



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 65_xaneiro-xuño 2023 | pp. 73-103
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i65.5085>
© Josep Ramon Fuentes i Gasó
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 26/04/2023 | Aceptado: 01/06/2023
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Prevenición e seguridade públicas na Administración local de Cataluña: Unha perspectiva integrada

Prevenición y seguridad públicas en la Administración local de Cataluña: Una perspectiva integrada
Prevention and public safety at the local Administration of Catalonia: An integrated perspective

65 Regap

Regap



ESTUDIOS

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ
Profesor titular de Dereito Administrativo
Director da Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín
Universidade Rovira i Virgili

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

josepramon.fuentes@urv.cat

Resumo: O traballo analiza a normativa e o réxime xurídico da seguridade cidadá e a prevención no Estado español, desde unha perspectiva integrada, tanto *ex ante* como *ex post*, en relación coa Administración pública local, en particular no marco do Sistema de Seguridade Pública de Cataluña. Neste sentido, examínanse as competencias locais en materia de seguridade cidadá, seguridade viaria, extinción e prevención e protección civil.

Palabras clave: Seguridade pública, prevención, Administración local, réxime xurídico.

Resumen: El trabajo analiza la normativa y el régimen jurídico de la prevención y la seguridad públicas del Estado español, desde una perspectiva integrada, tanto *ex ante* como *ex post*, en relación con la Administración pública local, en particular en el marco del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña. En este sentido, se examinarán las competencias locales en materia de seguridad ciudadana, seguridad viaria, extinción y prevención y protección civil.

Palabras clave: Seguridad pública, prevención, Administración local, régimen jurídico.

Abstract: This paper analyses the regulations and legal regime of public prevention and safety in Spain, from an integrated perspective, both *ex ante* and *ex post*, in relation to local public Administration, particularly within the framework of the Public Safety System of Catalonia. In this sense, local competences in the areas of public safety, road safety, fire extinction and prevention and civil protection will be examined. **Key words:** Public safety, prevention, local Administration, legal system.

SUMARIO: 1. Introducción. 2 O concepto de seguridade pública. 3 O réxime xurídico da seguridade pública. 3.1 A Constitución española. 3.2 O Estatuto de Cataluña. 3.3 A lexislación local. 3.4 O réxime xurídico en materia de seguridade viaria. 3.5 O desenvolvemento normativo en materia de seguridade pública das previsións lexislativas constitucionais. 3.6 O desenvolvemento normativo en materia de seguridade pública das previsións lexislativas estatutarias. 4 As competencias dos entes locais en materia de seguridade pública. 4.1 As competencias en materia de seguridade cidadá. 4.2 As competencias en materia de seguridade viaria. 4.3 As competencias en materia de extinción de incendios. 4.4 As competencias en materia de protección civil. 5 O sistema de seguridade pública de Cataluña. 5.1 A Xunta Local de Seguridade. 5.2 A Mesa de Coordinación Operativa. 5.3 A Comisión Rexional de Seguridade. 5.4 Plan xeral de seguridade de Cataluña. 5.5 Plan local de seguridade. 6 Epílogo.

“En canto á seguridade, a Igrexa católica vai ofrecer múltiples solucións innovadoras, tanto no plano regulador como de tipo organizativo. O catolicismo vai ter unha función protectora dos crentes (embrión do futuro «Estado protector») establecendo unha orde social, moral e material baixo as súas propias administracións e múltiples regulacións, e con procedementos propios que, posteriormente, constituirán a orixe do sistema centralista de administración e de seguridade pública”, Manuel Ballbé Mallol, 2007¹.

1 Introducción²

A prevención e a seguridade públicas, en particular no mundo local, constitúen, en palabras do mestre Ballbé Mallol, “unha nova visión non só das funcións policiais, senón do conxunto das administracións públicas, articulado arredor da idea de que o obxectivo primordial dun Estado de dereito avanzado é a preservación da vida e da integridade das persoas e a observación de que a maioría das vítimas non se producen por accións delituosas tradicionais, senón por negligencias, infraccións administrativas ou accións involuntarias froito da falta dun intervencionismo administrativo encamiñado directamente á supervisión de todas as actividades que supoñen un perigo ou dano ás persoas. Esta nova visión, que se encadra no que se denomina a nova «sociedade do risco», obriga a reformular as concepcións clásicas

¹ *In memoriam* do Dr. Manuel Ballbé Mallol, catedrático de Dereito Administrativo da Universidade Autónoma de Barcelona, mentor, mestre e amigo (Barcelona, 4 de novembro de 1951-10 de febreiro de 2020), con quen creamos no ano 1998 a Escola de Prevención i Seguretat Integral (EPSI) da Universidade Autònoma de Barcelona (UAB). *Al cel sia!* (BALLBÉ MALLOL, M., “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, n. 174, 2007, p. 219).

² Este traballo realizouse como membro do Grup de Recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat da Universitat Rovira i Virgili, reconecido como grupo de investigación consolidado e que conta co apoio do Departament de Recerca i Universitats da Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162). Así mesmo, deriva do proxecto de I+D+i “O novo rol da cidadanía ante a xustiza administrativa: a regulación e a implementación da mediación como sistema de prevención e resolución de conflitos” (referencia PID2020-112688GB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

do dereito administrativo como un dereito de policía ou de servizo público cara a un dereito administrativo entendido como un dereito e unha actividade de prevención de perigos, xa sexa no campo alimentario, do medio ambiente, do tráfico, da seguridade industrial ou da certificación e normalización de produtos”³.

Así, desde unha perspectiva semántica, a acepción *seguridade* pódese definir como unha calidade do adxectivo seguro, un atributo que resulta finalista na medida en que se incorpora na Administración pública para que esta exerza as súas competencias como preservador e garante. Así pois, unha finalidade que se dá dun xeito máis continuado, próximo e directo no ámbito local, e que pode ir desde unha simple situación de perigo na vía pública (risco de accidente, delitos, edificación en perigo, incendio, alteración da vida cotiá, etc.) ata unha actuación diante dunha catástrofe, pasando por calquera delito. Un conxunto de situacións, en definitiva, nas cales é necesaria a intervención de dispositivos de seguridade pública, xa sexa a policía, emerxencias ou protección civil, entre outros. Neste sentido, debe remarcarse a conceptualización democrática da seguridade como expresión lexítima do uso da forza por parte das administracións públicas, establecida con moito acerto por Ballbé Mallol⁴.

Desde un punto de vista xurídico, o termo *seguridade*, e en particular *seguridade pública*, pódese aplicar en diferentes ámbitos ou sectores da Administración pública: seguridade cidadá, seguridade viaria, extinción de incendios ou protección civil, aínda que cómpre pór de manifesto a carga democrática que esta terminoloxía arrastra en contra do tradicional concepto xurídico de *orde pública*⁵, característico do ordenamento xurídico do Estado español. Neste sentido, a achega do mestre Ballbé Mallol foi definitiva para que o lexislador constitucional adoptase o concepto *seguridade pública*, ben que durante a elaboración da Constitución esta era a postura minoritaria e, polo tanto, “provoca o cambio de paradigma totalitario polo democrático no mundo da seguridade e a policía”⁶. Para o mestre Ballbé Mallol, “o cambio de denominación non é banal, como se desprende da discusión parlamentaria. A vontade do lexislador, ao operar esta transformación, é a de que a nova institución policial sexa a antítese do que significou como forzas de orde pública na nosa historia. O cambio de modelo policial é, pois, un imperativo constitucional”⁷.

³ BALLBÉ MALLOL, M., “Prólogo”; Fuentes i Gasó, J.R. (autor), *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, CEDECS, Barcelona, 2002 (3.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 25).

⁴ *Vid. in totum* a maxistral obra de BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1985.

⁵ *Vid.* GODICHEAU, F., “Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional”, *Ariadna Histórica. Lenguajes, Conceptos, Metaforas*, n. 2, 2013, pp. 107-130.

⁶ FUENTES I GASÓ, J.R. e ABDELKADER GARCÍA, J.M., “El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l’ordenació policial de l’àmbit local català”; Fuentes i Gasó, J.R. e Capell i Manzanares, J.M. (coords.), *La policía local a Catalunya*, vol. 1, Deputación de Barcelona, Barcelona, 2016, p. 94.

⁷ BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, cit., p. 462-463. Nesta liña, *vid.* Barcelona Llop, que considera que aínda que o termo *orde pública* é tan válido como calquera outro para expresar globalmente as finalidades da policía en seguridade, si que foi oportuno adecuar a terminoloxía e romper con tradicións de significación marcadas por adoptar unha “formulación formalmente democrática” das finalidades da policía (BARCELONA LLOP, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, HAAE/IVAP, Oñati, 1988, p. 138). Así mesmo, Recasens i Brunet sinala que a noción de orde pública non se podía seguir mantendo no léxico democrático “a causa do uso excesivo que fixera o réxime anterior deste concepto aplicado a un estado de tipo represivo” que o facía inutilizable (RECASENS I BRUNET, A., “Seguridad: la inseguridad

Así, para Ballbé Mallol, o vello concepto de *orde pública* baséase na seguridade, tranquilidade, salubridade e ausencia de perturbacións; circunscríbese a unha “mera orde na rúa”⁸, e é substituído por un novo concepto ligado á protección e á garantía do libre exercicio de dereitos e liberdades individuais e ao respecto da orde constitucional⁹. Como afirmou o mesmo profesor Ballbé Mallol, “a seguridade pública ten nos sistemas democráticos un contido diferente ao mantemento da orde na rúa”¹⁰.

Con gran claridade, o profesor Parejo Alfonso recolle do ordenamento alemán a distinción entre o concepto de *seguridade cidadá* e o clásico de *orde pública*, e sinala os riscos e a inseguridade que comportan estes conceptos –que se asentan sobre ideas e concepcións– para as sociedades pluralistas e democráticas¹¹, aínda que pon de manifesto que “non obstante, hai que ter en conta que tal factor de inseguridade se reduce progresivamente pola tendencia á xuridificación formal de todas as relacións sociais”¹². De todos os xeitos, segundo Friauf, ambos dous conceptos teñen unha lectura constitucional: “a protección da seguridade e da orde pública tamén ten unha función defensiva esencial dos dereitos fundamentais porque só nun estado de orde e seguridade o individuo pode facer uso da súa liberdade e gozar da bendición do Estado social”^{13,14}.

Podemos avanzar que a arquitectura de todo o sistema de seguridade catalán o fixa a Lei 4/2003, do 7 de abril, de ordenación do sistema de seguridade pública de Cataluña (LOSSPC), que determina que o seu obxecto é a ordenación das competencias da Generalitat en materia de seguridade pública, especialmente as de policía, e a súa integración coas de protección civil, tráfico, xogo e espectáculos e seguridade privada, entre outras, nun sistema de seguridade propio de Cataluña, participado por

y la subjetividad”, *Actas de las Jornadas del Graduado en Criminología i Política Criminal 2000 y 2001*, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2002, p. 7).

⁸ BALLBÉ MALLOL, M., “Fuerzas de Orden Público”, Peces Barba, G., *et al.*, *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, p. 150.

