els fets de què coneixen es poden incardinar en un delicte motivat per l'odi o la discriminació.

D'acord amb el que estableix la Directiva 2012/29/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes: les víctimes dels delictes d'odi han de ser reconegudes i tractades de manera respectuosa, sensible i professional, i tenen dret a la protecció, la informació, el suport, l'assistència, l'atenció i la participació activa, sense discriminació de cap mena.

L'Administració pública ha anat evolucionant en molts països europeus des d'una concepció "postburocràtica" cap a nous principis que l'han definida com la nova gestió pública. Per a una correcta praxi en referència a la gestió policial de la societat diversa, hauríem de plantejar-nos les qüestions següents: Quin és el paper de la Policia en les societats occidentals de hui dia? Quines estratègies desenvolupa la Policia per a ser entesa com una policia orientada a la societat? Són eficaces aquestes estratègies? Quins models de gestió policial existeixen? Com es pot desenvolupar una verdadera policia orientada a la comunitat més enllà de la lluita contra la delinqüència? Es dirigeix la policia cap a un servei social més complex dins d'una societat multicultural? Així mateix, no podem obviar les premisses següents en relació amb el paper de la policia local de la Comunitat Valenciana en la gestió de la societat diversa:

- És una de les institucions més visibles de l'Administració.
- I ha generat, dins dels seus models de gestió de la seguretat, estratègies de policia de proximitat orientada a oferir serveis orientats a la comunitat.
- La Policia ha de contribuir a la creació d'una societat més segura, més justa i més cohesionada.
- L'èxit de la Policia com a servei públic està directament relacionat amb la relació que els seus agents mantinguen amb les comunitats i els grups socials.



La Policia hauria d'evitar l'ús de perfils ètnics, que vindrien a ser pràctiques policials que utilitzen estereotips racials o ètnics en lloc de la conducta individual o altres dades objectives que expliquen l'actuació dels funcionaris de policia, com ara comprovacions d'identitat, registres o escorcolls corporals. Podríem definir-ho com "totes aquelles actuacions policials que es desenvolupen sobre la base de les característiques ètniques, racials o per l'origen de les persones, sense motius o evidències professionals, i que suposen un tracte discriminatori i/o irrespectuós amb els drets jurídics i humans de les persones" (Pacheco, 2016). Aquestes pràctiques es basen en la creença, l'assumpció, conscient o inconscient, que les característiques ètniques o racials ajuden a predir quines persones podrien estar involucrades en conductes delictives o il·lícites. S'actua en persones pel que "són o pel que semblen" i no pel que han pogut fer (García-Añón, Bradford, García-Sáez, Gascón i Llorente, 2013). La pràctica de perfils ètnics dins del si de l'activitat policial comporta la discriminació de persones, un problema per a l'eficàcia policial i una relació disfuncional de la Policia amb certes comunitats.

- Per això, s'ha de potenciar en els cossos de policia local:
- El treball de comunicació amb els diferents col·lectius.
- Trencar estereotips i prejudicis.
- Introduir canvis en estratègies basant-se en aliances-transversalitat.
- La creació d'unitats antidiscriminació.

Una correcta gestió policial de la societat diversa propicia una adequada cooperació pública. La cooperació pública amb la Policia pot tindre una sèrie d'antecedents psicològics (Tyler, 2015): primer, la confiança pública en la imparcialitat de la Policia i el seu compromís amb la societat; en segon lloc, opinions sobre l'eficàcia de la Policia; en tercer lloc, les preocupacions per l'ordre social local i de la societat en general poden associar-se amb la cooperació, atés que la Policia defensa normes i valors. La cooperació pública és fonamental per al treball policial quotidià efectiu i equitatiu, ja que la gran majoria dels delictes es coneixen en la Policia perquè són identificats, primer, per un membre del públic. Una correcta cooperació pública afecta l'eficiència de la Policia, atés que la cooperació fomenta la idea que els ciutadans i la Policia tenen un conjunt d'objectius compartits i han de treballar junts per a complir-los. Per a això, el ciutadà té a veure amb la institució policial com una organització en qui confia i respecta.

La capacitat d'influència social en la ciutadania de la tasca policial parteix del comportament professional que serveix de model per a la societat. Dispensar un tracte just i respectuós (a més de no discriminatori i competent) durant les actuacions policials té, per tant, un pes molt significatiu en les relacions de la ciutadania per a obtindre el respecte legítim com a autoritat i afavorir la seua cooperació.

## **XV. Conclusions finals: el llibre blanc de la prevenció i la seguretat local valenciana**

De la redacció de les conclusions finals, se'n van fer càrrec M. Dolores González Beltrán, subdirectora general de Seguretat de l'AVSRE; Inmaculada Soriano Angulo, comissària en cap de la Policia Local de Villena i José Martínez Espasa, comissari en cap de la Policia Local de Dénia.

Des d'una visió holística de la seguretat, les aportacions han girat entorn de quatre eixos fonamentals: la prevenció i la proximitat des de la criminologia; la Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana i la reglamentació d'aquesta llei, com a eina fonamental amb la qual s'ha iniciat el camí cap a un nou model d'intervenció i futur sistema de seguretat; la formació contínua (bàsica i especialitzada), l'homogeneïtzació i la coordinació de recursos; i la legitimitat social de la Policia.

Amb aquests quatre eixos com a punt de partida, hem extret les conclusions següents:

### **Seguretat, democràcia i ciutats: coproduir les polítiques de seguretat urbana**

**1.** La seguretat presenta dimensions múltiples, en què entren en joc la seguretat privada, les organitzacions no governamentals i les organitzacions de la societat civil que exigeixen la coproducció de les polítiques públiques de seguretat des de la prevenció, amb un enfocament integral, inclusiu, just i resilient.

