



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 65_xaneiro-xuño 2023 | pp. 287-317
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 Derecho Administrativo

Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín
Universidad 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 El concepto de seguridad pública. 3 El régimen jurídico de la seguridad pública. 3.1 La Constitución española. 3.2 El Estatuto de Cataluña. 3.3 La legislación local. 3.4 El régimen jurídico en materia de seguridad viaria. 3.5 El desarrollo normativo en materia de seguridad pública de las previsiones legislativas constitucionales. 3.6 El desarrollo normativo en materia de seguridad pública de las previsiones legislativas estatutarias. 4 Las competencias de los entes locales en materia de seguridad pública. 4.1 Las competencias en materia de seguridad ciudadana. 4.2 Las competencias en materia de seguridad viaria. 4.3 Las competencias en materia de extinción de incendios. 4.4 Las competencias en materia de protección civil. 5 El sistema de seguridad pública de Cataluña. 5.1 La Junta Local de Seguretat. 5.2 La Mesa de Coordinació Operativa. 5.3 La Comisión Regional de Seguretat. 5.4 Plan general de seguridad de Cataluña. 5.5 Plan local de seguridad. 6 Epílogo.

“En cuanto a la seguridad, la Iglesia católica va a ofrecer múltiples soluciones innovadoras, tanto en el plano regulador como de tipo organizativo. El catolicismo va a tener una función protectora de los creyentes (embrión del futuro «Estado protector»), estableciendo un orden social, moral y material bajo sus propias administraciones y múltiples regulaciones, y con procedimientos propios que, posteriormente, constituirán el origen del sistema centralista de administración y de seguridad pública”, Manuel Ballbé Mallo, 2007¹.

1 Introducción¹

La prevención y la seguridad públicas, en particular, en el mundo local, constituyen, en palabras del maestro Ballbé Mallo, “una nueva visión no sólo de las funciones policiales, sino del conjunto de las administraciones públicas, articulado en torno a la idea de que el objetivo primordial de un Estado de derecho avanzado es la preservación de la vida y de la integridad de las personas y la observación de que la mayoría de las víctimas no se producen por acciones delictivas tradicionales, sino por negligencias, infracciones administrativas o acciones involuntarias fruto de la falta de un intervencionismo administrativo encaminado directamente a la supervisión de todas las actividades que suponen un peligro o daño a las personas. Esta nueva visión, que se encuadra en lo que se denomina la nueva «sociedad del riesgo», obliga a replantear las concepciones clásicas del derecho administrativo como un derecho de policía o de servicio público hacia un derecho administrativo entendido como un derecho y una actividad de prevención de peligros, ya sea en el campo alimentario,

¹ Este trabajo se ha realizado como miembro del Grup de Recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat de la Universitat Rovira i Virgili, reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162). Así mismo, deriva del proyecto de I+D+i “El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos” (referencia PID2020-112688GB-100), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

del medio ambiente, del tráfico, de la seguridad industrial o de la certificación y normalización de productos”².

Así, desde una perspectiva semántica, la acepción *seguridad* se puede definir como una cualidad del adjetivo seguro, un atributo que resulta finalista en la medida que se incorpora en la Administración pública para que esta ejercite sus competencias como preservador y garante. Así pues, una finalidad que se da de una manera más continuada, cercana y directa en el ámbito local, y que puede ir desde una simple situación de peligro en la vía pública (riesgo de accidente, delitos, edificación en peligro, incendio, alteración de la vida cotidiana, etc.) hasta una actuación delante de una catástrofe, pasando por cualquier delito. Un conjunto de situaciones, en definitiva, en las cuales es necesaria la intervención de dispositivos de seguridad pública, ya sean la policía, emergencias o protección civil, entre otros. En este sentido, debe remarcarse la conceptualización democrática de la seguridad como expresión legítima del uso de la fuerza por parte de las administraciones públicas, establecida con mucho acierto por Ballbé Mallol³.

Desde un punto de vista jurídico, el término *seguridad*, y en particular *seguridad pública*, se puede aplicar en diferentes ámbitos o sectores de la Administración pública: seguridad ciudadana, seguridad viaria, extinción de incendios o protección civil, aunque es necesario poner de manifiesto la carga democrática que esta terminología arrastra en contra del tradicional concepto jurídico de *orden público*⁴, característico del ordenamiento jurídico del Estado español. En este sentido, la aportación del maestro Ballbé Mallol fue definitiva para que el legislador constitucional adoptase el concepto *seguridad pública*, si bien durante la elaboración de la Constitución esta era la postura minoritaria y, por tanto, “provoca el cambio de paradigma totalitario por el democrático en el mundo de la seguridad y la policía”⁵. Para el maestro Ballbé Mallol, “el cambio de denominación no es baladí, como se desprende de la discusión parlamentaria. La voluntad del legislador, al operar esta transformación, es la de que la nueva institución policial sea la antítesis de lo que ha significado como fuerzas de orden público en nuestra historia. El cambio de modelo policial es, pues, un imperativo constitucional”⁶.

² 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).

³ *Vid. in totum* la magistral obra de BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1985.

⁴ *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.

⁵ FUENTES I GASÓ, J.R. y 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”, Fuentes i Gasó, J.R. y Capell i Manzaneres, J.M. (coords.), *La policia local a Catalunya*, vol. 1, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016, p. 94.