⁹ GIL MÁRQUEZ, T., *El sistema de seguridad pública en la Constitución española de 1978*, tese de doutoramento, Universidade Abat Oliva-CEU, Barcelona, maio 2004, p. 25.

¹⁰ BALLBÉ MALLOL, M., “Deu anys de seguretat i policia autonòmiques”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 12, 1990, p. 117.

¹¹ En referencia a estes conceptos, o preámbulo da Lei 4/2003, do 7 de abril, de ordenación do sistema de seguridade pública de Cataluña, afirma que “Cataluña aspira a dotarse plenamente dun modelo que transcenda a concepción tradicional da seguridade e a orde pública en favor dunha orientación que se fundamente na prevención, a participación e a implicación dos diferentes servizos públicos, e tamén da sociedade civil”, FUENTES I GASÓ, J.R. e ABDELKADER GARCÍA, J.M., “El marc jurídico del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l’ordenació policial de l’àmbit local català”, *cit.*, p. 94.

¹² Así, para Parejo Alfonso, “seguridade pública” –Öffentlicher Sicherheit– defínese no noso ordenamento xurídico como “relativa á protección dos bens individuais e colectivos tutelados polo ordenamento xurídico (a protexibilidade *vén determinada pola norma de que se trate*) e equivale á nosa expresión «seguridade das persoas e das cousas», empregada pola LOPSC [Lei orgánica de protección da seguridade cidadá] (p. ex., art. 18 *in fine*)”. E o concepto “orde pública” –*Öffentliche Ordnung*– é o “referente ao conxunto das regras de comportamento non escritas, que son consideradas na conciencia colectiva como indispensables para unha vida en común ordenada”, PAREJO ALFONSO, L.J., “Seguridade pública”, Parejo Alfonso L.J., Jiménez-Blanco, A. e Ortega Álvarez, L., *Manual de Derecho Administrativo (parte especial)*, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1998, p. 121.

¹³ FRIAUF, K.H., “Polizei- und Ordnungrecht”, Schmidt-Assmann, E. (ed.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6.ª ed., Berlín, 1986, p. 206.

¹⁴ Por outro lado, outros autores trataron amplamente este ámbito: *vid.* o magnífico traballo de PALAU I MARGINET, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996; PAREJO ALFONSO, L.J., *Seguridade pública y derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001; BARCELONA LLOP, J., “La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, n. 64, 2002.

outras administracións con competencias nesta materia, como é o caso dos entes locais, en particular dos concellos.

2 O concepto de seguridade pública

O Tribunal Constitucional¹⁵ estableceu que a seguridade pública é o conxunto de actividades dirixidas á protección de persoas e bens (seguridade cidadá *stricto sensu*, polo tanto), así como á preservación e ao mantemento da tranquilidade ou da orde cidadá. Con todo, Palau i Marginet¹⁶ afirma que esta é unha definición moi xeral, xa que moitas outras actividades dos poderes públicos implican tamén protección de persoas e bens: Seguridade Social, administración de xustiza e protección do medio ou protección de menores. E é que hai un factor que lle dá especificidade á función policial: a protección das persoas e dos bens que se leva a cabo ante as agresións violentas ou de perigo que se poidan producir. Esta nota de violencia ou perigo xustifica que o papel destacado no mantemento da seguridade pública lles compete ás forzas e corpos de seguridade (FCS), en particular de policía, que son os órganos administrativos preparados específica e tecnicamente para actuar utilizando a forza.

Nesta liña, seguindo a Palau i Marginet, pódese definir a seguridade pública como “a actividade dos poderes públicos, coa colaboración dos particulares, dirixida á protección de persoas e bens ante posibles agresións violentas producidas tanto por actos humanos como por forzas naturais ou feitos accidentais, onde concorren tanto medidas de prevención como de minoración e reparación de danos”¹⁷. En opinión de Aguado i Cudolà, a seguridade pública constitúe un sistema ao servizo da cidadanía, un servizo de interese xeral, en que os diversos poderes públicos con responsabilidade na materia deben conxuntar as súas actuacións para protexer os dereitos e liberdades públicas de todos os cidadáns e garantir esta seguridade cidadá de forma continuada e regular¹⁸.

A situación de seguridade pública, polo tanto, será aquela na cal non poida existir risco de perigo para os cidadáns pero a súa consecución non depende unicamente da actuación da policía, senón dun conxunto de medidas e actividades lexislativas, policiais, xudiciais, administrativas e penitenciarias e dunha serie de institucións e organismos públicos, e, ás veces, mesmo privados. Neste sentido, Recasens i Brunet determina que o concepto de seguridade cidadá non é estable, senón dinámico e, como tal, cambiante. Por este motivo, na actualidade a idea de seguridade pública obedece a unha concepción ampla da seguridade cidadá baseada na protección de dereitos e liberdades das persoas e os bens¹⁹.

¹⁵ STC 123/1984, do 18 de novembro.

¹⁶ PALAU I MARGINET, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*, cit., p. 12.

¹⁷ PALAU I MARGINET, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*, cit., *Ibidem*.

¹⁸ AGUADO I CUDOLÀ, V., “Estudio preliminar: la seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía”, *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, n. 16, 2006, pp. 34 e ss.

¹⁹ RECASENS I BRUNET, A., “Les noves polítiques de seguretat”, *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, n. 6-7, decembro de 2000, p. 11.

Neste sentido, as funcións en materia de seguridade pública son asumidas primordialmente pola “policía”, que se pode definir como “unha función pública específica da Administración pública, cuxa principal característica é a súa capacidade de intervención e execución”, segundo Fuentes i Gasó²⁰. Agora ben, para Ballbé Mallol, “a policía non é un ente abstracto que poida ser obxecto dunha definición unívoca”²¹.

A policía constitúe un servizo público esencial para o mantemento da “seguridade pública” que busca o equilibrio entre a liberdade e a seguridade como base da convivencia democrática. Así, para Fuentes i Gasó e Abdelkader García, “a defensa do valor colectivo da seguridade pública foi tradicionalmente a xustificación básica do monopolo estatal no exercicio lexítimo da coacción limitadora de dereitos e liberdades. Así se desprende do artigo 104.1 CE, cando determina que todas as FCS teñen o deber constitucional de protexer o libre desenvolvemento dos dereitos e liberdades, e de garantir a seguridade cidadá”²². O servizo policial básico enténdese como aquel conxunto de tarefas relativas ao exercicio das principais funcións encomendadas á policía, é dicir, a prevención de delitos; a intervención en delitos e accidentes; o mantemento da seguridade cidadá en manifestacións, actos multitudinarios, conflitos colectivos e circulación, e o auxilio á poboación²³. Aínda que cómpre engadir, en particular e en relación coas policía locais, outras actividades como o control da normativa administrativa ou a intervención en conflitos e disputas privadas entre os cidadáns²⁴.

En calquera caso, o concepto de policía é examinado desde diferentes perspectivas: obxectiva, subxectiva, xurídica, sociolóxica... Desde unha aproximación xurídica obxectiva, para Garrido Falla é “aquela actividade que a Administración despreza no exercicio das súas propias potestades que por razóns de interese público limita os dereitos dos administrados mediante o exercicio, se é o caso, da coacción destes”²⁵. En todo caso, policía e Administración quedan absolutamente vinculadas e, como afirma Villar Palasí, a policía é “un concepto flutuante segundo a época histórica e o país, igual que sucede coa Administración pública”²⁶.

²⁰ FUENTES I GASÓ, J.R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, CEDECS, Barcelona, 2002 (3.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 270).

²¹ BALLBÉ MALLOL, M., “El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, n. 5, 1991, p. 36.

²² FUENTES I GASÓ, J.R. e ABDELKADER GARCÍA, J.M., “El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l’ordenació policial de l’àmbit local català”, cit., p. 93-94.

²³ *Vid.* BOSCH I MESTRES, J. e CURBET I HEREU, J., “Protección ciudadana”, Borja Sebastià, J. (coord.), *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 433-442.

²⁴ FUENTES I GASÓ, J.R. e ABDELKADER GARCÍA, J.M., “El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l’ordenació policial de l’àmbit local català”, cit., p. 93.

²⁵ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 7.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 171.

²⁶ VILLAR PALASÍ, J.L., “Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, n. 16, 1995, p. 22.

3 O réxime xurídico da seguridade pública

As competencias en materia de seguridade pública –protección civil, extinción de incendios ou seguridade cidadá, entre outras– deben entenderse configuradas no marco da división territorial do Estado, integrada polas diferentes administracións estatal, autonómica e local, e limitadas polos respectivos territorios, en particular no caso da local, cousa que nos permite afirmar, con Fuentes i Gasó e Abdelkader García, que o actual modelo policial se move dentro de certa ambigüidade, consecuencia das diversas realidades existentes en cada nivel territorial e administrativo. Particularmente, da asimetría que supón, dun lado, que só catro comunidades autónomas (CC. AA.) contan con policía propia (Cataluña, País Vasco, Navarra e Canarias)²⁷ e cinco con unidades adscritas ao Corpo Nacional de Policía (CNP)²⁸; e, por outro lado, o feito de que en principio unicamente os municipios de máis de 10.000 habitantes posúan o corpo de policía local²⁹.

3.1 A Constitución española

No marco do Estado social e democrático de dereito, a Constitución española (CE) é o fundamento do modelo de seguridade do Estado español e de Cataluña. Así, o artigo 104.1 dispón que as forzas e os corpos de seguridade “terán como misión protexer o libre exercicio dos dereitos e liberdades e garantir a seguridade cidadá”. Aínda que se mencione as FCS baixo a dependencia do Goberno, debe entenderse extensible a todas as forzas e corpos de seguridade recollidos na Lei orgánica 2/1968, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade (LOCFS), xa que esta norma é a resposta legislativa do desenvolvemento do artigo 104 previamente citado e, polo tanto, como establece, de aplicación tamén ás policía das CC. AA. que as creen e aos entes locais. Isto é o que levou a Palau i Marginet a afirmar que, “á hora de definir as competencias en seguridade, estas estiveron matizadas polo Tribunal Constitucional, que recoñeceu que a seguridade pública é unha materia na cal se dan competencias concorrentes entre as diversas administracións públicas”³⁰.

Desde esta perspectiva, a seguridade pública no ámbito local, principalmente mediante as súas policía, terá como misión constitucional a mencionada protección do libre exercicio das liberdades dos cidadáns para garantir a súa seguridade.

²⁷ A Policía da Generalitat-Corpo de Mossos d'Esquadra foi creada en 1721 e refundada en 1983; a Ertzaintza foi creada en 1982; a Policía Foral de Navarra, ou Foruzaingoa, en 1928 e refundada en 1985, e o Corpo Xeral de Policía Canaria foi creado en 2010.

²⁸ A policía da Generalitat Valenciana (1993), a Unidade de Policía da Comunidade Autónoma de Andalucía (1992), a Unidade de Policía Adscrita do Principado de Asturias (2006), a Unidade de Policía Autónoma de Galicia (1991) e a Unidade de Policía Autónoma de Aragón (2005).