### **La seguretat pública que funciona: dos models i un compromís**

**2.** Per a previndre el delictes, els poders públics hem de recórrer a la criminologia, complementar els models de prevenció situacional i psicosocial i comprometre'ns a aplicar de manera conscient les mesures adequades segons un marc narratiu que permeta difondre els beneficis de les polítiques públiques de prevenció i seguretat i aconseguir, així, la col·laboració de la ciutadania en aquestes polítiques.

**3.** Els responsables polítics i tècnics hem d'implementar polítiques públiques de prevenció i seguretat basades en les troballes científiques i avaluar-ne sempre els resultats, per a ser eficients en l'ús dels recursos públics.

**4.** Hem d'aprofundir i treballar en l'evidència científica que indica que la policia percebuda per la ciutadania com a legítima és més eficaç en la prevenció i en la persecució del delictes.

### **Fonaments per a un sistema de seguretat pública**

**5.** Per a construir un sistema de seguretat, hem de definir amb claredat quines són les obligacions i funcions de tots els actors: totes les forces i els cossos de seguretat, els serveis d'emergències, la seguretat privada i la ciutadania. Hem de partir d'un concepte ampli de seguretat, que tinga en compte els múltiples aspectes subjectius d'aquesta, i abandonar els conceptes clàssics de lluita contra el delictes i aplicació de la llei.

**6.** Per a construir el sistema de seguretat a la Comunitat Valenciana, no hem de copiar idènticament cap altre sistema, sinó que és important que es construisca tenint en compte la realitat valenciana; cal oferir un paper digne a tots els actors, establir mecanismes que faciliten l'actuació racional i coordinada, escoltar tots els actors implicats i ser flexible per a adaptar-se a les dificultats que vagen sorgint.

**7.** És important que fem una distribució clara de competències i de responsabilitats per a tots els actors, en què s'eviten les llacunes i els solapaments i, especialment, en el moment clau de creació d'una policia autonòmica.

### **L'impuls de l'educació viària com a actitud i vivència**

**8.** La societat ha de promoure la formació en educació viària, és una responsabilitat compartida. Els poders públics han de dissenyar un pla de seguretat viària urbana amb la participació dels centres educatius, les institucions públiques i privades, les associacions, els mitjans de comunicació i d'infraestructures, i han d'incorporar-hi la gestió de l'urbanisme i del medi ambient.

**9.** Dins del pla de seguretat viària urbana, cal elaborar un projecte d'educació viària amb programes específics per a cada cicle formatiu, amb el disseny de materials didàctics impartits per agents de la policia local amb habilitats per a fer-ho.





## **Els reptes del trànsit i la mobilitat urbana**

**10.** Els nous dissenys de les ciutats, les noves tecnologies de control i les noves formes de mobilitat emergents, requereixen enfocaments nous a l'hora d'abordar la complexitat del trànsit i la mobilitat urbana, així com desenvolupar estratègies que puguen estimular un canvi cap a mitjans de transport més nets, eficients i sostenibles.

**11.** La nova Llei 17/2017, de coordinació de policies locals, constitueix un punt de partida per al futur de les policies, ja que estableix l'impuls de la coordinació de les actuacions dels municipis de la comunitat autònoma en matèria de trànsit i seguretat viària (article 7.º). La primera d'aquestes és la millora de la supervisió policial com a pilar bàsic de la reducció d'accidents de trànsit.

**12.** Dins de les organitzacions policials, ha d'impulsar-se la creació d'unitats d'atestats i de policia judicial de trànsit, en funció dels recursos de cada ajuntament i policia local. L'AVSRE pot donar suport a aquesta tasca amb un equip d'investigació d'accidents provincial, en els casos més complexos i greus.

**13.** La documentoscòpia ha adquirit una importància destacada en el fenomen del trànsit. La complexitat, l'amplitud i l'especificitat pot solucionar-se amb la col·laboració entre els municipis que puguen comptar amb gabinets de documentoscòpia.

**14.** La creació, en el si del CISE (IVASPE), d'una àrea específica de trànsit, que aborde l'elaboració de procediments, treballs de recerca o assessorament a les entitats locals en matèria de trànsit i seguretat viària (com els VMP...).

## **Associacions de municipis: la solidaritat i col·laboració entre administracions locals en matèria de prevenció i seguretat**

**15.** Per mitjà de la legalitat vigent, hem de fomentar i promoure fórmules d'associacionisme basades en l'ús d'eines senzilles que permeten superar l'encotillament territorial de les policies locals quant a cooperació, interacció i participació en la seguretat local, almenys amb els seus municipis limítrofs.

**16.** El conveni de col·laboració per a la prestació puntual de serveis d'agents de policia local, així com la cessió de mitjans i l'intercanvi d'informació mitjançant la creació de comissions comarcals o d'àmbit territorial semblant, és una fórmula respectuosa i ajustada a la legalitat. La Generalitat Valenciana coordina aquestes comeses en matèria de policies locals i té competència en emergències, en particular, amb la xarxa COMDES i el 112CV.

## **La nova Llei 17/2017, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana**

**17.** La nova llei de coordinació impulsa amb claredat la nostra professió cap al futur. Es tracta d'una llei moderna, basada en principis ètics i orientada a oferir el millor servei a la ciutadania, i aquesta, al seu torn, és sensible a donar resposta a les demandes professionals del col·lectiu policial.

**18.** La Generalitat Valenciana ha d'agilitar el desplegament reglamentari de la Llei de coordinació, ja que configura les bases per a una policia local que abraça el model de proximitat ciutadana com a forma de servei públic i culmina el procés de definició d'òrgans, carrera professional i formació previstos en la Llei.