⁶ BALLBÉ MALLOL, M., *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, cit., p. 462-463. En esta línea, *vid.* Barcelona Llop, que considera que si bien el término *orden público* es tan válido como cualquier otro para expresar globalmente las finalidades de la policía en seguridad, sí que fue oportuno adecuar la terminología y romper con tradiciones de significación marcadas por adoptar una “formulación formalmente democrática” de las finalidades de la policía (BARCELONA LLOP, J., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, HAAEE/IVAP, Oñati, 1988, p. 138). Asimismo, Recasens i Brunet señala que la noción de orden público no podía seguir manteniéndose en el léxico democrático “a causa del uso excesivo que había hecho el régimen anterior de este concepto aplicado a un estado de tipo represivo” que lo hacía inutilizable (RECASENS I BRUNET,

Así, para Ballbé Mallol, el viejo concepto de *orden público* se basa en la seguridad, tranquilidad, salubridad y ausencia de perturbaciones; se circunscribe a un “mero orden en la calle”⁷, y es sustituido por un nuevo concepto ligado a la protección y a la garantía del libre ejercicio de derechos y libertades individuales y al respeto del orden constitucional⁸. Como ha afirmado el mismo profesor Ballbé Mallol, “la seguridad pública tiene en los sistemas democráticos un contenido diferente al mantenimiento del orden en la calle”⁹.

Con gran claridad, el profesor Parejo Alfonso recoge del ordenamiento alemán la distinción entre el concepto de *seguridad ciudadana* y el clásico de *orden público*, y señala los riesgos y la inseguridad que comportan estos conceptos –que se asientan sobre ideas y concepciones– para las sociedades pluralistas y democráticas¹⁰, si bien pone de manifiesto que “no obstante, hay que tener en cuenta que tal factor de inseguridad se reduce progresivamente por la tendencia a la juridificación formal de todas las relaciones sociales”¹¹. De todas formas, según Friauf, ambos conceptos tienen una lectura constitucional: “la protección de la seguridad y del orden público también tiene una función defensiva esencial de los derechos fundamentales porque sólo en un estado de orden y seguridad el individuo puede hacer uso de su libertad y gozar de la «bendición» del Estado social”^{12,13}.

Podemos avanzar que la arquitectura de todo el sistema de seguridad catalán lo fija la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña (LOSSPC), que determina que su objeto es la ordenación de las competencias

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, p. 7).

⁷ BALLBÉ MALLOL, M., “Fuerzas de Orden Público”, Peces Barba, G., et al., *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, p. 150.

⁸ GIL MÁRQUEZ, T., *El sistema de seguridad pública en la Constitución española de 1978*, Tesis doctoral, Universitat Abat Oliba-CEU, Barcelona, mayo 2004, p. 25.

⁹ BALLBÉ MALLOL, M., “Deu anys de seguretat i policia autonòmiques”, *Revista Catalana de Dret Públic (RCDP)*, n. 12, 1990, p. 117.

¹⁰ En referencia a estos conceptos, el preámbulo de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, afirma que “Cataluña aspira a dotarse plenamente de un modelo que trascienda la concepción tradicional de la seguridad y el orden público en favor de una orientación que se fundamente en la prevención, la participación y la implicación de los diferentes servicios públicos, y también de la sociedad civil”, FUENTES I GASÓ, J.R. y 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. 94.

¹¹ Así, para Parejo Alfonso, “seguridad pública” –Öffentlicher Sicherheit– se define en nuestro ordenamiento jurídico como “relativa a la protección de los bienes individuales y colectivos tutelados por el ordenamiento jurídico (la protegibilidad viene determinada por la norma de que se trate) y equivale a nuestra expresión «seguridad de las personas y de las cosas», empleada por la LOPSC [Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana] (p. ej., art. 18 *in fine*)”. Y el concepto “orden público” –*Öffentliche Ordnung*– es el “referente al conjunto de las reglas de comportamiento no escritas, que son consideradas en la conciencia colectiva como indispensables para una vida en común ordenada”, PAREJO ALFONSO, L.J., “Seguridad pública”, Parejo Alfonso L.J., Jiménez-Blanco, A. y Ortega Álvarez, L., *Manual de Derecho Administrativo (parte especial)*, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1998, p. 121.

¹² FRIAUF, K.H., “Polizei- und Ordnungrecht”, Schmidt-Assmann, E. (ed.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6.ª ed., Berlín, 1986, p. 206.

¹³ Por otro lado, otros autores han tratado ampliamente este ámbito: *vid.* el magnífico trabajo 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., *Seguridad 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.

de la Generalitat en materia de seguridad pública, especialmente las de policía, y su integración con las de protección civil, tráfico, juego y espectáculos y seguridad privada, entre otras, en un sistema de seguridad propio de Cataluña, participado por otras administraciones con competencias en esta materia, como es el caso de los entes locales, en particular de los ayuntamientos.

2 El concepto de seguridad pública

El Tribunal Constitucional¹⁴ ha establecido que la seguridad pública es el conjunto de actividades dirigidas a la protección de personas y bienes (seguridad ciudadana *strictu sensu*, por tanto), así como a la preservación y al mantenimiento de la tranquilidad o el orden ciudadano. Con todo, Palau i Marginet¹⁵ afirma que esta es una definición muy general, ya que muchas otras actividades de los poderes públicos implican también protección de personas y bienes: Seguridad Social, administración de justicia y protección del medio ambiente o protección de menores. Y es que hay un factor que da especificidad a la función policial: la protección de las personas y de los bienes que se lleva a cabo ante las agresiones violentas o de peligro que se puedan producir. Esta nota de violencia o peligro justifica que el papel destacado en el mantenimiento de la seguridad pública compete a las fuerzas y cuerpos de seguridad (FCS), en particular de policía, que son los órganos administrativos preparados específica y técnicamente para actuar utilizando la fuerza.