²⁹ Actualmente, todos os municipios que superan esta poboación teñen policía local e algún outro máis pequeno, por autorización excepcional do Departamento de Interior, tamén. Así, dos 948 municipios cataláns, 213 teñen corpo de policía local –máis de 11.000 axentes que proporcionan servizo directo a unha poboación de máis de 5 millóns de habitantes, o 73 % do total catalán, aínda que só está presente no 20 % do territorio catalán–. O ano 1983 existían 162 corpos de policía local e en 2011 xa eran 213.

³⁰ PALAU I MARGINET, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*, cit., p. 26.

Ademais, nesta breve aproximación constitucional debe terse presente a repartición competencial entre as distintas administracións públicas. Así pois, o artigo 148.1.22 CE atribúe ás CC. AA. a ordenación e outras facultades en relación coas policía locais nos termos que establece a lei. Precisamente, baixo este título, Cataluña e outras autonomías despregarán lexislativamente as súas respectivas competencias en materia de policía local mediante normas que, posteriormente, serán sancionadas polo Tribunal Constitucional³¹.

3.2 O Estatuto de Cataluña

O Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 (EAC79), como norma institucional básica do autogoberno de Cataluña, xa considerou a creación dun corpo de policía autonómica e a competencia en coordinación da actuación das policía locais³². Isto mesmo, pero aínda máis ampliado e reforzado, é o que a tradición estatutaria de Cataluña recolleu no Estatuto de Cataluña de 2006 (EAC), no artigo 164.1, que lle atribúe á Generalitat un amplo abano de competencias en seguridade pública, entre as cales, e con carácter non exhaustivo, están a de planificación e regulación do sistema de seguridade pública de Cataluña, a ordenación das policía locais, a creación e a organización da Policía da Generalitat-Mossos d'Esquadra e o control e a vixilancia do tráfico³³.

Así mesmo, desde o punto de vista estatutario, a Generalitat de Cataluña ten, como mínimo, competencias para coordinar as actuacións das policía locais, así como a súa ordenación, “a cal implica a determinación dos medios e os sistemas de relación que fan posible a acción conxunta destes corpos, mediante as autoridades competentes, de maneira que se consiga a integración das respectivas actuacións particulares dentro do conxunto do sistema de seguridade que lles é confiado”, en virtude do artigo 25.1 LOSSPC, que desenvolve estes títulos competenciais, aínda que é necesario interpretalos no marco do principio de autonomía local, como se explica nesta obra³⁴.

³¹ *Vid. post.*

³² O artigo 13.1 EAC79 establecía que “a Generalitat poderé crear unha policía autónoma..”, e así foi como, mediante a Lei 19/1983, do 14 de xullo, se creou o corpo dos Mossos d'Esquadra como policía da Generalitat de Cataluña.

³³ *Vid. FUENTES I GASÓ, J.R., “El régimen local de Cataluña y la viabilidad de articulación de una planta política y administrativa propia después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010”, Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010, pp. 218-224.*

³⁴ O artigo 25.2 LOSSPC dispón que a coordinación da actividade das policía locais abrangue as seguintes funcións:
 “a) Promover a homoxeneización dos medios técnicos e a uniformidade doutros elementos comúns.
 b) Establecer as normas básicas de estrutura e organización interna ás que deben axustarse as policía locais, e a normativa de acceso, formación e promoción dos seus respectivos membros.
 c) Determinar, por regulamento, con informe previo da Comisión de Policía de Cataluña, os tipos de armas que deben utilizar os policía locais, as características dos depósitos de armas, as normas para administralas e as medidas de seguridade necesarias para evitar a perda, subtracción ou uso indebido, de acordo coa normativa vixente en materia de armamento.
 d) Establecer, co informe previo da Comisión de Policía de Cataluña, as características comúns dos uniformes, as insignias, os distintivos, o equipamento, os vehículos e o resto dos complementos das policía locais que poidan ser uniformados para garantir a efectividade operativa e a identificación pública dos policía locais, sen prexuízo de que cada municipio poida engadir elementos característicos propios”.

3.3 A lexislación local

O artigo 25.2 da Lei 7/1985, do 3 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL), como lexislación básica do Estado, establece que os municipios teñen competencias propias, en todo caso, en materia de:

- Policía local, protección civil e extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamento de vehículos e mobilidade, así como en transporte colectivo urbano.

No ano 2013, a LRBRL foi modificada pola Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (LRSAL), e con anterioridade á dita reforma o artigo 25.2 da LRBRL consideraba que os concellos eran competentes no ámbito da “seguridade nos lugares públicos”³⁵. Coa reforma da LRSAL, en lugar de falar de “seguridade nos lugares públicos” faise referencia ao concepto “policía local”, é dicir, que os concellos son competentes no ámbito da “policía local”. Esta modificación na terminoloxía introduciu diferentes interrogantes no ámbito teórico, debido a que a nova redacción da LRBRL non aclara se cando se fala de policía local se fai referencia á policía local como unidade administrativa ou ben como a actividade administrativa³⁶.

Pola contra, no artigo 66.3 do Decreto lexislativo 2/2003, do 28 de abril, polo cal se aproba o Texto refundido da Lei municipal e do réxime local de Cataluña (TRLMC), como norma local fundamental de Cataluña que desenvolve o réxime local propio de Cataluña, continúa facendo referencia á seguridade nos espazos públicos e ao resto de competencias neste campo da mesma forma en que o facía o orixinal artigo 25.2 da LRBRL, e establece, en consecuencia, unha regulación máis ampla que a lexislación básica estatal.

Desde un punto de vista práctico, esta modificación da LRBRL non alterou o sistema competencial local no ámbito da seguridade, xa que os concellos continuaron xestionando os conflitos que xorden localmente³⁷. É máis, as administracións locais, polo feito de seren máis próximas á cidadanía, adaptáronse ás necesidades que os veciños lles presentan día a día e, polo tanto, deben axustar os seus recursos a estas novas necesidades.

³⁵ Vid. in totum FUENTES I GASÓ, J.R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, n. 101, 2015, pp. 55-88.

³⁶ Acosta Gallo cualifica como desafortunada a substitución de “seguridade en espazos públicos” por “policía local”, porque “seguridade en espazos públicos” era unha materia e, en cambio, “policía local” fai referencia á actividade (ACOSTA GALLO, P. “La seguridad pública en el ámbito local”, García Rubio, F. (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015, p. 307). Por outro lado, para Augado i Cudolà, a limitación do concepto está xustificada porque “seguridade nos espazos públicos” era un título competencial moi amplo que amparaba distintos pronunciamentos xudiciais de responsabilidade patrimonial, razón pola cal se promoveu a substitución por “policía local” para limitalo a un tema orgánico (AGUADO I CUDOLÀ, V., “El resurgir dels serenos a l'àmbit local: entre la seguretat privada i la convivència ciutadana”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 61, 2020, p. 116).

³⁷ Neste sentido, Acosta Gallo destaca que esta substitución terminolóxica non implicou unha diminución de competencias a nivel local, xa que a policía local continúa, como xa facía con anterioridade á reforma, exercendo funcións de policía de seguridade, de policía administrativa e de policía xudicial. É máis, destaca que esta modificación permitiu que os corpos policiais locais xa posúan o seu propio espazo competencial (ACOSTA GALLO, P., “La seguridad pública en el ámbito local”, cit., p. 309).

En todo caso, cómpre destacar que estas competencias recollidas no artigo 25.2 LRBRL como competencias propias do concello deben levarse a cabo baixo a súa responsabilidade e sobre a base da autonomía local que rexe, e respectar a coordinación co resto das administracións locais³⁸.

3.4 O réxime xurídico en materia de seguridade viaria

O réxime competencial do tráfico e a seguridade viaria está recollido fundamentalmente no Real decreto legislativo 6/2015, do 30 de outubro, que aprobou o Texto refundido da Lei sobre tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade viaria (TRLTSV).

Este texto mantén o espírito do seu predecesor, o Real decreto legislativo 339/1990, do 2 de marzo, que aprobou o Texto articulado da Lei sobre tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade viaria, debido a que se configura como unha típica *lei de policía*, no sentido tradicionalmente establecido, polo feito de que está integrado o citado texto normativo, na súa maioría, por disposicións restritivas de dereitos individuais coa finalidade de lograr a mellor protección e salvagarda dos bens xurídicos obxecto dunha tutela pública eficaz.

Este texto legal desenvolve nos seus artigos –4 e 7, principalmente– as competencias das administracións do Estado e dos entes locais, sen prexuízo das que teñan asumidas as CC. AA. a través dos seus propios estatutos (artigos 1 e 4 TRLTSV), como é noso caso, mediante o artigo 164.1.c) EAC.

As competencias en materia de seguridade viaria a nivel local establécenas os artigos 25.2.b) LRBRL e 66.3.c) TRLMC, unhas competencias que son exercidas polos entes locais, primordialmente a través das policía locais, e que son desenvolvidas en gran parte mediante as ordenanzas municipais de circulación (artigo 7 TRLTSV), e que desde a reforma realizada pola Lei orgánica 19/2003, do 23 de decembro, de modificación da Lei orgánica do poder xudicial, na LOFCS, se abriu a posibilidade de que os municipios máis grandes, a través dos seus plenos, puidesen crear corpos funcionariais que tivesen a condición de axente da autoridade, sen que formasen parte das FCS, pero subordinados aos membros dos corpos de policía local co fin de controlar o tráfico rodado. Esta posibilidade materializouse nalgúns concellos coa creación do corpo de vixilantes de tráfico³⁹.

Finalmente, cómpre salientar, volvendo á reforma introducida pola LRSAL no artigo 25.2 da LRBRL, que esta modificación no eido da seguridade viaria incorporou unha mirada máis global das competencias en seguridade viaria a nivel local, xa que o artigo 25.2 orixinario prevía que os municipios tiñan a competencia de ordenar o tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas; non obstante, tras a modificación da LRSAL, este precepto prevé que os concellos teñen competencia en tráfico,

³⁸ Neste sentido, *vid.* GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Ed. Dykinson, Madrid, 2015, p. 68.

³⁹ ACOSTA GALLO, P., “La seguridad pública en el ámbito local”, *cit.*, p. 308, destaca como nos últimos anos, e como consecuencia do aumento de políticas de seguridade local, se deron supostos en que a policía local obtivo competencias, no sentido en que conseguiu novas funcións ampliando as que xa tiña, pero perdeu outras, é dicir, deixou de exercer algunhas que tradicionalmente executara, como o control do tráfico.

estacionamento de vehículos e mobilidade, así como en transporte colectivo urbano. O concepto mobilidade supera o concepto tradicional de ordenar o tráfico de vehículos e persoas e aposta por unha xestión da mobilidade desde un punto de vista seguro, eficiente e sustentable.