## **Els reptes de les representacions sindicals en la Policia: igualtat, jubilació anticipada, drets laborals, millores pendents**

**19.** És important aconseguir el desplegament reglamentari en les matèries previstes en la nova Llei de coordinació, especialment en aspectes d'uniformitat, la desaparició dels funcionaris interins i el desenvolupament dels nous processos de selecció de funcionaris de policia local.

**20.** Ha sigut un gran assoliment el Reial decret 1449/2018, de 14 de desembre, pel qual s'estableix el coeficient reductor de l'edat de jubilació en favor dels policies locals al servei de les entitats que integren l'Administració local (BOE núm. 302, de 15-12-2018), en vigor des del 2 de gener de 2019. La incidència en sinistralitat i accidentalitat dels membres de les policies locals pel pas de l'edat i l'antiguitat dels treballadors exposats a l'activitat policial ha sigut reconeguda en aquest reglament, sense cap minva al sistema públic de pensions, amb la sobrecoïtació efectuada pels funcionaris i les administracions. D'aquesta manera, es compleix una reivindicació històrica que rejoventirà les plantilles policials valencianes.

**21.** És necessari desenvolupar i implementar en els cossos de policia local la discriminació positiva, prevista en la nova Llei de coordinació, en favor de la dona. La suma de voluntats sí que hi compta i, per això, mitjançant la unitat de la representació sindical, serà més fàcil aconseguir que la igualtat entre dones i homes siga real i efectiva, l'assoliment de la qual ha de continuar sent una prioritat.

**22.** Les representacions sindicals han de treballar per a millorar les condicions laborals dels treballadors de la seguretat, com es va produir amb l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic i amb la jubilació anticipada dels policies locals.

### **La formació com a eix de millora de la seguretat**

**23.** Impulsar la publicació, per part del Ministeri d'Educació i Formació Professional, de l'ordre d'equivalència genèrica d'agent de policia local de la Comunitat Valenciana amb el títol de tècnic de la Formació Professional del sistema educatiu.

**24.** Implantar una carrera professional de seguretat en el sistema educatiu, a partir del desenvolupament d'un nou títol de Formació Professional dins de la família professional de Seguretat i Medi Ambient, anomenat cicle formatiu en Seguretat Pública i Privada, en què s'inclouen les qualificacions professionals susceptibles de reconeixement i d'acreditació per a l'exercici professional de policia.

**25.** Planificar i desenvolupar les proves d'acreditació de la fase prèvia (proves físiques i psicotècniques que tindran 2 anys de validesa) a qui aspire a ingressar en els cossos de policia local i, d'aquesta manera, garantir l'homogeneïtat en l'accés a les policies locals.

**26.** Planificar i desenvolupar el curs bàsic de capacitació impartit per l'IVASPE (sense caducitat), que s'estableix com a requisit per a l'accés als cossos de policia local; s'avança així la preparació dels agents i s'acurta el període de formació selectiva que hauran de cursar per a superar l'oposició.

**27.** Implementar una nova modalitat de formació, anomenada "Alts estudis professionals", al costat de les modalitats de "Formació bàsica" i de "Formació permanent", que possibilita l'obtenció de títols de postgrau per a l'exercici de funcions directives atribuïdes a les categories de l'escala superior o a les prefectures de cos.

**28.** Potenciar el paper de l'IVASPE, que treballa en la contínua millora dels seus plans formatius i en l'especialització de les policies locals, amb el desenvolupament de nous títols d'experts, en col·laboració amb les universitats públiques, en matèries tan importants com mediació policial, violència de gènere, menors, protecció del patrimoni cultural, ètica o anglés.

**29.** Contribuir a la implantació de la figura de l'agent tutor, mitjançant el conveni amb la FEMP, per a la formació des de l'IVASPE, a fi de valorar la funció socioeducativa de la Policia, trencar estereotips socials negatius i acostar aquesta figura al ciutadà, com a agents d'actuació en la comunitat educativa.

### **La proximitat policial en l'espai urbà**

**30.** La proximitat, com a forma específica de gestió de les policies locals, tracta d'accedir a la confiança ciutadana mitjançant la participació; i, en l'exercici pràctic de la proximitat policial, necessàriament han d'atendre's els tres moments del fenomen: l'abans, l'ara i el després, gestionant la prevenció, la resposta immediata i la investigació.

**31.** Així, aquest sistema de proximitat policial, executat amb el concurs de la comunitat, dona com a resultat l'últim dels aspectes necessaris per a treballar des del concepte de proximitat, el de la transparència màxima en l'actuació i la informació.

**32.** Hem de dissenyar polítiques i plans d'actuació que prioritzen i reforcen la proximitat policial en l'espai municipal. Per tant, és aconsellable que les alcaldies i prefectures orienten els seus esforços a promoure aquests valors en els agents i a eliminar les barreres amb els residents. Un bon punt de partida és destinar més recursos a conèixer, previndre i solucionar els problemes quotidians que més consternació produeixen en els habitants, així com facilitar la involucració i participació ciutadana en qüestions relacionades amb la seguretat municipal.

### **La mediació policial**

**33.** La mediació policial permet desenvolupar noves maneres de resolució de conflictes, des d'una posició de proximitat i amb empatia amb la comunitat. És una funció recollida en la nostra llei de coordinació de policies locals que ha de desenvolupar-se reglamentàriament, treballant l'estandardització i l'homologació de la formació reglada necessària.

**34.** Els agents mediadors han d'estar formats adequadament, ser professionals, innovadors i tindre recursos a la seua disposició per a mediar. La Policia ha de construir pau i convivència.

**35.** Els representants polítics han d'apostar decididament per la mediació policial, l'èxit de la qual depèn del compromís d'ells amb aquest model més assistencial, integrador, facilitador de benestar i de seguretat i adaptable als canvis.