En esta línea, siguiendo a Palau i Marginet, se puede definir la seguridad pública como “la actividad de los poderes públicos, con la colaboración de los particulares, dirigida a la protección de personas y bienes ante posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, donde concurren tanto medidas de prevención como de minoración y reparación de daños”¹⁶. En opinión de Aguado i Cudolà, la seguridad pública constituye un sistema al servicio de la ciudadanía, un servicio de interés general, en que los diversos poderes públicos con responsabilidad en la materia deben conjuntar sus actuaciones para proteger los derechos y libertades públicas de todos los ciudadanos y garantizar esta seguridad ciudadana de forma continuada y regular¹⁷.

La situación de seguridad pública, por tanto, será aquella en la cual no pueda existir riesgo de peligro para los ciudadanos, pero su consecución no depende únicamente de la actuación de la policía, sino de un conjunto de medidas y actividades legislativas, policiales, judiciales, administrativas y penitenciarias y de una serie de instituciones y organismos públicos, y, a veces, incluso privados. En este sentido, Recasens i Brunet determina que el concepto de seguridad ciudadana no es estable, sino dinámico y, como tal, cambiante. Por este motivo, en la actualidad la idea de seguridad pública

¹⁴ STC 123/1984, de 18 de noviembre.

¹⁵ PALAU I MARGINET, A., *Conflictivitat competencial en matèria de seguretat pública*, cit., p. 12.

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

¹⁷ 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 y ss.

obedece a una concepción amplia de la seguridad ciudadana basada en la protección de derechos y libertades de las personas y los bienes¹⁸.

En este sentido, las funciones en materia de seguridad pública son asumidas primordialmente por la “policía”, que se puede definir como “una función pública específica de la administración pública, cuya principal característica es su capacidad de intervención y ejecución”, según Fuentes i Gasó¹⁹. Ahora bien, para Ballbé Mallol, “la policía no es un ente abstracto que pueda ser objeto de una definición unívoca”²⁰.

La policía constituye un servicio público esencial para el mantenimiento de la “seguridad pública” que busca el equilibrio entre la libertad y la seguridad como base de la convivencia democrática. Así, para Fuentes i Gasó y Abdelkader García, “la defensa del valor colectivo de la seguridad pública ha sido tradicionalmente la justificación básica del monopolio estatal en el ejercicio legítimo de la coacción limitadora de derechos y libertades. Así se desprende del artículo 104.1 CE, cuando determina que todas las FCS tienen el deber constitucional de proteger el libre desarrollo de los derechos y libertades, y de garantizar la seguridad ciudadana”²¹. El servicio policial básico se entiende como aquel conjunto de tareas relativas al ejercicio de las principales funciones encomendadas a la policía, es decir, la prevención de delitos; la intervención en delitos y accidentes; el mantenimiento de la seguridad ciudadana en manifestaciones, actos multitudinarios, conflictos colectivos y circulación, y el auxilio a la población²². Si bien se debe añadir, en particular y en relación con las policías locales, otras actividades como el control de la normativa administrativa o la intervención en conflictos y disputas privadas entre los ciudadanos²³.

En cualquier caso, el concepto de policía es examinado desde diferentes perspectivas: objetiva, subjetiva, jurídica, sociológica... Desde una aproximación jurídica objetiva, para Garrido Falla es “aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que por razones de interés público limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción de los mismos”²⁴. En todo caso, policía y Administración quedan absolutamente vinculadas y, como afirma Villar Palasí, la policía es “un concepto fluctuante según la época histórica y el país, al igual que ocurre con la Administración pública”²⁵.

¹⁸ RECASENS I BRUNET, A., “Les noves polítiques de seguretat”, *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, n. 6-7, diciembre 2000, p. 11.

¹⁹ 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).

²⁰ BALLBÉ MALLOL, M., “El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, n. 5, 1991, p. 36.

²¹ FUENTES I GASÓ, J.R. y 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.

²² *Vid.* BOSCH I MESTRES, J. y CURBET I HEREU, J., “Protecció ciutadana”, Borja Sebastià, J. (coord.), *Manual de Gestió Municipal Democràtica*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 433-442.

²³ FUENTES I GASÓ, J.R. y 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.

²⁴ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 7.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 171.

²⁵ 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 El régimen jurídico de la seguridad pública

Las competencias en materia de seguridad pública –protección civil, extinción de incendios o seguridad ciudadana, entre otras– deben entenderse configuradas en el marco de la división territorial del Estado, integrada por las diferentes administraciones estatal, autonómica y local, y limitadas por los respectivos territorios, en particular en el caso de la local, cosa que nos permite afirmar, con Fuentes i Gasó y Abdelkader García, que el actual modelo policial se mueve dentro de una cierta ambigüedad, consecuencia de las diversas realidades existentes en cada nivel territorial y administrativo. Particularmente, de la asimetría que supone, de un lado, que sólo cuatro comunidades autónomas (CC. AA.) cuenten con policía propia (Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias)²⁶ y cinco con unidades adscritas al Cuerpo Nacional de Policía (CNP)²⁷; y, por otro lado, el hecho de que en principio únicamente los municipios de más de 10.000 habitantes posean el cuerpo de policía local²⁸.

3.1 La Constitución española

En el marco del Estado social y democrático de derecho, la Constitución española (CE) es el fundamento del modelo de seguridad del Estado español y de Cataluña. Así, el artículo 104.1 dispone que las fuerzas y los cuerpos de seguridad “tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Aunque se mencione a las FCS bajo la dependencia del Gobierno, debe entenderse extensible a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad recogidos en la Ley orgánica 2/1968, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOCFS), ya que esta norma es la respuesta legislativa del desarrollo del artículo 104 previamente citado y, por tanto, como establece, de aplicación también a las policías de las CC. AA. que las creen y a los entes locales. Esto es lo que ha llevado a Palau i Marginet a afirmar que, “a la hora de definir las competencias en seguridad, estas han estado matizadas por el Tribunal Constitucional, que ha reconocido que la seguridad pública es una materia en la cual se dan competencias concurrentes entre las diversas administraciones públicas”²⁹.