3.5 O desenvolvemento normativo en materia de seguridade pública desde as previsións legislativas constitucionais

As disposicións constitucionais en materia de seguridade pública desenvolvéronse a través de dúas normas legais de carácter orgánico:

a) *Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade (LOFCS)*

A LOFCS desenvolve basicamente a previsión do artigo 104 CE, así como os aspectos competenciais en materia de seguridade pública (artigo 149.1.29 CE). Esta norma establece que a seguridade pública é competencia exclusiva do Estado; no entanto, prevese que as distintas CC. AA. participarán no mantemento da seguridade pública nos termos que establezan os respectivos estatutos, e os entes locais farano no que estableza a LBRL. Así mesmo, cando se fai referencia ao mantemento da seguridade pública, exercerase por parte das distintas administracións públicas a través das FCS, das cales forman parte tamén, como xa vimos, as policía autonómicas e locais.

Como se pode comprobar con este marco competencial constitucional, estatutario e legislativo mencionado, pódese cualificar a competencia da seguridade pública como multinivel, onde interveñen diferentes administracións territoriais (estatal, autonómica e local); por iso, e de conformidade coa exposición de motivos da LOFCS, que cataloga a seguridade pública como indivisible e o carácter concorrente do exercicio desta competencia, establécese o principio de cooperación recíproca entre os distintos corpos policiais (artigos 12, 38 e 53 LOFCS)⁴⁰.

b) *Lei orgánica 4/2015, do 30 de marzo, de protección da seguridade cidadá (LOSC)*

A LOSC desenvolve diversos aspectos dos artigos 149.1.29 e 104 CE, aínda que á hora de facer referencia ás autoridades competentes en materia de seguridade relaciona órganos da Administración do Estado, e esta norma tamén establece que as autoridades locais continuarán exercendo as facultades correspondentes, de acordo coa LOFCS e a LBRL.

Ademais, a LOSC prevé de xeito específico que os alcaldes e as alcaldesas poderán impor as sancións e adoptar as medidas previstas na LOSC cando as infraccións se leven a cabo en espazos públicos municipais ou afecten a bens de titularidade local, sempre que teñan competencia sobre a materia de acordo coa lexislación específica, unha situación que abre a posibilidade de que mediante ordenanza municipal se poidan introducir especificacións ou graduacións no cadro das infraccións e das sancións tipificadas na LOSC, sempre que non constitúan novas infraccións ou sancións nin alteren a súa natureza e límites co obxectivo de contribuír a unha máis correcta

⁴⁰ *Ibidem*, p. 306.

identificación das condutas ou unha máis precisa determinación das sancións correspondentes (artigos 32 e 41 LOSC).

3.6 O desenvolvemento normativo en materia de seguridade pública das previsións legislativas estatutarias

Tal como se puxo de manifesto, no desenvolvemento das previsións constitucionais e estatutarias a Generalitat de Cataluña posúe competencias para coordinar as actuacións das policía locais, así como a súa ordenación e o resto das facultades que lle poidan ser atribuídas polas leis. Neste sentido, detallamos o desenvolvemento legislativo que neste contexto realizou o Parlamento de Cataluña:

a) *Lei 4/2003, do 7 de abril, de ordenación do sistema de seguridade pública de Cataluña (LOSPC)*⁴¹

É a lei básica sobre esta materia en Cataluña, e ten por obxecto a ordenación das competencias da Generalitat en materia de seguridade pública, especialmente as de policía, e a súa integración coas de protección civil, tráfico, xogo e espectáculos e seguridade privada, nun sistema xeral de seguridade propio de Cataluña participado por outras administracións con competencias nesta materia nos termos que indicamos. E é que o sistema de seguridade pública de Cataluña ten como finalidade a súa contribución ao desenvolvemento de políticas públicas de prevención e protección eficaces na protección de dereitos e liberdades dos cidadáns, na preservación da convivencia e no fomento da cohesión social.

Neste sentido, resaltamos os tres grandes obxectivos da LOSPC: ordenar o sistema de seguridade pública de Cataluña, coordinar as institucións implicadas na seguridade pública e mellorar a participación dos cidadáns para ofrecer un servizo rápido e eficaz⁴². Por outro lado, prevese o despregamento, sobre todo no territorio catalán, do mapa policial e ten á vez unha grande incidencia nos termos municipais, principalmente na creación das xuntas locais de seguridade e nos plans locais de seguridade.

A LOSPC conceptualiza a Policía da Generalitat-Mossos d'Esquadra ou Cos dels Mossos d'Esquadra (CME) en conxunto coas distintas policía locais como a policía propia de Cataluña⁴³.

⁴¹ *Vid. post* o apartado 5 deste capítulo.

⁴² GÓMEZ HERRERO, A., "La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policia autonòmica", *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, n. 16, 2016, p. 131.

⁴³ Para Gómez Herrero, que o lexislador catalán inclúe na catalogación da policía de Cataluña tanto o CME como os distintos corpos policiais locais pode constituírse como un precedente para unha futura lei de policía de Cataluña na que se inclúa a regulación conxunta destes corpos policiais similar á Lei de policía do País Vasco (GÓMEZ HERRERO, A., "La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policia autonòmica", cit., p. 142). Na actualidade, o CME está regulado na Lei 10/1994, do 11 de xullo, da policía da Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra, e as diferentes policía locais regúlense na Lei 16/1991, do 10 de xullo, das policía locais, aínda que o 21 de marzo de 2020 finalizou o prazo de consulta previa da elaboración do anteproxecto de lei do sistema de policía de Cataluña, que tería como finalidade regular de xeito conxunto un sistema único de policía de Cataluña con dous corpos policiais: o CME e a policía local de Cataluña, en lugar das 217 actuais. Así mesmo, *vid.* MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A.J., "El sistema de policía de Catalunya: un nou model organitzatiu policial", *Working Papers*, n. 367, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2012, que realza unha proposta dun novo modelo organizatiu policial de Cataluña.

b) *Lei 16/1991, do 10 de xullo, das policía locais (LPL)*⁴⁴

A LPL explicita claramente, na súa exposición de motivos, o papel da policía local no sistema de seguridade pública cando establece que “a Lei orgánica 2/1986, do 13 de marzo, de forzas e corpos de seguridade, regula a grandes trazos as policía locais e as considera como un corpo de seguridade máis, ao lado das policía autonómica e do Estado”.

Así pois, no marco desta norma básica, apróbase a LPL de Cataluña, co obxecto de establecer un réxime xurídico homoxéneo que á vez integre os diferentes corpos policiais nun mesmo sistema de seguridade pública e permita a coordinación, cun rigoroso respecto ao principio de autonomía municipal. En canto ao réxime estatutario, ademais das previsións legais, será necesario atender tamén aos regulamentos específicos de cada corpo e outras normas ditadas polos concellos correspondentes⁴⁵.

Esta lei confírelles ás policía locais de Cataluña un amplo abano competencial, baixo o mando do alcalde ou alcaldesa (artigo 4.2, en concordancia tamén co artigo 53.1 letra j. do TRLMC), no eido territorial do termo municipal (artigo 3.4 LOSPC). Cabe dicir que o ámbito competencial das policía locais se atopa restrinxido, sen poderse desenvolver competencias fóra, unicamente limitado aos supostos minimamente establecidos, como a persecución “en quente”, e, neste sentido, sen a posibilidade de mancomunarse con outros municipios, ata a modificación establecida mediante a Lei orgánica 16/2007, do 13 de decembro, complementaria da Lei 45/2007, para o desenvolvemento sostible do medio rural. Antes desta modificación, o Tribunal Constitucional⁴⁶ fora rotundo no sentido de prever unicamente a posibilidade de establecer acordos de colaboración entre municipios limítrofes, logo de autorización do *conseller* ou *consellera* competente en materia de interior, para casos de necesidade, sen posibilidade de creación de policía supramunicipais nin de creación extraterritorial de corpos de policía local. Só se admitía, así mesmo, o establecemento de mecanismos de colaboración baseados na adscrición ou transferencia de axentes temporalmente⁴⁷. Mediante a mencionada reforma legal, posibilitouse a creación de policía locais mancomunadas, con boa lóxica tras os repetidos episodios de inseguridade cidadá en moitos municipios, principalmente os rurais, e que non poden contar cun corpo de policía propio por falta de recursos económicos. A nova previsión legal prevé que, cando se trate de municipios limítrofes e pertencentes a unha mesma comunidade autónoma que contén con cadros de persoal de policía insuficientes para poder prestar os seus servizos con garantías, se poderán crear corpos policiais

⁴⁴ Que derogou a Lei 10/1983, do 5 de marzo, de coordinación de policía locais.

⁴⁵ Tal como xa se apuntou, Cataluña é un país moi fragmentado polo que respecta á organización municipal, con 947 municipios, dos cales 213 posúen policía local, con máis de 11.000 axentes, que proporcionan servizo directo a unha poboación de máis de 5 millóns de habitantes, o 73% do total catalán, aínda que unicamente se presente nos núcleos de poboación principal, é dicir, o 20% do territorio catalán (Departamento de Interior da Generalitat de Cataluña, 2021).

⁴⁶ STC 85/1993, do 8 de marzo.

⁴⁷ STC 81/1993 e 86/1993, do 8 de marzo.

mancomunados, co preceptivo informe favorable das administracións autonómica ou estatal, segundo os casos⁴⁸.

Atendendo á diversidade municipal de Cataluña, con moitos pequenos municipios e moi poucos, porcentualmente falando, cunha poboación de máis de 10.000 habitantes –que é o tramo a partir do cal se considera a facultade de constituír un corpo de policía local (artigo 3 LPL)–, a lei prevé outras posibilidades. A LPL establece que os municipios que non dispoñan de policía local poderán dotarse de gardas, vixilantes municipais –que é o nome xeneralizado destes corpos singulares–, alguacís ou similares que exerzan a custodia dos bens, servizos e instalacións e dependencias municipais, a ordenación e regulación do tráfico no núcleo urbano, as tarefas de auxilio ao cidadán, velar polo cumprimento dos regulamentos, ordenanzas, bandos e resolucións municipais, etc. Esta oportunidade tivo unha boa acollida en moitos municipios, e debería potenciarse aínda máis, ben que será necesario velar en todo momento pola coordinación co corpo dos Mossos d'Esquadra.

c) *Lei 4/1997, do 20 de maio, de protección civil de Cataluña (LPCC)*

O artigo 30.4 CE refírese indirectamente á protección civil cando establece que mediante unha lei poderán ser regulados os deberes dos cidadáns nos casos de risco grave, de catástrofe ou de calamidade pública. Neste sentido, o Tribunal Constitucional definiu a “protección civil” como un conxunto de accións dirixidas a evitar, reducir ou corrixir os danos causados a persoas e bens por toda clase de medios de agresión e polos elementos naturais ou extraordinarios en tempos de paz cando a amplitude e a gravidade dos seus efectos son dotados con carácter de calamidade pública.

No réxime local, dentro do núcleo de competencias propias que deben ser exercidas polos municipios, o artigo 25.2.c) LRBRL prevé a “protección civil, prevención e extinción de incendios” nos termos da lexislación do Estado e das CC. AA. nos mesmos termos que o artigo 63.2.c) TRLMC.