### **Els programes preventius a l'escola: assetjament escolar**

**36.** La Policia Local aporta al món educatiu, amb la figura de l'agent tutor, un suport ferm i seriós, mitjançant la vigilància dels espais educatius, l'educació viària, la prevenció de conductes de risc i, especialment, davant de l'assetjament escolar, que representa un risc greu per al desenvolupament integral dels nostres menors.

**37.** El programa agent tutor ha d'incorporar-se progressivament en les comunitats educatives de tots els nostres municipis, amb l'objectiu de millorar la convivència escolar detectar les situacions d'assetjament escolar que poden manifestar-se també en el ciberespai.

## **Ecologia del delictes aplicada a la seguretat local**

**38.** Una part important dels delictes la pateix un nombre molt limitat de persones que són victimitzades en repetides ocasions. A més, és freqüent que un xicotet grup d'infractors siga responsable d'una part important del total de delictes. Si completem aquesta perspectiva amb l'aspecte geogràfic (*hot spots*), el temporal i de contagi, podem establir mecanismes més eficaços de prevenció i reducció de la delinqüència.

**39.** Per al mesurament de la seguretat, hem d'atendre tant la dimensió objectiva, relativa a la incidència d'esdeveniments delictius registrats, com la dimensió subjectiva, relativa a la percepció sobre la perillositat que suposa transitar per un determinat espai. Una enquesta de victimització reforçaria la visió total de la seguretat i la prevenció.

**40.** Podem establir com a indicadors de millora de l'acció policial els recursos humans i tècnics (nombre d'agents de proximitat, nombre d'analistes, percentatge d'agents fixos i eventuais, nombre de càmeres CCTV, percentatge de càmeres accessibles des del centre de control); l'activitat policial (freqüència de detencions per tipus de delictes, freqüència d'atestats, freqüència de multes, freqüència d'avisos a la Policia per gènere/edat/víctima/testimoni, nombre de queixes rebudes pels ciutadans, freqüència de mediacions resoltes favorablement, freqüència d'accions didàctiques o d'assessorament, freqüència d'identificacions i de registres); i els indicadors geolocalitzats (percentatge de delictes georeferenciats del total de delictes coneguts, *hot spots* i superfície de ciutat afectada en un període de temps, tipus de delictes, edat de la víctima major/menor d'edat, víctima local o visitant, gènere de la víctima).

**41.** La reducció de la por de ser víctima del delictes és fruit, entre altres factors, d'una interacció sostenible i de confiança amb la Policia. La capacitat del policia del futur passa per l'adquisició de competències en habilitats socials, mediació i resolució de conflictes.

## **La Policia Local com a policia judicial: situació actual i reptes de futur**

**42.** La Policia Local és policia judicial genèrica i no pot formar part de les unitats orgàniques de policia judicial. Això no impedeix que puguen dur a terme la investigació de qualsevol delictes tant a requeriment dels òrgans judicials com de manera autònoma. No obstant això, les seues funcions presenten certa limitació, ja que les actuacions extraterritorials han de comptar amb el requeriment i/o l'autorització judicial prèvia. El caràcter col·laborador dels cossos de policia local no suposa subordinació d'aquests sobre els membres de les unitats orgàniques de policia judicial.

**43.** Els acords i protocols signats en matèria de policia judicial són eines administratives que articulen el desig de les administracions públiques d'enfocar la seua activitat cap a una comesa determinada, però no tenen vocació de regulació normativa. La no-subscripció d'aquests acords no exclou els cossos locals de dur a terme les funcions de policia judicial.

**44.** Hem de millorar l'homogeneïtzació de mitjans i recursos, així com les vies de coordinació policial i traspass d'informació (una de les vies esmentades ha de ser la plataforma comuna del 112CV), i instar a la inclusió de les policies locals en els òrgans de coordinació de policia judicial.

**45.** Les funcions de policia judicial exigeixen un mínim de condicions perquè es puguen dur a terme, de manera que només plantilles ben estructurades, formades i amb recursos suficients haurien de fer-se'n càrrec. En aquest sentit, la possibilitat d'associació de municipis o els models de policia autònoma que partisquen de la coordinació eficaç de les policies locals, podrien facilitar que els cossos locals facen funcions de policia judicial en municipis que, per si sols, no podrien sustentar aquest model.

**46.** És necessari impulsar i consensuar una nova normativa reguladora de la policia judicial, les característiques de la qual estiguen íntimament relacionades amb el conjunt del model policial.

**47.** Els cossos de policia local són actors que participen activament en l'elaboració i la gestió



de les polítiques públiques de seguretat, i la seua aportació és important i necessària, ja que, així, es respecten els principis de lleialtat institucional, de col·laboració, de cooperació, de coordinació, d'eficiència, de responsabilitat i de solidaritat interterritorial.

### **La gestió de la informació en les policies locals de la Comunitat Valenciana. Transparència, dades i intel·ligència policial**

**48.** L'evidència científica i l'experiència pràctica han mostrat la utilitat innegable de l'aplicació de diferents tècniques analítiques i d'eines, l'objectiu de les quals és oferir una resposta policial assentada sobre la base de models com la policia orientada a la solució de problemes, la policia de punts calents, la policia guiada per la intel·ligència o la policia basada en l'evidència.

**49.** L'anàlisi espacial i temporal dels esdeveniments d'interés policial ha permés desplegar, en els llocs en què es concentren aquestes activitats, els efectius de seguretat, amb la qual cosa se n'optimitza la gestió i, d'aquesta manera, es traslladen els resultats obtinguts en l'àmbit científic a la praxi diària d'algunes institucions policials; a més, es proporciona als ciutadans una informació fiable sobre l'impacte que tenen en el seu entorn les diferents qüestions relacionades amb la seguretat.

**50.** Per a aconseguir el punt anterior, és necessari disposar de bases de dades correctament depurades i estructurades, de manera que permeten ser tractades per mitjà de programes informàtics com els sistemes d'informació geogràfica o els orientats a l'anàlisi estadística.