Regap



ESTUDIOS

²⁶ La Policía de la Generalitat-Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* fue creada en 1721 y refundada en 1983; la Ertzaintza fue creada en 1982; la Policía Foral de Navarra, o *Foruzaingoa*, en 1928 y refundada en 1985, y el Cuerpo General de Policía Canaria fue creado en 2010.

²⁷ La policía de la Generalitat Valenciana (1993), la Unidad de Policía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1992), la Unidad de Policía Adscrita del Principado de Asturias (2006), la Unidad de Policía Autónoma de Galicia (1991) y la Unidad de Policía Autónoma de Aragón (2005).

²⁸ Actualmente, todos los municipios que superan esta población tienen policía local y algún otro más pequeño, por autorización excepcional del Departamento de Interior, también. Así, de los 948 municipios catalanes, 213 tienen cuerpo de policía local –más de 11.000 agentes que proporcionan servicio directo a una población de más de 5 millones de habitantes, el 73 % del total catalán, aunque sólo está presente en el 20 % del territorio catalán–. El año 1983 existían 162 cuerpos de policía local y en 2011 ya eran 213.

²⁹ PALAU I MARGINET, A., *Conflictitat competencial en matèria de seguretat pública*, cit., p. 26.

Desde esta perspectiva, la seguridad pública en el ámbito local, principalmente mediante sus policías, tendrá como misión constitucional la mencionada protección del libre ejercicio de las libertades de los ciudadanos para garantizar su seguridad.

Además, en esta breve aproximación constitucional debe tenerse presente el reparto competencial entre las distintas administraciones públicas. Así pues, el artículo 148.1.22 CE atribuye a las CC. AA. la ordenación y otras facultades en relación con las policías locales en los términos que establece la ley. Precisamente, bajo este título, Cataluña y otras autonomías desplegarán legislativamente sus respectivas competencias en materia de policía local mediante normas que, posteriormente, serán sancionadas por el Tribunal Constitucional³⁰.

3.2 El Estatuto de Cataluña

El Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 (EAC79), como norma institucional básica del autogobierno de Cataluña, ya contempló la creación de un cuerpo de policía autonómica y la competencia en coordinación de la actuación de las policías locales³¹. Esto mismo, pero aún más ampliado y reforzado, es lo que la tradición estatutaria de Cataluña ha recogido en el Estatuto de Cataluña de 2006 (EAC), en el artículo 164.1, que atribuye a la Generalitat un amplio abanico de competencias en seguridad pública, entre las cuales, y con carácter no exhaustivo, están la de planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña, la ordenación de las policías locales, la creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y el control y la vigilancia del tráfico³².

Asimismo, desde el punto de vista estatutario, la Generalitat de Cataluña tiene, como mínimo, competencias para coordinar las actuaciones de las policías locales, así como su ordenación, "la cual implica la determinación de los medios y los sistemas de relación que hacen posible la acción conjunta de estos cuerpos, mediante las autoridades competentes, de manera que se consiga la integración de las respectivas actuaciones particulares dentro del conjunto del sistema de seguridad que les es confiado", en virtud del artículo 25.1 LOSSPC, que desarrolla estos títulos competenciales, si bien es necesario interpretarlos en el marco del principio de autonomía local, como se explica en esta obra³³.

³⁰ *Vid. post.*

³¹ El artículo 13.1 EAC79 establecía que "la Generalitat podrà crear una policia autònoma...", y así fue como, mediante la Ley 19/1983, de 14 de julio, se creó el cuerpo de los Mossos d'Esquadra como policía de la Generalitat de Cataluña.

³² *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.*

³³ El artículo 25.2 LOSSPC dispone que la coordinación de la actividad de las policías locales abarca las siguientes funciones:
 "a) Promover la homogeneización de los medios técnicos y la uniformidad de otros elementos comunes.
 b) Establecer las normas básicas de estructura y organización interna a las que deben ajustarse las policías locales, y la normativa de acceso, formación y promoción de sus respectivos miembros.
 c) Determinar, por reglamento, con informe previo de la *Comissió de Policia de Catalunya*, los tipos de armas que deben utilizar las policías locales, las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar la pérdida, sustracción o uso indebido, de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento.
 d) Establecer, con el informe previo de la *Comissió de Policia de Catalunya*, las características comunes de los uniformes, las insignias, los distintivos, el equipamiento, los vehículos y el resto de los complementos de las policías locales que puedan ser

3.3 La legislación local

El artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 3 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), como legislación básica del Estado, establece que los municipios ostentan competencias propias, en todo caso, en materia de:

- Policía local, protección civil y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como en transporte colectivo urbano.

En el año 2013, la LRBRL fue modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), y con anterioridad a dicha reforma el artículo 25.2 de la LRBRL contemplaba que los ayuntamientos eran competentes en el ámbito de la “seguridad en los lugares públicos”³⁴. Con la reforma de la LRSAL, en lugar de hablar de “seguridad en los lugares públicos” se hace referencia al concepto “policía local”, es decir, que los ayuntamientos son competentes en el ámbito de la “policía local”. Esta modificación en la terminología ha introducido diferentes interrogantes en el ámbito teórico, debido a que la nueva redacción de la LRBRL no aclara si cuando se habla de policía local se hace referencia a la policía local como unidad administrativa o bien como a actividad administrativa³⁵.