O desenvolvemento lexislativo feito en Cataluña en materia de protección civil realizouse a través da LPCC, que culmina a creación dunha estrutura de protección civil integrada nas diversas administracións catalás, Generalitat e entes locais en canto ao Estado. En relación coa Administración local, a sección terceira desta lei establece unha regulación precisa das súas funcións e competencias. Neste sentido, conxugouse a coordinación de actuacións e a integración de plans, medios e servizos co respecto á autonomía dos entes locais, especialmente dos municipios. Por outro lado, os municipios defínense como os entes locais básicos de protección civil en Cataluña os cales dispoñen de capacidade xeral de actuación e de planificación nesta materia, e estes exercen as funcións que lles atribúe a lei e calquera outra que, sen contradicila, resulte necesaria no eido da súa colectividade para a protección das persoas, os bens e o medio ambiente ante situacións de risco colectivo grave, catástrofes ou calamidades públicas. De acordo con estas previsións, corresponde ao pleno dos concellos:

⁴⁸ Neste sentido, as primeiras reaccións doutrinarias xa deixan entrever algunhas posibles insuficiencias (MAINAR ENE, J.M., “Una nueva policía mancomunada”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, n. 18, 2008, pp. 3024-3035).

- Aprobar o plan básico de emerxencia municipal, os plans específicos municipais, os plans de actuación municipal e, en xeral, calquera outro instrumento de planificación de protección civil no ámbito municipal.
- Crear a comisión municipal de protección civil.
- Outras funcións que lle outorgue a lexislación vixente.

Polo que se refire ás competencias do alcalde ou alcaldesa, cómpre dicir que se trata da autoridade local superior de protección civil, sen prexuízo das funcións da persoa titular do departamento competente na materia no Goberno da Generalitat de Cataluña. Neste sentido, os concellos que por lei están obrigados a adoptar plans de protección civil deben crear e manter centros de coordinación operativa nas condicións que fixe por regulamento o *Govern* e, en todo caso, deben actuar en coordinación co Centro de Coordinación Operativa de Cataluña (CECAT). Os municipios con máis de 50.000 habitantes, así como os municipios que, sen chegaren a esta poboación, teñen no seu termo empresas, entes, centros ou instalacións obrigados a adoptar plans de autoprotección, e os municipios de carácter especial tipificados no artigo 17.2 LPCC, deben crear unha *comisión municipal de protección civil*. No resto dos municipios, a creación desta comisión é facultativa e correspóndelle decidilo, se é o caso, ao pleno do concello. A comisión está integrada polo alcalde ou alcaldesa, quen a preside, e polos representantes do concello e das outras administracións que dispoñen de servizos adscritos aos plans municipais; por representantes das entidades colaboradoras en funcións de protección civil e das asociacións de voluntarios e voluntarias, se existen; polos directores ou directoras dos plans de autoprotección das empresa e dos centros do municipio que sexan convocados, e polo persoal técnico que se considere necesario. Esta comisión ten carácter consultivo, deliberante e coordinador, e exerce as funcións que lle sexan asignadas polas leis, regulamentos e ordenanzas municipais.

Expresamente, debe terse en conta tamén que os consellos comarcais son entidades que participan nas tarefas de protección civil en Cataluña e exercen as funcións establecidas pola LPCC e calquera outra normativa que, sen contradicila, resulte necesaria no ámbito da súa colectividade para a protección das persoas, os bens e o medio ambiente. A misión dos consellos comarcais consiste basicamente en proporcionar apoio, asistencia e cooperación ás funcións municipais de protección civil. Os consellos comarcais poden crear e manter un centro de coordinación de emerxencias comarcais, por delegación expresa dos municipios interesados, que debe estar comunicado e debe coordinarse cos centros municipais de coordinación operativa e co CECAT. Así mesmo, os consellos comarcais poden crear comisións comarcais de protección civil, con carácter consultivo, deliberante e coordinador, e de asistencia e cooperación para os municipios. O *Govern* debe determinar por regulamento as funcións.

Por outro lado, cómpre indicar que no EAC se recollen e delimitan de forma expresa, e por primeira vez no ámbito estatutario, as competencias da Generalitat en

Regap



ESTUDIOS

materia de emerxencias e protección civil no artigo 132, de acordo co cal corresponde á Generalitat a competencia exclusiva en materia de protección civil, que inclúe, en todo caso, as funcións seguintes:

- A regulación, planificación e execución de medidas relativas ás emerxencias e á seguridade civil.
- A dirección e a coordinación dos servizos de protección civil, que inclúen os servizos de prevención e extinción de incendios.

Estas funcións realizaranse sen prexuízo das facultades dos entes locais na materia e respectando o que estableza o Estado no exercicio das súas competencias en materia de seguridade pública. A Generalitat deberá promover mecanismos de colaboración con outras CC. AA. e co Estado nos casos relativos a emerxencias e protección civil que abrangan un territorio superior ao catalán.

Finalmente, atribúeselle ao Goberno da Generalitat de Cataluña a competencia executiva en materia de salvamento marítimo, nos termos que determine a lexislación do Estado, así como a participación na execución en materia de seguridade nuclear, nos termos acordados nos convenios subscritos para tal efecto e, se é o caso, nas leis.

4 As competencias dos entes locais en materia de seguridade pública

O artigo 149.1.29 CE establece –e a LOFCS reitera– que o Estado ten competencia exclusiva en seguridade pública, aínda que o marco xurídico e o ámbito competencial en materia de seguridade pública non se pode restrinxir unicamente a unha interpretación literal do artigo 149.1.29 CE, xa que o desenvolvemento lexislativo do Parlamento de Cataluña e a doutrina do mesmo Tribunal Constitucional configuraron un ámbito competencial moito máis amplo, que mudou notablemente en Cataluña, sobre todo co Estatuto de 2006.

Desde o punto de vista da división territorial do Estado, os entes locais, como Administración territorial, dispoñen de competencias en materia de seguridade pública, aínda que non derivan do texto constitucional, como no caso das outras administracións territoriais, senón da mesma LOFCS. Non obstante, débese ter en conta que o artigo 148.1.22 CE establece que son competencias das CC. AA. a coordinación e outras facultades en relación coas policía locais; polo tanto, desde o punto de vista constitucional, estase a facer unha referencia clara ao feito de que a Administración local ten competencias en materia de seguridade pública.

4.1 Competencias en materia de seguridade cidadá

Os entes locais exercen basicamente as competencias en materia de seguridade cidadá a través das súas policía locais, que, como vimos, forman parte das FCS obedecendo a un sistema pluralista e que, como defende o profesor Ballbé Mallol, presenta máis

vantaxes sobre o modelo unitario, entre outros, polo control entre os corpos policiais e pola súa competitividade e mellor resposta ante os problemas da cidadanía⁴⁹. Este último aspecto obsérvase dun xeito moi patente no ámbito local, onde as políticas públicas que adoptan os entes locais poden diferir entre elas. Ademais, debe facerse notar certa tendencia do Goberno central a implicar máis os entes locais no mantemento diario da seguridade pública, como no caso das instrucións ditadas pola fiscalía no sentido de que as policía locais se impliquen no tema da seguridade laboral.

En definitiva, o papel primordial dun servizo público de policía organizado, eficiente e eficaz debe ser dar unha resposta clara e decidida ás necesidades da cidadanía, que é, ao final, a destinataria do servizo. Esta actividade debe desenvolverse sempre con vocación de servizo público.

Os municipios de máis de 10.000 habitantes –e os de menos cando o autorice o departamento con competencias en materia de interior– poden crear un corpo de policía local (artigo 3 LPL), de acordo coas seguintes notas:

- a) A organización da policía local baséase nunha estrutura funcional xerarquizada, dotada da condición de autoridade e coa posibilidade de exercer lexitimamente o uso da forza. Así, os artigos 52 LOFCS e 2 LPL definen a policía local como “un instituto armado de natureza civil con estrutura e organización xerarquizada”.
- b) As funcións da policía local están recollidas basicamente no artigo 11 LPL, coa misión de preservar a convivencia e a protección das persoas e os bens, no marco dos principios de legalidade e proporcionalidade e co respecto pleno aos dereitos fundamentais das persoas. Desde esta perspectiva, o corpo da policía local defínese como un servizo do concello coa finalidade de coadxuvar ao cumprimento dos seus fins e, á vez, como un servizo para a comunidade, cun mandato explícito de coadxuvar ao benestar social e de cooperar con outros axentes sociais nos ámbitos preventivo, asistencial e de rehabilitación.
- c) A coordinación entre os diferentes corpos policiais competentes en materia de seguridade pública (seguridade cidadá, seguridade viaria e protección civil, entre outras) é unha necesidade patente á hora de levar a cabo as súas actuacións. Con esta finalidade, prevese a creación dunha xunta local de seguridade e dunha mesa de coordinación operativa. O despregamento completo dos Mossos d’Esquadra formula a necesidade de potenciar e, se é o caso, ampliar os órganos de coordinación, no marco da LOSPC.

⁴⁹ BALLBÉ MALLOL, M., “Principios pluralistas”, Ballbé Mallol, M. e Franch i Saguer, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Universidade Autònoma de Barcelona - Axencia Española de Cooperación Internacional, Girona, 2020, pp. 33-72.

4.2 Competencias en materia de seguridade viaria

No que respecta á competencia municipal nesta materia, debe partirse do artigo 25.2, letras a e b, LBRL, que establece que o municipio exerce competencias relativas á policía local e ao tráfico, estacionamento de vehículos e mobilidade, o cal necesariamente conduce á lexislación sectorial. A TRLTSV, como xa facía a TALTSV, atribúelles aos entes locais, ou máis concretamente aos municipios, unha competencia propia –e non delegada da Administración do Estado, como resultaba do Código de Circulación– en materia de tráfico nas vías urbanas, que contén unha relación detallada destas competencias, as cales poden ser agrupadas do seguinte xeito:

- a) *Competencias regulamentarias*, que supoñen a regulación, mediante disposicións de carácter xeral, dos usos das vías públicas, facendo compatible a distribución equitativa dos aparcadoiros entre todos os usuarios, coa fluidez necesaria do tráfico rodado e co uso para os viandantes das rúas.
- b) *Competencias executivas*, mediante a ordenación e o control do tráfico nas vías urbanas, que inclúen a vixilancia e a denuncia por parte dos propios axentes das infraccións e a imposición de sancións, a autorización de probas deportivas no núcleo antigo e o peche das vías.
- c) *Competencias preventivas*, que abranguen tanto a inmovilización como a retirada e o depósito dos vehículos que obstaculicen ou dificulten a circulación ou que supoñan un perigo, e tamén a realización das probas para determinar o grao de intoxicación alcohólica ou por estupefacientes, psicotrópicos ou estimulantes dos condutores que circulen polas vías urbanas.

Finalmente, cómpre destacar que en Cataluña a Lei 14/2997, do 24 de decembro, de creación do Servei Català de Trànsit, regula a Comissió Catalana de Trànsit i Seguridade Viària como un órgano consultivo e de participación adscrito ao Servei Català de Trànsit, onde poden participar representantes dos diferentes departamentos da Generalitat que teñen incidencia no tráfico e a seguridade viaria, das organizacións municipais máis representativas de Cataluña e das entidades públicas e privadas vinculadas a esta materia, así como as persoas de recoñecido prestixio no ámbito da seguridade viaria. Esta comisión ten como finalidade actuar como un foro de análise, reflexión, debate e participación para mellorar a seguridade e a xestión do tráfico. A participación das administracións locais neste tipo de órganos permite ter unha visión en conxunto da seguridade viaria e da mobilidade.