**51.** En segon lloc, serà necessari disposar de departaments amb funcions específiques d'anàlisi que, al seu torn, estiguen dotats d'una estructura estable, amb procediments organitzats i definits per a recollir i distribuir informació coherent amb el fi per al qual van ser creats, i que estiguen conformats per persones amb coneixements en la gestió i l'anàlisi de les dades policials.

**52.** I, finalment, és imprescindible dotar l'organització policial de canals que permeten sistematitzar el flux d'informació entre els agents que presten el seu servei en les unitats més pròximes als ciutadans i a les preocupacions d'aquests, cap als gestors dels recursos de seguretat i cap als responsables polítics, els quals, en definitiva, seran els que prendran les decisions sobre les estratègies preventives i reactives que s'hauran d'adoptar.

### **L'atenció policial en la lluita contra la violència de gènere**

**53.** En matèria de violència de gènere, la Policia Local és el servei més pròxim, de tracte directe i immediat amb la víctima i que coordina diferents serveis municipals, centres de salut, etc. Hem d'impulsar la creació d'un punt únic per a l'atenció i els serveis de la Policia.

**54.** Hem d'establir la formació específica de les i els agents, tant inicial com de reciclatge constant, basada en perspectiva de gènere per a tots els policies locals, així com l'aprenentatge d'habilitats socials per al tracte amb la víctima. Aquesta formació ha de ser més intensa per a aquells membres d'unitats especialitzades destinades a l'atenció contra la violència de gènere.

**55.** Ha de millorar-se la coordinació amb els centres mèdics i avisar immediatament la Policia Local davant de la confecció d'un comunicat de lesions per violència de gènere.

**56.** Tots els poders públics han d'incrementar els mitjans materials, personals i econòmics, en la lluita contra la violència de gènere.

**57.** L'AVSRE ha de proposar la seua incorporació a la Comissió de Seguiment del Pacte Valencià contra la Violència de Gènere i Masclista, com a responsable de la coordinació de les policies locals.

## **La seguretat en l'agenda política**

**58.** L'àmbit urbà ha de reconèixer-se com el lloc on més clarament s'observen les tensions associades a la seguretat. Així, doncs, el Govern local és la institució pública més accessible per a la ciutadania i, en conseqüència, la més flexible a l'hora de reaccionar davant de les inquietuds quotidianes de la població.

**59.** L'agenda política local ha de valorar la responsabilitat política del regidor o responsable de la seguretat, i preveure, juntament amb les funcions de protecció, persecució i sanció, les noves funcions de mediació, d'assistència i de prevenció de la Policia Local, un cos policial complex, divers, amb una jerarquia flexible i adaptada a l'evolució social.

**60.** L'agenda política local ha de tindre en compte estratègies i plans a curt, mitjà i llarg termini, segons els criteris empírics i tècnics que hagen d'aplicar-se en cada cas, així com l'esquema d'anàlisi, el disseny, la implementació, l'avaluació i la visibilització.

**61.** L'agenda política local ha de comptar amb la responsabilitat de tots i totes, la coproducció de la ciutadania i altres grups d'interés, controlant i dirigint en tot moment les preferències i necessitats de la seguretat local, sense oblidar que el principal objectiu és l'enfortiment de la relació entre policia local i la societat i generar confiança en l'aplicació de la legalitat amb legitimitat.

**62.** L'agenda política local, a més, ha de dotar la Policia Local dels recursos i els mitjans necessaris. Ha de tindre's en compte, però, que la seguretat no s'aconsegueix amb tots els mitjans, sinó sabent gestionar-los, per la qual cosa aquests recursos han d'incloure la formació i la professionalitat que exigeix la problemàtica social del moment.

**63.** La Generalitat Valenciana ha de formar, sensibilitzar i fer costat als governants locals en l'adequada identificació i gestió de les problemàtiques existents, especialment en matèries tan sensibles com la violència masclista, els abusos i les agressions sexuals, prioritàries en l'agenda política.

## **La gestió policial en la societat diversa**

**64.** Els poders públics hem de reforçar la formació en cultura de servei i atenció ciutadana, especialment en matèria de respecte i defensa de la diversitat social. També, impulsar l'especialització de professionals de la Policia en les àrees que demanda la realitat de la comunitat en la qual serveixen, especialment en matèria de diversitat, així com la valoració de la diversitat interna en la Policia i l'aprofitament del capital humà en l'assignació de tasques i responsabilitats.

**65.** També hem d'incentivar la creació de serveis i d'unitats que es responsabilitzen de les principals problemàtiques socials (gènere, menors, persones desfavorides, multiculturalitat, etc.), millorant la integració en profunditat de la Policia en la societat civil i participant en la vida comunitària per mitjà de la implicació real i l'assistència policial als col·lectius socials, especialment els minoritaris.

**66.** En relació amb el punt anterior, establim vies de comunicació eficaces entre la Policia i les entitats socials i associatives que afavorisquen el suport mutu i la confiança institucional, protocols que regulen i promouen una intermediació sociocultural eficaç i la gestió d'incidents i de conflictes que sorgisquen entre la Policia i els col·lectius com una oportunitat de millora per a la mateixa organització policial. En particular, cal generalitzar l'ús d'identificacions policials eficaces a fi de previndre biaixos discriminatoris.

**67.** Per a garantir aquests valors de gestió policial en la nostra societat diversa, farem una avaluació contínua a nivell intraorganitzacional com a millora permanent dels serveis oferits i la comprovació de la confiança pública que s'ha aconseguit.