Por el contrario, en el artículo 66.3 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y del régimen local de Cataluña (TRLMC), como norma local fundamental de Cataluña que desarrolla el régimen local propio de Cataluña, continúa haciendo referencia a la seguridad en los espacios públicos y al resto de competencias en este campo de la misma forma en que lo hacía el original artículo 25.2 de la LRBRL, y establece, en consecuencia, una regulación más amplia que la legislación básica estatal.

Desde un punto de vista práctico, esta modificación de la LRBRL no ha alterado el sistema competencial local en el ámbito de la seguridad, ya que los ayuntamientos han continuado gestionando los conflictos que se plantean localmente³⁶. Es más, las administraciones locales, por el hecho de ser más próximas a la ciudadanía, se han

uniformados para garantizar la efectividad operativa y la identificación pública de los policías locales, sin perjuicio de que cada municipio pueda añadir elementos característicos propios”.

³⁴ 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.

³⁵ Acosta Gallo califica como desafortunada la sustitución de “seguridad en espacios públicos” por “policía local”, porque “seguridad en espacios públicos” era una materia y, en cambio, “policía local” hace referencia a la actividad (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 otro lado, para Aguado i Cudolà, la limitación del concepto está justificada porque “seguridad en los espacios públicos” era un título competencial muy amplio que amparaba distintos pronunciamientos judiciales de responsabilidad patrimonial, razón por la cual se promovió la sustitución por “policía local” para limitarlo a un tema orgánico (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, p. 116).

³⁶ En este sentido, Acosta Gallo destaca que esta sustitución terminológica no ha implicado una disminución de competencias a nivel local, ya que la policía local continúa, como ya hacía con anterioridad a la reforma, ejerciendo funciones de policía de seguridad, de policía administrativa y de policía judicial. Es más, destaca que esta modificación ha permitido que los cuerpos policiales locales ya posean su propio espacio competencial (ACOSTA GALLO, P., “La seguridad pública en el ámbito local”, cit., p. 309).

adaptado a las necesidades que los vecinos les plantean día a día y, por tanto, deben ajustar sus recursos a estas nuevas necesidades.

En todo caso, debe destacarse que estas competencias recogidas en el artículo 25.2 LRRL como competencias propias del municipio deben de llevarse a cabo bajo su responsabilidad y sobre la base de la autonomía local que rige, y respetar la coordinación con el resto de las administraciones locales³⁷.

3.4 El régimen jurídico en materia de seguridad viaria

El régimen competencial del tráfico y la seguridad viaria está recogido fundamentalmente en el Real decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que aprobó el Texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad viaria (TRLTSV).

Este texto mantiene el espíritu de su predecesor, el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprobó el Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad viaria, debido a que se configura como una típica *ley de policía*, en el sentido tradicionalmente establecido, por el hecho de que está integrado el citado texto normativo, en su mayoría, por disposiciones restrictivas de derechos individuales con la finalidad de lograr la mejor protección y salvaguarda de los bienes jurídicos objeto de una tutela pública eficaz.

Este texto legal desarrolla en sus artículos –4 y 7, principalmente– las competencias de las administraciones del Estado y de los entes locales, sin perjuicio de las que tengan asumidas las CC. AA. a través de sus propios estatutos (artículos 1 y 4 TRLTSV), como es nuestro caso, mediante el artículo 164.1.c) EAC.

Las competencias en materia de seguridad viaria a nivel local las establecen los artículos 25.2.b) LRRL y 66.3.c) TRLMC, unas competencias que son ejercidas por los entes locales, primordialmente a través de las policías locales, y que son desarrolladas en gran parte mediante las ordenanzas municipales de circulación (artículo 7 TRLTSV), y que desde la reforma realizada por la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica del poder judicial, en la LOFCS, se abrió la posibilidad de que los municipios más grandes, a través de sus plenos, pudiesen crear cuerpos funcionariales que tuviesen la condición de agente de la autoridad, sin que formasen parte de las FCS, pero subordinados a los miembros de los cuerpos de policía local con el fin de controlar el tráfico rodado. Esta posibilidad se ha materializado en algunos ayuntamientos con la creación del cuerpo de vigilantes de tráfico³⁸.

Finalmente, es necesario destacar, volviendo a la reforma introducida por la LRSAL en el artículo 25.2 de la LRRL, que esta modificación en el ámbito de la seguridad viaria incorporó una mirada más global de las competencias en seguridad viaria a nivel local, ya que el artículo 25.2 originario preveía que los municipios tenían la

³⁷ En este sentido, *vid.* GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, Ed. Dykinson, Madrid, 2015, p. 68.

³⁸ ACOSTA GALLO, P., “La seguridad pública en el ámbito local”, *cit.*, p. 308, destaca como en los últimos años, y como consecuencia del aumento de políticas de seguridad local, se han dado supuestos en que la policía local ha obtenido competencias, en el sentido en que ha conseguido nuevas funciones ampliando las que ya tenía, pero ha perdido otras, es decir, ha dejado de ejercer algunas que tradicionalmente había ejecutado, como el control del tráfico.

competencia de ordenar el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; no obstante, tras la modificación de la LRSAL, este precepto prevé que los ayuntamientos tienen competencia en tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como en transporte colectivo urbano. El concepto movilidad supera el concepto tradicional de ordenar el tráfico de vehículos y personas y apuesta por una gestión de la movilidad desde un punto de vista seguro, eficiente y sostenible.