4.3 As competencias en materia de extinción de incendios

As competencias en prevención e seguridade en materia de extinción de incendios corresponden tanto ao Goberno da Generalitat de Cataluña (art. 132.1 EAC)⁵⁰ como aos municipios (art. 84 EAC)⁵¹. E, neste marco, a Lei 5/1994, do 4 de maio, de regulación dos servizos de prevención e extinción de incendios e de salvamento de Cataluña (LRSPEIS), establece que, de conformidade coa lexislación de réxime local, os municipios con máis de vinte mil habitantes terán que prestar o servizo de prevención e extinción de incendios, xa que esta materia se constitúe como un servizo mínimo (artigo 64 TRMLC). Porén, a mesma LRSPEIS prevé que estes concellos, cando cumpran os requisitos legais, poderán solicitarlle a dispensa da prestación do servizo ao Goberno da Generalitat. En caso de dispensa, como no caso dos concellos de menos de vinte mil habitantes, quen prestará o servizo de prevención e extinción de incendios será a Generalitat. Esta previsión legal comporta que, no caso de Cataluña, a prevención e a extinción de incendios sexa prestada maioritariamente polo corpo de bombeiros da Generalitat, agás algún consistorio, que o fai de xeito propio, como o caso do Concello de Barcelona, que mantén o seu propio corpo de bombeiros.

Por outro lado, a Lei 3/2010, do 18 de febreiro, de prevención e seguridade en materia de incendios en establecementos, actividades, infraestruturas e edificios (LPSIEAIE), establece como competencia municipal as funcións necesarias para rexer a seguridade en caso de incendio dentro do municipio nos termos que establece a normativa de aplicación, en especial as funcións normativas de control, de inspección, de informe e sancionadoras, todo iso sen prexuízo da supervisión e o control superiores reservados á Administración da Generalitat. Ademais, prevé que lles corresponde aos concellos a verificación das condicións de seguridade en caso de incendio nos casos en que teñan a competencia para conceder a licenza de obras ou de actividades, directamente ou ben por medio das entidades colaboradoras da Administración previamente autorizadas.

4.4 As competencias en materia de protección civil

Tanto nas normas do réxime local estatal como nas específicas de protección civil (artigos 47 a 51 LPCC), e en particular no artigo 66.3.c) TRLMC, outórganselles competencias aos entes locais en materia de protección civil. Así, a lexislación conceptúa os municipios como aquelas entidades básicas da protección civil en Cataluña que dispoñen de capacidade xeral de actuación e de planificación nesta materia e exercen funcións necesarias no ámbito da súa colectividade para a protección das persoas,

⁵⁰ O artigo 132.1. EAC establece que "lle corresponde á Generalitat a competencia exclusiva en materia de protección civil, que inclúe, en todo caso, a regulación, a planificación e a execución de medidas relativas ás emerxencias e á seguridade civil, e tamén a dirección e a coordinación dos servizos de protección civil que inclúen os servizos de prevención e extinción de incendios, sen prexuízo das facultades nesta materia dos gobernos locais e respectando o que estableza o Estado no exercicio das súas competencias en materia de seguridade pública".

⁵¹ O artigo 84 EAC prevé a protección civil e a prevención de incendios como unha competencia propia dos gobernos locais de Cataluña nos termos que determinen as leis.

os bens e o medio ambiente ante situacións de risco colectivo, catástrofes ou calamidades públicas.

Os municipios cunha poboación superior aos vinte mil habitantes e os que teñan a consideración de turísticos ou de risco especial pola súa situación xeográfica ou actividade industrial, independentemente do seu número de habitantes, teñen a obriga de elaborar e aprobar un plan básico de emerxencia municipal, e para o resto dos municipios será potestativa a elaboración.

Os municipios afectados por riscos obxecto de plans especiais aprobados polo Goberno da Generalitat deberán incorporar as previsións derivadas do plan especial nos seus plans de actuación municipal en todo aquilo que lles afecte. Así mesmo, os municipios afectados por riscos concretos diferentes dos considerados nos plans especiais aprobados polo Goberno da Generalitat poderán elaborar e aprobar plans específicos municipais para xestionar estes riscos concretos.

Ante a diversidade de plans prevista na Lei 4/1997, do 20 de maio, de protección civil de Cataluña (LPCC), aprobouse o Decreto 155/2014, do 25 de novembro, polo cal se aproba o contido mínimo para a elaboración e homologación dos seus plans de protección civil municipais e se establece o procedemento para a tramitación conxunta, co obxectivo de facilitar a elaboración e a tramitación dos plans de emerxencia a escala municipal, motivo polo cal se determinou que todos os plans de emerxencia municipal quedasen recollidos nun único documento chamado *Document únic de protecció civil municipal* (DUPROCIM), onde se recollen todos os riscos que afectan a un municipio de conformidade cos diferentes plans de emerxencia municipais.

Desde un punto de vista técnico-xurídico, os municipios teñen a obriga de adaptar e dimensionar o contido mínimo dos plans de protección civil en función dos riscos que poidan producirse no seu interior e da súa capacidade técnica e funcional, e respectar as indicacións recollidas nas diferentes guías técnicas aprobadas pola dirección xeral competente en materia de protección civil. Unha vez elaborados estes plans municipais de protección civil, teñen que someterse a información pública e a Comisión Municipal de Protección Civil, se existe,⁵² elaborará un informe, para finalmente, e en tramitación conxunta, seren aprobados polo pleno do concello⁵³. A aprobación materialízase mediante o DUPROCIM, que, unha vez feito, se somete á Comisión de Protección Civil de Cataluña para que poida homologar os diferentes plans previstos neste documento.

Os plans de protección civil municipais deben revisarse cada catro anos. A finalidade da revisión responde ao modelo catalán de protección civil baseado na planificación preventiva. A revisión periódica dos plans de protección civil de ámbito municipal permite reexaminar os riscos existentes no municipio, así como a súa planificación e os recursos operativos para intervir do concello e adoptar as medidas correctoras necesarias.

⁵² Vid. apartado 3.6.c) deste capítulo para coñecer as funcións e a composición da Comisión Municipal de Protección Civil.

⁵³ Cómpre destacar que os concellos poden solicitar apoio e asistencia técnica na elaboración dos plans municipais de protección civil á dirección xeral competente en materia de protección civil, aos consellos comarcais ou ao resto de administracións supramunicipais. Esta asistencia pódena recibir todos os municipios cataláns, independentemente de se teñen a obriga ou non de elaborar plans municipais de protección civil.

5 O sistema de seguridade pública de Cataluña

O sistema de seguridade pública de Cataluña atópase regulado, como vimos, pola LOSPC, que fai unha especial referencia á coordinación entre as diferentes administracións competentes en materia de seguridade pública, en particular a Generalitat de Cataluña e os concellos, un sistema que se fundamenta na policía de Cataluña, integrada polo corpo de policía da Generalitat-Mossos d'Esquadra e os máis de 200 corpos de policía local.

O obxecto da LOSPC é a ordenación das competencias da Generalitat en materia de seguridade pública, especialmente a da policía (policía da Generalitat e policía locais) e a súa integración coas de protección civil, tráfico, xogo e espectáculos e seguridade privada, nun sistema de seguridade propio de Cataluña, participado polas outras administracións con competencia nesta materia, como os entes locais (artigo 1)⁵⁴.

O sistema abastécese, de acordo co artigo 2 LOSPC, sobre un conxunto de principios xerais que a inspiran:

- Prevención de riscos e ameazas.
- Adecuación do servizo público á demanda social.
- Proximidade aos cidadáns e descentralización dos servizos públicos.
- Eficacia da acción pública e eficiencia na asignación de recursos e medios.
- Planificación e avaliación das actuacións.
- Proporcionalidade da intervención pública.
- Corresponsabilidade e complementariedade de autoridades e administracións.
- Coordinación e cooperación entre autoridades, administracións e servizos.
- Transparencia e información aos cidadáns.

Os distintos órganos que integran o sistema de seguridade son as autoridades de seguridade, os corpos policiais e outros servizos, públicos ou privados, de seguridade, e os órganos de coordinación e participación en materia de seguridade (artigos 3 e 4 LOSPC).

As autoridades de seguridade, en virtude do artigo 4 LOSPC, son as seguintes: Goberno da Generalitat, *conseller* ou *consellera* competente en materia de interior, delegados ou delegadas territoriais do *Govern*, alcaldes e alcaldesas e órganos da

⁵⁴ Debe destacarse que, aínda que regule este marco competencial tan amplo, a finalidade da lei non é redactar un texto refundido de normas legais relacionadas coa seguridade pública en Cataluña, é dicir, agrupar nun único texto legal o conxunto de normas catalás relacionadas coa materia, senón constituír unha nova estrutura do sistema de seguridade pública de Cataluña cunha visión de conxunto (GÓMEZ HERRERO, A., "La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policía autonòmica", cit., p. 131).

Generalitat ou dos concellos con competencia en materia de seguridade pública, expresa ou por delegación.

Os artigos 9 a 13 LOSPC establecen un amplo abano de órganos de coordinación e participación, cunha base de distribución territorial. Os máis próximos ao ámbito municipal son a Xunta Local de Seguridade, a Mesa de Coordinación Operativa e a Comisión Rexional de Seguridade. Así mesmo, a LOSPC prevé diferentes ferramentas de planificación que fomentan a coordinación da seguridade e unha actuación integrada, como o Plan xeral de seguridade de Cataluña e os plans de seguridade local.

5.1 A Xunta Local de Seguridade

O órgano principal de coordinación en materia de seguridade cidadá no municipio é a Xunta Local de Seguridade⁵⁵, á cal a LOSPC dota dun significado especial, sobre todo polo papel significativo que o alcalde ou alcaldesa ten ao presidila. Así, de acordo co artigo 9 LOSPC, naqueles municipios que teñan policía local debe crearse unha Xunta Local de Seguridade como un órgano colexiado de colaboración e coordinación xeral dos distintos corpos de policía e outros servizos de seguridade que operan nos seus territorios e de participación cidadá no sistema de seguridade. Unha das funcións máis destacadas da Xunta Local de Seguridade é a aprobación do Plan de seguridade local.

A Xunta está integrada pola alcaldesa ou o alcalde, que a preside, e os vogais permanentes seguintes, con voz e voto:

- a) A delegada ou delegado territorial do Goberno da Generalitat, quen pode delegar a súa representación no subdirector ou subdirectora xeral.
- b) A rexedora ou rexedor delegado en materia de seguridade cidadá.
- c) A xefa ou o xefe da comisaría da Policía da Generalitat-Mossos d'Esquadra do concello ou, se non, a xefa ou xefe da área básica policial ou o mando que designe nos termos fixados por regulamento.
- d) A xefa ou o xefe da policía local ou o mando que se designe nos termos fixados regulamentariamente.