## **El model policial que ve: mites i realitats de l'impacte de la intel·ligència artificial i la ciència de dades en la prevenció policial del crim**

**68.** Hi ha potencials eines per a l'anàlisi delictiva, basades en la intel·ligència artificial, que poden facilitar la tasca dels analistes i que poden servir també per a optimitzar la distribució dels policies, atés el coneixement científic acumulat en relació amb l'impacte positiu de la vigilància i la supervisió policial basada en el lloc. Els camps de desenvolupament poden ser la sinistralitat i la seguretat viària, el ciberdelicte, la radicalització, el discurs de l'odi, la violència de gènere, així com, en el sistema de justícia penal, desenvolupant una predicció.

**69.** És important que, davant de l'avançament de la intel·ligència artificial, es mantinga una especial protecció governamental de la privacitat i protecció de dades, desenvolupant procediments d'avaluació de l'impacte sobre la privacitat.

**70.** Igualment, és necessari corregir els biaixos en les dades i l'abast predictiu dels algorismes en casos complexos, mitjançant la constitució d'equips multidisciplinaris que incloguen científics socials i juristes capaços d'establir tant els criteris jurídics i criminològics de classificació com d'interpretació de resultats i no exclusivament per *data scientists*, l'objectiu únic dels quals és el millor rendiment de l'eina en termes matemàtics.

Els professionals i responsables polítics hem de liderar un canvi en la nostra societat que, mitjançant les polítiques públiques i les accions individuals, difonga empatia, respecte, ajuda, col·laboració, cura i confiança. Amb això, reforçarem els vincles interpersonals i de la nostra comunitat, fonamentals per a previndre la delinqüència i intervindre de manera eficaç i legítima en els problemes –especialment els més sensibles– de la nostra societat. De res serveix ser una institució de control social formal sense el reconeixement i la valoració de la societat a la qual servim. Aquestes són les idees que comprén un concepte natiu africà, popularitzat per Nelson Mandela i Desmond Tutu (Premi Nobel de la pau en 1984) en la seua lluita contra l'*apartheid*: *ubuntu* (humanitat, jo soc perquè nosaltres som).

### **Referències bibliogràfiques**

European Forum for Urban Security (2017). *Manifiesto de seguridad, democracia y ciudades: coproducir las políticas de seguridad urbana*, disponible en <http://www.fepsu.es/file/Manifiesto%202017%20espa.pdf> (data de consulta: 7-02-2019).

Gallardo Campos, R. A., Hierro Batalla, A. (2016). *Mediación policial. La reflexión sobre la reflexión*. Universitat Jaume I, Castelló.

Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de Seguridad Ciudadana. Análisis y propuestas desde la Criminología*, Tirant Lo Blanch, València.

Navarrete Ibáñez, E. (2018). *Pacto valenciano contra la violencia machista: análisis de medidas que coordina o participa el AVSRE*, XLII Curs d'Accés a l'Escala Superior, IVASPE, Cheste (treball no publicat).



## **APÈNDIX**

### **TROBADA DE POLICIES LOCALS DOCTORS UNIVERSITARIS: PUNT DE PARTIDA DEL CISE I REFLEXIONS ENTORN DE LA GOVERNANÇA DE LES CIUTATS, LA LLEI DE COORDINACIÓ I EL FUTUR DE LA SEGURETAT LOCAL**

Diumenge, 18-11-2018. Saló Dénia, Hotel Villaitana (Benidorm).

Participants:

#### **Doctors universitaris**

1. José María Aucejo Navarro, agent de la Policia Local de València, doctor en Criminologia.
2. Francisco Bernabéu Ayela, comissari principal de la Policia Local d'Elx, doctor en Criminologia.
3. Alejandro Campos Doménech, agent de la Policia Local de Bétera en excedència, lletrat substitut de l'Administració de justícia, doctor en Dret.
4. Juan Carlos Lacueva Sáiz, agent de la Policia Local de València, doctor en Dret.
5. José Martínez Espasa, comissari en cap de la Policia Local de Dénia, doctor en Criminologia.
6. José Eugenio Medina Sarmiento, intendent de la Policia Local d'Elx, doctor en Criminologia.
7. Alfredo Pacheco Torralva, intendent en cap de la Policia Local de Rafelbunyol, doctor en Sociologia.
8. Jorge Rodríguez Ramón, inspector en cap de la Policia Local d'Albaida, doctor en Dret.

#### **Estudiants de doctorat**

1. José Cristian Cañizares Sánchez, inspector en cap de la Policia Local de Dolores, llicenciat en Criminologia.
2. José Luis Carque Vera, comissari principal en cap de la Policia Local de Castelló, llicenciat en Dret.
3. José María Luque Juárez, oficial de la Policia Local d'Alcoi, llicenciat en Criminologia.
4. Álvaro Mérida Verde, agent de la Policia Local d'Elx, llicenciat en Criminologia.
5. Ricardo Muñoz Blasco, agent de la Policia Local de Cullera, llicenciat en Dret.

#### **Coordinador del gabinet tècnic**

Antonio Collado Gimeno, comissari en cap de la Policia Local de Xàtiva, llicenciat en Dret.

#### **Organització del Congrés**

Agustín Rubio López, inspector en cap de la Policia Local de Finestrat.

En la jornada, que es va celebrar en la Facultat de Dret de la Universitat de València, el 12 de maig de 2016, sota el títol "IVASPE, 25 anys formant els policies locals", el director de l'AVSRE, el senyor José María Ángel Batalla, va proposar que els policies locals doctors universitaris havien de liderar una reunió en què es posaren en comú les seues experiències professionals potenciades amb els coneixements adquirits en virtut dels cursos de doctorat de les nostres universitats. Paral·lelament, era convenient reforçar els llaços amb les universitats valencianes, mitjançant un conveni de col·laboració amb la Generalitat Valenciana.