3.5 El desarrollo normativo en materia de seguridad pública desde las previsiones legislativas constitucionales

Las disposiciones constitucionales en materia de seguridad pública se han desarrollado a través de dos normas legales de carácter orgánico:

a) *Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS)*

La LOFCS desarrolla básicamente la previsión del artículo 104 CE, así como los aspectos competenciales en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29 CE). Esta norma establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado; no obstante, se prevé que las distintas CC. AA. participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos estatutos, y los entes locales lo harán en lo que establezca la LBRL. Asimismo, cuando se hace referencia al mantenimiento de la seguridad pública, se ejercerá por parte de las distintas administraciones públicas a través de las FCS, de las cuales forman parte también, como ya hemos visto, las policías autonómicas y locales.

Como se puede comprobar con este marco competencial constitucional, estatutario y legislativo mencionado, se puede calificar la competencia de la seguridad pública como multinivel, donde intervienen diferentes administraciones territoriales (estatal, autonómica y local); por ello, y de conformidad con la exposición de motivos de la LOFCS, que cataloga la seguridad pública como indivisible y el carácter concurrente del ejercicio de esta competencia, se establece el principio de cooperación recíproca entre los distintos cuerpos policiales (artículos 12, 38 y 53 LOFCS)³⁹.

b) *Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOSC)*

La LOSC desarrolla diversos aspectos de los artículos 149.1.29 y 104 CE, si bien a la hora de hacer referencia a las autoridades competentes en materia de seguridad relaciona órganos de la Administración del Estado, y esta norma también establece que las autoridades locales continuarán ejerciendo las facultades correspondientes, de acuerdo con la LOFCS y la LBRL.

Además, la LOSC prevé de manera específica que los alcaldes y las alcaldesas podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en la LOSC cuando las infracciones se lleven a cabo en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que tengan competencia sobre la materia de acuerdo

³⁹ *Ibidem*, p. 306.

con la legislación específica, una situación que abre la posibilidad de que mediante ordenanza municipal se puedan introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y de las sanciones tipificadas en la LOSC, siempre que no constituyan nuevas infracciones o sanciones ni alteren su naturaleza y límites con el objetivo de contribuir a una más correcta identificación de las conductas o una más precisa determinación de las sanciones correspondientes (artículos 32 y 41 LOSC).

3.6 El desarrollo normativo en materia de seguridad pública de las previsiones legislativas estatutarias

Tal y como se ha puesto de manifiesto, en el desarrollo de las previsiones constitucionales y estatutarias, la Generalitat de Cataluña ostenta competencias para coordinar las actuaciones de las policías locales, así como su ordenación y el resto de las facultades que le puedan ser atribuidas por las leyes. En este sentido, detallamos el desarrollo legislativo que en este contexto ha realizado el Parlamento de Cataluña:

- a) *Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña (LOSPC)*⁴⁰

Es la ley básica sobre esta materia en Cataluña, y tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Generalitat en materia de seguridad pública, especialmente las de policía, y su integración con las de protección civil, tráfico, juego y espectáculos y seguridad privada, en un sistema general de seguridad propio de Cataluña participado por otras administraciones con competencias en esta materia en los términos que hemos indicado. Y es que el sistema de seguridad pública de Cataluña tiene como finalidad su contribución al desarrollo de políticas públicas de prevención y protección eficaces en la protección de derechos y libertades de los ciudadanos, en la preservación de la convivencia y en el fomento de la cohesión social.

En este sentido, resaltamos los tres grandes objetivos de la LOSPC: ordenar el sistema de seguridad pública de Cataluña, coordinar las instituciones implicadas en la seguridad pública y mejorar la participación de los ciudadanos para ofrecer un servicio rápido y eficaz⁴¹. Por otro lado, se prevé el despliegue, sobre todo en el territorio catalán, del mapa policial y tiene a la vez una gran incidencia en los términos municipales, principalmente en la creación de las juntas locales de seguridad y de los planes locales de seguridad.

La LOSPC conceptualiza la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra o Cos dels Mossos d'Esquadra (CME) en conjunto con las distintas policías locales como la policía propia de Cataluña⁴².

⁴⁰ *Vid. post* el apartado 5 de este capítulo.

⁴¹ 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.

⁴² Para Gómez Herrero, que el legislador catalán haya incluido en la catalogación de la policía de Cataluña tanto al CME como a los distintos cuerpos policiales locales puede constituirse como un precedente para una futura ley de policía de Cataluña en la que se incluya la regulación conjunta de estos cuerpos policiales similar a la Ley de policía del 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).

b) *Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales (LPL)*⁴³

La LPL explicita claramente, en su exposición de motivos, el papel de la policía local en el sistema de seguridad pública cuando establece que “la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, regula a grandes rasgos las policías locales y las considera como un cuerpo de seguridad más, al lado de las policías autonómica y del Estado”.

Así pues, en el marco de esta norma básica se aprueba la LPL de Cataluña, con el objeto de establecer un régimen jurídico homogéneo que a la vez integre los diferentes cuerpos policiales en un mismo sistema de seguridad pública y permita la coordinación, con un riguroso respeto al principio de autonomía municipal. En cuanto al régimen estatutario, además de las previsiones legales, será necesario atender también a los reglamentos específicos de cada cuerpo y otras normas dictadas por los ayuntamientos correspondientes⁴⁴.