As Xuntas Locais de Seguridade teñen que crear unha Mesa de Coordinación Operativa en cada municipio como órgano permanente e estable de coordinación e de cooperación dos diversos corpos e servizos de seguridade no municipio, constituída polos xefes da policía da Generalitat-Mossos d'Esquadra e da policía local⁵⁶.

Finalmente, hai que pór de relevo a vía convencional en materia de seguridade cidadá, xa que a LOSPC fai mención específica ao artigo 27 e porque constitúe un

⁵⁵ Debe destacarse que o artigo 54 LOFCS xa prevía a posibilidade de constituír unha Xunta Local de Seguridade naqueles municipios que tivesen policía local propia. A finalidade de constituír este órgano era materializar o principio de cooperación recíproca e de coordinación das FCS no ámbito territorial municipal. Neste sentido, *vid.* GÓMEZ HERRERO, A., "La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policía autonòmica", cit., p.140.

⁵⁶ *Vid.* apartado 5.2 deste capítulo.

instrumento básico de coordinación e colaboración do sistema en cada municipio dotado de policía local⁵⁷.

5.2 A Mesa de Coordinación Operativa

A Mesa de Coordinación Operativa defínese como “o órgano permanente e estable de coordinación e cooperación dos distintos corpos e servizos de seguridade no municipio” (artigo 11 LOSPC), creada pola Xunta Local de Seguridade e formada polos xefes/as da policía da Generalitat–Mossos d’Esquadra e da policía local, que poderán ser asistidos por funcionarios e técnicos en función das actuacións que se desenvolvan, así como para aqueloutros mandos de policía ou de seguridade que a Xunta designe.

As funcións da Mesa, co fin de mellorar a eficiencia e a coordinación das actuacións en materia de seguridade pública, son:

- a) Executar acordos da Xunta Local de Seguridade, de conformidade coas previsións establecidas na mesma Xunta.
- b) Asegurar o intercambio de información entre os corpos e os servizos de seguridade que actúan no municipio por medio dos instrumentos e os procedementos establecidos pola normativa vixente e o convenio suscrito.
- c) Asegurar a coordinación operativa das actuacións dos diversos corpos e servizos de seguridade no municipio e a dos recursos en materia de seguridade presentes no municipio.
- d) Elaborar propostas de plans de seguridade e de coordinación de servizos e presentarllos á Xunta Local para que, se é necesario, os aprobe.
- e) Elevar á Xunta Local de Seguridade as propostas que crean convenientes co fin de mellorar a colaboración entre os distintos corpos e servizos de seguridade e a súa eficacia e eficiencia no municipio.
- f) O resto das funcións que lle sexan encomendadas pola Xunta Local de Seguridade e a normativa vixente.

5.3 A Comisión Rexional de Seguridade

A Comisión Rexional de Seguridade integra os municipios dunha mesma rexión policial⁵⁸ co fin de analizar e valorar a situación da seguridade pública no conxunto

⁵⁷ Esta práctica convencional é habitual en países como, por exemplo, Alemaña (sobre todo á hora de subscribir convenios en materia de policía e seguridade entre os *Länder* e a Federación ou *Bund*), onde foi moi utilizada, malia non estar prevista na lei fundamental. Neste sentido, *vid. in totum*, FUENTES I GASÓ, J.R., *Alemania un modelo de policía y seguridad para Europa*, cit.

⁵⁸ Enténdese por rexión policial a agrupación de diversas áreas básicas policiais (artigo 20 LOSPC).

de municipios da rexión e así definir as políticas públicas de seguridade e analizar os recursos dispoñibles para executalas.

Por outro lado, unha das funcións primordiais da Comisión é a elaboración dos plans de seguridade, eleválos aos órganos decisorios competentes para a súa aprobación e facer o seguimento unha vez aprobados. Ademais, debe elaborar o Plan de seguridade rexional, que deberá ser aprobado polo *conseller* ou a *consellera* do departamento con competencias en materia de seguridade pública, tendo en conta os plans de seguridade locais dos municipios abrangidos na rexión policial e as directrices do Plan xeral de seguridade de Cataluña⁵⁹.

A Comisión ten que coñecer os plans de emerxencias, os de seguridade viaria, os de seguridade en eventos deportivos, de xogo e espectáculos, e todos aqueles que poidan afectar á seguridade dos municipios que a integran e elaborar os informes que crean convenientes para presentarllelos aos órganos que sexan procedentes.

Para cumprir con estas funcións, en virtude do artigo 12.2 LOSPC, as comisións rexionais de seguridade están formadas por⁶⁰:

- a) A *consellera* ou *conseller* do departamento con competencias en materia de seguridade pública, que a preside, ou a persoa en quen delegue.
- b) As alcaldesas ou alcaldes dos municipios que a integran, que poden delegar a súa representación na rexedora ou rexedor competente en materia de seguridade.
- c) A delegada ou delegado territorial do Goberno da Generalitat, que pode delegar a súa representación no subdirector ou subdirectora xeral.
- d) A xefa ou o xefe da comisaría da rexión policial, ou o mando en quen delegue.
- e) A xefa ou o xefe da comisaría da área básica policial, ou o mando en quen delegue.
- f) As xefas ou os xefes da policía municipal, se é o caso.

Se a Administración do Estado o encontra procedente, poderán asistir como vogais e, polo tanto, con voz e voto, no ámbito das súas competencias, os xefes/as da Garda Civil e do Corpo Nacional de Policía que teñan responsabilidades funcionais no municipio. Así mesmo, a Administración do Estado poderá invitar representantes da xudicatura e da fiscalía se o requiren os asuntos que deban tratarse, aínda que con voz pero sen voto.

A presidenta ou o presidente da Comisión Rexional de Seguridade pode invitar representantes das entidades cidadás que actúen no seu ámbito territorial e se vexan afectadas polos asuntos que deban tratarse nestas sesións, os cales poderán asistir con voz pero sen voto. Así mesmo, a presidencia pode requirir a asistencia dos

⁵⁹ *Vid.* o apartado 5.4. deste capítulo.

⁶⁰ Tanto a presidencia como as ou os vogais poderán requirir o persoal técnico necesario, segundo os temas que se teñan que tratar, con voz pero sen voto.

responsables dos servizos de seguridade privada que actúen no seu ámbito territorial, como mostra da tendencia ascendente de reforzar as relacións entre a seguridade pública e privada.

5.4 O Plan xeral de seguridade de Cataluña

O Plan xeral de seguridade de Cataluña é o instrumento onde se recolle o conxunto de previsións relacionadas con riscos, actuacións e medios, incluídos os de seguridade privada, en materia de seguridade cidadá, emerxencias, seguridade viaria e outros que afecten á convivencia cidadá e á seguridade das persoas e dos bens en Cataluña. Por outro lado, ten un papel capital para lograr a coordinación e a integración adecuadas porque recolle as directrices e os criterios técnicos que deben respectarse para a elaboración dos plans rexionais e locais de seguridade.

O Plan apróbase por parte do Goberno da Generalitat, por proposta da *consellera* ou *conseller* do departamento competente en materia de seguridade pública e co coñecemento previo da Comisión de Goberno para a Seguridade e do Consello de Seguridade de Cataluña, quen terá realizado diferentes recomendacións para ter en conta na súa elaboración. Finalmente, debe presentarse no Parlamento de Cataluña.

5.5 O Plan local de seguridade

Nos últimos anos evolucionou a resposta ante os conflitos relacionados coa seguridade, que pasou de ser un modelo reactivo, en que se activaban os axentes en función da necesidade do momento, a un modelo preventivo, onde a planificación é clave para anticiparse ao risco. Neste modelo local de seguridade, os plans locais de seguridade foron unha ferramenta planificadora que funcionou como unha guía de traballo para o municipio⁶¹.

O Plan local de seguridade permite realizar un diagnóstico da seguridade a nivel local analizando os datos recompilados para a súa elaboración (enquisas de vitimización, mapas de riscos, estatísticas municipais dos diferentes órganos e axentes relacionados coa seguridade – policía, bombeiros, protección civil, axentes sociais, etc. – e todas aquelas que se consideren necesarias). Recompiladas estas informacións, procederase a elaborar unha DAFO (debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades) que nos permitirá obter unha análise cualitativa do estado da seguridade no ámbito municipal, tanto desde un punto de vista de seguridade obxectiva como subxectiva⁶².

⁶¹ Neste sentido, González Martín afirma que os plans locais de seguridade son o xeito de materializar os obxectivos estratéxicos municipais no ámbito da seguridade (GONZÁLEZ MARTÍN, C.D., "Plan local de seguridad. Análisis de los factores, planificación, objetivos y evaluación. La participación de la policía autonómica", VV.AA., *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 72).

⁶² Con este coñecemento marcaranse os obxectivos, tanto no ámbito xeral como específico. Os obxectivos xerais deben ser obxecto do plan de seguridade, mentres que os específicos son os que nos permitirán conseguir os obxectivos xerais. Tanto uns como os outros deben ter indicadores que nos permitan avaliar de xeito continuado a súa consecución.

A planificación das actuacións que se levarán a cabo no Plan local de seguridade deben estar priorizadas por orde de intervención en función da súa importancia, e será necesario identificar os axentes intervinientes e o cronograma que se ten que executar. Estas actuacións pódense agrupar en subplanos competenciais, en función das actuacións a executar, subplanos no ámbito policial, de protección civil, de seguridade viaria, etc.⁶³.

6 Epílogo

Tradicionalmente, dise que o sistema policial do Estado español –e, polo tanto, o catalán– responde a un “modelo policial descentralizado”, aínda que esta característica é máis formal que material, “na medida en que a policía se caracteriza pola coexistencia no seu seo de corpos estatais, autonómicos e locais, aos que poderían engadirse forzas policiais de base territorial distinta; así, por exemplo, as coincidentes cos territorios forais”⁶⁴.

Neste sentido, o eixe central da seguridade cidadá en Cataluña é o municipio, onde a alcaldesa ou o alcalde é a máxima autoridade nesta materia, nun sistema de policía formado pola Policía Local e a Policía da Generalitat–Mossos d’Esquadra. Un sistema que “supuxo un grande avance evolutivo moito máis elevado nesta materia que noutros territorios do Estado. A LOSPC supuxo a creación dun sistema no que todos os actores da seguridade deben ocupar o seu lugar e facelo funcionar de forma coordinada”⁶⁵.

O sistema de seguridade pública de Cataluña abrangue a seguridade nun sentido “integral”, é dicir, “desde a perspectiva da prevención e a reacción contra as distintas ameazas, perigos e danos que os cidadáns poidan sufrir na súa integridade persoal e nos seus dereitos, en conxunto. Neste sentido, para moitos, o «sistema de seguridade» catalán está conformado por dous grandes ámbitos: a xestión da seguridade cidadá –que se prevé fundamentalmente mediante policía local e policía autonómica– e a xestión das emerxencias –que combina efectivos profesionais e voluntarios–”⁶⁶.

Hai que sinalar que a seguridade, na súa acepción integral, incorpora un compoñente básico importante: a prevención. Neste sentido, as administracións públicas, e en particular os entes locais, construíron un conxunto de órganos e servizos e deseñaron instrumentos e medidas para previr os riscos e os perigos que afectan aos dereitos dos cidadáns e das cidadás; os primeiros, a vida, a saúde e a integridade.