Aquest valor afegit que reunien uns pocs companys es coneix com a *pracademic*, el qual reuneix la condició de *practitioner*, en el nostre àmbit d'actuació, la Policia Local; i que, al mateix temps, és *academic*, és a dir, que disposa de les habilitats i les eines adquirides per a desenvolupar una investigació que nodrisca el treball policial de rigor.

Així, doncs, com a punt final del Congrés, es va desenvolupar la primera trobada de policies locals doctors universitaris de la Comunitat Valenciana, en la qual van participar un total de quinze assistents.

La Jornada va estar dirigida pel comissari en cap de la Policia Local de Dénia, José Martínez Espasa, i pel comissari principal de la Policia Local d'Elx, Francisco Bernabéu Ayela, que van exposar la finalitat de la trobada, els objectius i la idea de continuïtat del projecte.

Es va significar la importància de donar valor als nostres professionals policials que, a més, han aconseguit una especialització per mitjà dels seus estudis de doctorat. Coneixements que poden contribuir clarament a millorar el disseny d'un nou model de seguretat i de la Policia Local, com a objectiu del Congrés.

Establert el punt de partida, i presentats els assistents i el seu àmbit d'estudi, es va iniciar un torn de paraula.

Presentem ara, breument, un detall dels estudis i de les aportacions de cada un dels participants:

- **José María Aucejo Navarro**, agent de la Policia Local de València. Doctor en Criminologia per la Universitat de València. La seua tesi es va titular "Aproximación Criminológica a la delincuencia juvenil y al sistema de justicia juvenil en la provincia de Valencia" (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/49785>. Va destacar la importància de l'esdeveniment organitzat i de la satisfacció personal que suposa poder formar part del que es pretén iniciar, i va mostrar el seu interès a col·laborar en tot el que siga necessari per a la millora de l'àmbit policial.
- **Francisco Bernabéu Ayela**, comissari principal de la Policia Local d'Elx. Doctor en Criminologia per la Universitat Miguel Hernández d'Elx. La seua tesi es va titular "El delincuente vial. Un estudio criminológico sobre sus características y la interrelación con la delincuencia clásica" (2013), disponible en <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/1386/7/td%20Bernabeu%20Ayela%2C%20Francisco%20Jos%C3%A9.pdf>.
- **Alejandro Campos Doménech**, agent de la Policia Local de Bétera en excedència, lletrat substituït de l'Administració de justícia. Doctor en Dret per la Universitat de València. La seua tesi es va titular "La Policía Local como Policía Integral Básica en el modelo policial español" (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/52708>. Va destacar, en la línia de la seua tesi doctoral i del Congrés, la necessitat de la cerca d'un nou model de policia local per al segle XXI.
- Un canvi de model és necessari per a l'evolució del col·lectiu, a fi d'adaptar-lo a les exigències actuals de la societat.
- **Juan Carlos Lacueva Sáiz**, agent de la Policia Local de València. Doctor en Dret per la Universitat de València. La seua tesi es titula "Tutela judicial del menor en situación de desamparo" (2018). Dins de l'àmbit de la seua especialització en menors, va destacar la importància de l'actuació policial com a element clau per a garantir-ne l'eficàcia. La formació i l'establiment de protocols policials clars constitueix una eina que s'ha d'afrontar en el futur CISE.
- **José Martínez Espasa**, comissari en cap de la Policia Local de Dénia. Doctor en Criminologia per la Universitat de València. El títol de la seua tesi és "Las políticas públicas de seguridad ciudadana: análisis y propuestas desde la Criminología" (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/50188>.
- **José Eugenio Medina Sarmiento**, intendent de la Policia Local d'Elx. Doctor en Criminologia per la Universitat Miguel Hernández d'Elx. El seu estudi es va titular "Prevención de la conducción influenciada por medio de los mapas del crimen. Un análisis desde la aplicación de las teorías criminológicas ambientales a la seguridad vial en Elche" (2013), disponible en <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/1384/7/TD%20Medina%20Sarmiento%2c%20Jos%C3%A9%20Eugenio.pdf>. La seua aportació suggeria la necessitat d'aprofitar l'experiència demostrada per la Universitat d'Elx en la creació d'un centre d'investigació com Crimina, com a base per al desenvolupament del CISE, salvat les distàncies. També, la necessitat de crear una estructura de treball real, d'acord amb les circumstàncies personals i laborals dels presents, que permeta que el funcionament d'aquest siga viable, així com compatibilitzar-lo amb les exigències de representació en matèria d'investigació que alguns posseeixen per a la universitat.
- **Alfredo Pacheco Torralva**, intendent en cap de la Policia Local de Rafelbunyol. Doctor en Sociologia per la Universitat de València. El títol del seu estudi és "Una aproximación al estudio de la cultura organizacional en la Policía Local de la Comunidad Valenciana desde una perspectiva sociológica" (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/51958>. Va destacar la importància de generar un canal de comunicació en el qual tot el col·lectiu de Policia Local estiga informat de les novetats policials, especialment les relacionades amb els estudis i les investigacions que puguen dur-se a terme en el futur CISE.