Esta ley confiere a las policías locales de Cataluña un amplio abanico competencial, bajo el mando del alcalde o alcaldesa (artículo 4.2, en concordancia también con el artículo 53.1 letra j. del TRLMC), en el ámbito territorial del término municipal (artículo 3.4 LOSPC). Cabe decir que el ámbito competencial de las policías locales se encuentra restringido, sin poderse desarrollar competencias fuera, únicamente limitado a los supuestos mínimamente establecidos, como la persecución “en caliente”, y en este sentido, sin la posibilidad de mancomunarse con otros municipios, hasta la modificación establecida mediante la Ley orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural. Antes de esta modificación, el Tribunal Constitucional⁴⁵ había sido rotundo en el sentido de prever únicamente la posibilidad de establecer acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes, previa autorización del *conseller* o *consellera* competente en materia de interior, para casos de necesidad, sin posibilidad de creación de policías supramunicipales ni de creación extraterritorial de cuerpos de policía local. Sólo se admitía, asimismo, el establecimiento de mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia de agentes temporalmente⁴⁶. Mediante la mencionada reforma legal, se ha posibilitado la creación de policías locales mancomunadas, con buena lógica tras los repetidos episodios de inseguridad ciudadana en muchos municipios, principalmente los rurales, y que no pueden contar con un cuerpo de policía

En la actualidad, el CME se encuentra regulado en la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalitat de Cataluña-Mossos d'Esquadra, y las diferentes policías locales se regulan en la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales, aunque el 21 de marzo de 2020 finalizó el plazo de consulta previa de la elaboración del anteproyecto de ley del sistema de policía de Cataluña, que tendría como finalidad regular de manera conjunta un sistema único de policía de Cataluña con dos cuerpos policiales: el CME y la policía local de Cataluña, en lugar de las 217 actuales. Asimismo, *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 realiza una propuesta de un nuevo modelo organizativo policial de Cataluña.

⁴³ Que derogó la Ley 10/1983, de 5 de marzo, de coordinación de policías locales.

⁴⁴ Tal y como ya se ha apuntado, Cataluña es un país muy fragmentado por lo que respecta a la organización municipal, con 947 municipios, de los cuales 213 poseen policía local, con más de 11.000 agentes, que proporcionan servicio directo a una población de más de 5 millones de habitantes, el 73% del total catalán, aunque únicamente se presente en los núcleos de población principal, es decir, el 20% del territorio catalán. (*Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya*, 2021).

⁴⁵ STC 85/1993, de 8 de marzo.

⁴⁶ STC 81/1993 y 86/1993, de 8 de marzo.

propio por falta de recursos económicos. La nueva previsión legal prevé que, cuando se trate de municipios limítrofes y pertenecientes a una misma comunidad autónoma que cuenten con plantillas de policía insuficientes para poder prestar sus servicios con garantías, se podrán crear cuerpos policiales mancomunados, con el preceptivo informe favorable de las administraciones autonómica o estatal, según los casos⁴⁷.

Atendiendo a la diversidad municipal de Cataluña, con muchos pequeños municipios y muy pocos, porcentualmente hablando, con una población de más de 10.000 habitantes –que es el tramo a partir del cual se contempla la facultad de constituir un cuerpo de policía local (artículo 3 LPL)–, la ley prevé otras posibilidades. La LPL establece que los municipios que no dispongan de policía local podrán dotarse de guardias, vigilantes municipales –que es el nombre generalizado de estos cuerpos singulares–, alguaciles o similares que ejerzan la custodia de los bienes, servicios e instalaciones y dependencias municipales, la ordenación y regulación del tráfico en el núcleo urbano, las tareas de auxilio al ciudadano, velar por el cumplimiento de los reglamentos, ordenanzas, bandos y resoluciones municipales, etc. Esta posibilidad ha tenido una buena acogida en muchos municipios, y debería potenciarse aún más, aunque será necesario velar en todo momento por la coordinación con el cuerpo de los Mossos d'Esquadra.

c) Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña (LPCC)

El artículo 30.4 CE se refiere indirectamente a la protección civil cuando establece que mediante una ley podrán ser regulados los deberes de los ciudadanos en los casos de riesgo grave, de catástrofe o de calamidad pública. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha definido la “protección civil” como un conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y la gravedad de sus efectos son dotados con carácter de calamidad pública.

En el régimen local, dentro del núcleo de competencias propias que han de ser ejercidas por los municipios, el artículo 25.2.c) LRRL prevé la “protección civil, prevención y extinción de incendios” en los términos de la legislación del Estado y de las CC. AA. en los mismos términos que el artículo 63.2.c) TRLRMC.

El desarrollo legislativo hecho en Cataluña en materia de protección civil se realizó a través de la LPCC, que culmina la creación de una estructura de protección civil integrada en las diversas administraciones catalanas, Generalitat y entes locales en cuanto al Estado. En relación con la Administración local, la sección tercera de esta ley establece una regulación precisa de sus funciones y competencias. En este sentido, se ha conjugado la coordinación de actuaciones y la integración de planes, medios y servicios con el respeto a la autonomía de los entes locales, especialmente de los municipios. Por otro lado, los municipios se definen como los entes locales básicos de protección civil en Cataluña los cuales disponen de capacidad general de

⁴⁷ En este sentido, las primeras reacciones doctrinales ya dejan entrever algunas posibles insuficiencias (MAINAR ENE, J.M., “Una nueva policía mancomunada”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, n. 18, 2008, pp. 3024-3035).

actuación y de planificación en esta materia, y estos ejercen las funciones que les atribuye la ley y cualquier otra que, sin contradecirla, resulte necesaria en el ámbito de su colectividad para la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones de riesgo colectivo grave, catástrofes o calamidades públicas. De acuerdo con estas previsiones, corresponde al pleno de los ayuntamientos:

- Aprobar el plan básico de emergencia municipal, los planes específicos municipales, los planes de actuación municipal y, en general, cualquier otro instrumento de planificación de protección civil en el ámbito municipal.
- Crear la comisión municipal de protección civil.
- Otras funciones que le otorgue la legislación vigente.