Ante este panorama, podemos afirmar que os concellos teñen atribuídas amplas competencias en materia de seguridade pública que abranguen a seguridade cidadá,

⁶³ Habitualmente, establécese unha dirección do Plan de seguridade local que se coordina coas ou cos responsables de execución dos subplans ou áreas temáticas para velar polo seu cumprimento (*Vid.* GONZÁLEZ MARTÍN, C.D., “Plan local de seguridade. Análisis de los factores, planificación, objetivos y evaluación. La participación de la policía autonómica”, cit., p. 77-80).

⁶⁴ ABDELKADER GARCÍA, J.M., *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 230.

⁶⁵ FUENTES I GASÓ, J.R. e ABDELKADER GARCÍA, J.M., “El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l’ordenació policial de l’àmbit local català”, cit., p. 154.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 155.

a seguridade viaria, a protección civil e a extinción de incendios, principalmente, uns campos nos cales queda moito por explorar e onde, sen dúbida, os gobernos locais teñen todo un mundo para aplicar e innovar para poder ofrecer o mellor servizo aos cidadáns e cidadás de Cataluña.

Neste sentido, podemos establecer que o “modelo de seguridade” do Estado deu lugar en Cataluña a un verdadeiro e articulado “sistema de seguridade” propio –se nos acolleamos á nomenclatura da lexislación catalá–, que debe mellorar e afondar sobre a base da construción dunha nova “cultura administrativa policial” que pouco a pouco está a impregnar as diferentes organizacións que participan, “de xeito que tanto a poboación en xeral como o persoal ao servizo dos entes públicos concorren na súa formación”⁶⁷.

En definitiva, a realidade demostrou a importancia dos entes locais na xestión da seguridade pública polo feito de que é a Administración máis próxima á cidadanía e a primeira que responde ás súas necesidades con vocación de servizo, no marco do sistema de seguridade de Cataluña.

Bibliografía

- ABDELKADER GARCÍA, J.M., *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- ACOSTA GALLO, P., “La seguridad pública en el ámbito local”, García Rubio, F. (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015.
- AGUADO I CUDOLÀ, V., “Estudio preliminar: la seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 16, 2006.
- AGUADO I CUDOLÀ, V., “El ressorgir dels serenos a l'àmbit local: entre la seguretat privada i la convivència ciutadana”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 61, 2020.
- AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., “Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Catalunya?”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 16, 2006.
- AMOEDO SOUTO, C.A., “La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 16, 2006.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Fuerzas de Orden Público”, Peces Barba, G., et al., *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978.
- BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812–1983)*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Deu anys de seguretat i policia autonòmiques”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 12, 1990.

⁶⁷ FUENTES I GASÓ, J.R., “El desenvolupament d’una cultura administrativa europea”, VV.AA., *Les administracions en perspectiva europea*, Escola de Administración Pública de Cataluña, Barcelona, 2012, p. 80.

- BALLBÉ MALLOL, M., “El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, n. 5, 1991.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Le défis du système policier pluraliste en Espagne”, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 7, Ministère de l’Intérieur, París, 1991.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Modelos policiales comparados: el horizonte europeo”, *Harlax, Revista Técnica de la Ertzaina*, n. 3 e 4, 1991.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Modelos policiales comparados”, *Seguridad y estado autónomo*, VII Seminario Duque de Ahumada (8, 9 y 10 de mayo de 1995), Ministerio de Xustiza e Interior, Madrid, 1996.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Prólogo”, Fuentes i Gasó, J.R. (autor), *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, CEDECS, Barcelona, 2002 (3.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020).
- BALLBÉ MALLOL, M., “Principios pluralistas”, Ballbé Mallol, M. e Franch i Saguer, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Universitat Autònoma de Barcelona - Axencia Española de Cooperación Internacional, Girona, 2002.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Estudis sobre l’autogovern de Catalunya”, *Estudis sobre l’autogovern de Catalunya-Testimonis parlamentaris*, Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003.
- BALLBÉ MALLOL, M., “La actividad del Tribunal Europeo en materia de seguridad ciudadana”, *Seguridad ciudadana y globalización*, XIV Seminario Duque de Ahumada (8 y 9 de mayo de 2002), Ministerio del Interior, Madrid, 2003.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Prólogo: el nuevo concepto de seguridad”, Fernández Pereira, J.P., *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona, 2006.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Seguridade global per a una Catalunya global”, *Diàlegs Interiors*, vol. 1, Departament d’Interior, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
- BALLBÉ MALLOL, M., “El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública*, n. 174, 2007.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Principios pluralistas”, Ballbé Mallol, M. e Franch i Saguer, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Universitat Autònoma de Barcelona - Axencia Española de Cooperación Internacional, Girona, 2020.
- BARCELONA LLOP, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, HAEE/IVAP, Oñati, 1988.
- BARCELONA LLOP, J., “Responsabilidad por daños derivados de actuaciones policiales”, *Documentación Administrativa (DA)*, n. 237-238, xaneiro-xuño 1994.
- BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, n. 48, 1996.
- BARCELONA LLOP, J., *El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1997.

- BARCELONA LLOP, J., “Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, n. 95, 1997.
- BARCELONA LLOP, J., “La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, n. 64, 2002.
- BARCELONA LLOP, J., *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2006.
- BARCELONA LLOP, J., *La protección civil municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2007.
- BOSCH I MESTRES, J. e CURBET I HEREU, J., “Protecció ciutadana”, Borja Sebastià, J. (coord.), *Manual de Gestión Municipal Democrática*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- CAPELL MANZANARES, J.M., “La actuación policial: causada de nulidad”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 22, 2010.
- CAPELL MANZANARES, J.M., *Ser policia*, Plataforma, Barcelona, 2011.
- CARRASQUILLA NIETO, M. e VIRGILI ABELLÓ, X., *La Guàrdia Urbana de Tarragona. 150 anys de servei*, Arola, Tarragona, 2007.
- CASINO RUBIO, M., “El orden y la seguridad pública y privada”, Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, tomo VII, Iustel, Madrid, 2009.
- CURBET I HEREU, J., *Democràcia i Policia*, Direcció General de Seguridade Ciutadana, Barcelona, 1983.
- CURBET I HEREU, J., *La Policia del Quebec, un model per a Catalunya?*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1987.
- CURBET I HEREU, J., *Una seguridad ilusoria*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2003.
- CURBET I HEREU, J., *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, UOC, Barcelona, 2009.
- CURBET I HEREU, J., “Inseguretat global, seguretat mundicèntrica”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 24, 2011.
- DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, L.M., “Policía Local”, Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Civitas, Madrid, 1988.
- FRIAUF, K.H., “Polizei- und Ordnungsrecht”, Schmidt-Assmann, E. (ed.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6.ª ed., Berlín, 1986.
- FUENTES I GASÓ, J.R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, CEDECS, Barcelona, 2002 (3.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020).
- FUENTES I GASÓ, J.R., “El régimen local de Cataluña y la viabilidad de articulación de una planta política y administrativa propia después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, 2010.

- FUENTES I GASÓ, J.R., “El desenvolupament d’una cultura administrativa europea”, VV.AA., *Les administracions en perspectiva europea*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012.
- FUENTES I GASÓ, J.R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, n. 101, 2015.
- FUENTES I GASÓ, J.R., “El Régimen Jurídico de la prevención de peligros en Alemania: la vigencia de un modelo histórico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública (RAAP)*, n. 49-50, 2017.
- FUENTES I GASÓ, J.R. e ABDELKADER GARCÍA, J.M., “El marc jurídic del model policial en el dret estatal i autonòmic. Especial referència a l’ordenació policial de l’àmbit local català”, Fuentes i Gasó, J.R. e Capell i Manzanares, J.M. (coords.), *La policia local a Catalunya*, vol. 1, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016.
- FUENTES I GASÓ, J.R. e CAPELL I MANZANARES, J.M., *La policia local a Catalunya*, vol. 1 y vol. 2, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016.
- GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Ed. Dykinson, Madrid, 2015.
- GARCÍA RUBIO, F., *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, Ed. INAP, Madrid, 2015.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 7.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- GENERALITAT DE CATALUNYA, *Llibre Blanc per la Transició Nacional de Catalunya*, Departament de la Presidència, Barcelona, 2014.
- GIL MÁRQUEZ, T., *El sistema de seguridad pública en la Constitución española de 1978*, Tesis doctoral, Universitat Abat Oliba-CEU, Barcelona, mayo 2004.
- GODICHEAU, F., “Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional”, *Ariadna Histórica. Lenguajes, Conceptos, Metáforas*, n. 2, 2013.
- GÓMEZ HERRERO, A., “La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policia autonòmica”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 16, 2016.
- GONZÁLEZ MARTÍN, C.D., “Plan local de seguridad. Análisis de los factores, planificación, objetivos y evaluación. La participación de la policía autonómica”, VV.AA., *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*, Dykinson, Madrid, 2011.
- GUILLÉN LASIERRA, F., “La competència autonòmica sobre coordinació de les policies locals a la llum de la recent jurisprudència constitucional”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 16, 1993.
- JAR CONSUELO, G., *Modelos comparados de policía*, Dickinson, Madrid, 2000.
- LÓPEZ-NIETO MALLO, F., *Seguridad ciudadana y orden público*, El Consultor, Madrid, 1992.
- LLISET BORRELL, F., “Los cuerpos de policía provincial”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, n. 65, 1990.
- MAINAR ENE, J.M., “Una nueva policía mancomunada”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, n. 18, 2008.

- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, A.J., “El sistema de policia de Catalunya: un nou model organitzatiu policial”, *Working Papers*, n. 367, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2012.
- MAURI MAJOS, J., “La policía local en Cataluña”, Barcelona Llop, F.J. (coord.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*, Bosch, Barcelona, 2003.
- PALAU I MARGINET, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996.
- PAREJO ALFONSO, L.J., “Seguridad pública”, Parejo Alfonso L.J., Jiménez-Blanco, A. e Ortega Álvarez, L., *Manual de Derecho Administrativo (parte especial)*, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1998.
- PAREJO ALFONSO, L.J., *Seguridad pública y derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- POVEDA CRIADO, M.A. e TORRENTE BARREDO, B., *Protección civil, gestión de crisis i emergencias*, Fragua, Madrid, 2016.
- RECASENS I BRUNET, A. “Les noves polítiques de seguretat”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 6-7, diciembre 2000.
- RECASENS I BRUNET, A., “Seguridad: la inseguridad y la subjetividad”, *Actas de las Jornadas del Graduado en Criminología i Política Criminal 2000 y 2001*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2002.
- RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J.R., SOTO VALLE, J.I. e FORCADELL I ESTELLER, F.X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya (2007-2011)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- REQUENA HIDALGO, J., “La proximitat policial a la policia de la Generalitat-Mossos d’Esquadra, entre el discurs i la realitat”, *Revista Catalana de Seguridade Pública (RCSP)*, n. 26, 2013.
- VILLAR PALASÍ, J.L., “Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, n. 16, 1995.

regap



ESTUDIOS