A més, l'organització del Congrés Valencià de Seguretat Local va creure que era oportú incloure-hi doctorands, el punt de vista dels quals és igualment enriquidor:

- **José Cristian Cañizares Sánchez**, inspector en cap de la Policia Local de Dolores. Llicenciat en Criminologia.
- **José Luis Carque Vera**, comissari principal en cap de la Policia Local de Castelló. Llicenciat en Dret.
- **José María Luque Juárez**, oficial de la Policia Local d'Alcoi. Llicenciat en Criminologia.
- **Álvaro Mérida Verde**, agent de la Policia Local d'Elx. Llicenciat en Criminologia. Va destacar la importància de la formació policial en disciplines com el tir i la necessitat d'evolucionar en la formació i adaptar-la als temps actuals i als últims estudis, els quals evidencien que la formació tradicional no és la més adequada i es requereixen enfocaments nous, estudis nous que oferisquen un concepte nou de formació policial en matèria de tir.
- **Ricardo Muñoz Blasco**, agent de la Policia Local de Cullera. Llicenciat en Dret. Va destacar la necessitat de crear funcionalment i impulsar el CISE, com a centre de referència en matèria de seguretat i d'emergències. L'establiment de diferents departaments per àrees (trànsit, medi ambient, seguretat ciutadana, etc.) que, sota la supervisió d'un coordinador, siguen dirigides, cada una de les àrees, per una persona que lidere un grup de treball. Va proposar la utilització de personal en pràctiques de les diferents universitats per a col·laborar en els treballs de recerca, amb la tutorització del responsable de cada àrea. I l'establiment de protocols d'actuació policial desenvolupats en el CISE, així com l'assessorament als municipis en matèria de plans de seguretat local.
- **Jorge Rodríguez Ramón**, inspector en cap de la Policia Local d'Albaida. Llicenciat en

Dret. Hi van excusar l'assistència dos doctors que no van poder assistir:

- **Francisco Javier Genovés Ballester**, comissari de la Policia Local de València. Doctor en Dret per la Universitat de València. El seu estudi es titula "El Código Penal de 1943".
- **José Vicente Herrera Arrando**, comissari principal de la Policia Local de València. Exsubdelegat de Govern a València i excap de la Policia Local de València. Doctor en Dret per la Universitat de València. El seu estudi es va titular "Seguridad y ciudadanía en la España democrática. La policía de proximidad como ética aplicada" (2018), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/65359>.

D'aquesta manera, les principals conclusions a què es va arribar van ser:

- Necessitat d'impulsar, a partir de 2019, el CISE (Centre d'Investigació de Seguretat i Emergències), pertanyent a l'IVASPE, amb continguts pràctics per al treball policial, principalment els protocols d'actuació per a tots els cossos de policia local de la Comunitat Valenciana.
- Possibilitat d'elaborar una publicació periòdica de l'AVSRE amb articles i publicacions d'interès per a la Policia Local, la seguretat, les emergències i la prevenció a la Comunitat Valenciana.

Durant l'any 2019, es va convocar els assistents a tornar a reunir-se per a reprendre aquestes qüestions i algunes altres d'interès.

# GALERIA D'IMATGES DEL CONGRÉS





BIENVENIDA Y APERTURA- SALÓN LEVANTE I



Lorenzo Martínez Sola  
Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana del  
Ayuntamiento de Benidorm



José Martínez Espasa  
Comisario-Jefe de la Policía Local de  
Dénia

CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL S+EM INVASPE

Seguridad Local Dependencias

CONGRÉS  
VALENCIA  
DE SEURETAT  
LOCAL

SECURETAT LOCAL  
VALÈNCIA DEL SEGLE XXI











La seguridad valenciana está en el rumbo de la innovación y la mejora, caminando hacia un paradigma basado en la proximidad y cercanía a las demandas vecinales. En este camino, la nueva Ley de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana marca un antes y un después, un punto de inflexión que sitúa a las Policías Locales en un lugar merecido a la par que exigido. La Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad supuso un salto cualitativo en su momento; ahora nuevamente la sociedad está demandando más funciones de las Administraciones más próximas a la ciudadanía. Con ello, la Generalitat y los Ayuntamientos buscan la modernización de la seguridad y el avance hacia un verdadero modelo preventivo. Funciones y no competencias debe ser el planteamiento de partida. La Criminología tiene un papel clave en esta tarea que, además debe apoyarse en la evaluación y la difusión del conocimiento.

Hemos seleccionado una muestra de las mejores prácticas que se están desarrollando en nuestro territorio: asociacionismo de municipios, mediación, gestión de la diversidad, igualdad, violencia de género... Son el escaparate y punto de despegue de mejoras que en los próximos años deben incorporarse a nuestros servicios para debatir cuáles serán las líneas maestras que debe trabajar el gobierno valenciano para que la seguridad, la prevención y las emergencias tengan el espacio y el desarrollo que merece la ciudadanía. La coproducción de las políticas públicas de seguridad y prevención subyace como vector de mejora para los distintos actores implicados, no solo la Policía.

La seguretat valenciana està en el rumb de la innovació i la millora i es dirigeix a un paradigma basat en la proximitat a les demandes veïnals. En aquest camí, la nova Llei de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana marca un abans i un després, un punt d'inflexió que situa les policies locals en un lloc merescut alhora que exigít. La Llei 2/1986, de forces i cossos de seguretat, va suposar un salt qualitatiu en el seu moment; ara, novament, la societat està demandant més funcions de les administracions més pròximes a les demandes veïnals. Així, la Generalitat i els ajuntaments busquen la modernització de la seguretat i l'avançament cap a un vertader model preventiu. Funcions, i no competències, ha de ser el plantejament de partida. La criminologia té un paper clau en aquesta tasca que, a més, ha de recolzar-se en l'avaluació i la difusió del coneixement.

Hem seleccionat una mostra de les millors pràctiques que s'estan desenvolupant en el nostre territori: associacionisme de municipis, mediació, gestió de la diversitat, igualtat, violència de gènere... Són l'aparador i el punt de partida de millores que, en els pròxims anys, han d'incorporar-se als nostres serveis per a debatre quines seran les línies mestres en les quals ha de treballar el Govern Valencià perquè la seguretat, la prevenció i les emergències tinguin l'espai i el desenvolupament que mereix la ciutadania. La coproducció de les polítiques públiques de seguretat i prevenció subjau com a vector de millora per als diferents actors implicats, no només la Policia.



GENERALITAT  
VALENCIANA

TOTS  
A UNA  
VELU

S+EM



IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO  
DE SEGURIDAD PÚBLICA  
Y EMERGENCIAS