Por lo que se refiere a las competencias del alcalde o alcaldesa, es necesario decir que se trata de la autoridad local superior de protección civil, sin perjuicio de las funciones de la persona titular del departamento competente en la materia en el Govern de la Generalitat de Catalunya. En este sentido, los ayuntamientos que por ley están obligados a adoptar planes de protección civil deben crear y mantener centros de coordinación operativa en las condiciones que fije por reglamento el Govern y, en todo caso, deben actuar en coordinación con el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya (CECAT). Los municipios con más de 50.000 habitantes, así como los municipios que, sin llegar a esta población, tienen en su término empresas, entes, centros o instalaciones obligados a adoptar planes de autoprotección, y los municipios de carácter especial tipificados en el artículo 17.2 LPCC, deben crear una *comisión municipal de protección civil*. En el resto de los municipios, la creación de esta comisión es facultativa y corresponde decidirlo, en su caso, al pleno del ayuntamiento. La comisión está integrada por el alcalde o alcaldesa, quien la preside, y por los representantes del ayuntamiento y de las otras administraciones que disponen de servicios adscritos a los planes municipales; por representantes de las entidades colaboradoras en funciones de protección civil y de las asociaciones de voluntarios y voluntarias, si existen; por los directores o directoras de los planes de autoprotección de las empresa y de los centros del municipio que sean convocados, y por el personal técnico que se considere necesario. Esta comisión tiene carácter consultivo, deliberante y coordinador, y ejerce las funciones que le sean asignadas por las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales.

Expresamente, debe tenerse en cuenta también que los consejos comarcales son entidades que participan en las tareas de protección civil en Catalunya y ejercen las funciones establecidas por la LPCC y cualquier otra normativa que, sin contradecirla, resulte necesaria en el ámbito de su colectividad para la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente. La misión de los consejos comarcales consiste básicamente en proporcionar apoyo, asistencia y cooperación a las funciones municipales de protección civil. Los consejos comarcales pueden crear y mantener un centro de coordinación de emergencias comarcales, por delegación expresa de los municipios interesados, que ha de estar comunicado y debe coordinarse con

regap



ESTUDIOS

los centros municipales de coordinación operativa y con el CECAT. Asimismo, los consejos comarcales pueden crear comisiones comarcales de protección civil, con carácter consultivo, deliberante y coordinador, y de asistencia y cooperación para los municipios. El *Govern* debe determinar por reglamento las funciones.

Por otro lado, es necesario indicar que en el EAC se recogen y delimitan de forma expresa, y por primera vez en el ámbito estatutario, las competencias de la Generalitat en materia de emergencias y protección civil en el artículo 132, de acuerdo con el cual corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, la cual incluye, en todo caso, las funciones siguientes:

- La regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil.
- La dirección y la coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios.

Estas funciones se realizarán sin perjuicio de las facultades de los entes locales en la materia y respetando lo que establezca el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública. La Generalitat deberá promover mecanismos de colaboración con otras CC. AA. y con el Estado en los casos relativos a emergencias y protección civil que abarquen un territorio superior al catalán.

Finalmente, se atribuye al *Govern* de la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo, en los términos que determine la legislación del Estado, así como la participación en la ejecución en materia de seguridad nuclear, en los términos acordados en los convenios suscritos a tal efecto y, en su caso, en las leyes.

4 Las competencias de los entes locales en materia de seguridad pública

El artículo 149.1.29 CE establece –y la LOFCS reitera– que el Estado tiene competencia exclusiva en seguridad pública, si bien el marco jurídico y el ámbito competencial en materia de seguridad pública no se puede restringir únicamente a una interpretación literal del artículo 149.1.29 CE, ya que el desarrollo legislativo del Parlamento de Cataluña y la doctrina del mismo Tribunal Constitucional han configurado un ámbito competencial mucho más amplio, que ha mutado notablemente en Cataluña, sobre todo con el Estatuto de 2006.

Desde el punto de vista de la división territorial del Estado, los entes locales, como Administración territorial, disponen de competencias en materia de seguridad pública, si bien no derivan del texto constitucional, como en el caso de las otras administraciones territoriales, sino de la misma LOFCS. No obstante, se debe tener en cuenta que el artículo 148.1.22 CE establece que son competencias de las CC. AA. la coordinación y otras facultades en relación con las policías locales; por tanto, desde

el punto de vista constitucional, se está haciendo una referencia clara al hecho de que la Administración local tiene competencias en materia de seguridad pública.

4.1 Competencias en materia de seguridad ciudadana

Los entes locales ejercitan básicamente las competencias en materia de seguridad ciudadana a través de sus policías locales, que, como hemos visto, forman parte de las FCS, obedeciendo a un sistema pluralista y que, como defiende el profesor Ballbé Mallol, presenta más ventajas sobre el modelo unitario, entre otros, por el control entre los cuerpos policiales y por su competitividad y mejor respuesta ante los problemas de la ciudadanía⁴⁸. Este último aspecto se observa de una manera muy patente en el ámbito local, donde las políticas públicas que adoptan los entes locales pueden diferir entre ellas. Además, debe hacerse notar una cierta tendencia del Gobierno central a implicar más a los entes locales en el mantenimiento diario de la seguridad pública, como en el caso de las instrucciones dictadas por la fiscalía en el sentido de que las policías locales se impliquen en el tema de la seguridad laboral.

En definitiva, el papel primordial de un servicio público de policía organizado, eficiente y eficaz ha de ser dar una respuesta clara y decidida a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas, que son, al final, los destinatarios del servicio. Esta actividad debe desarrollarse siempre con vocación de servicio público.

Los municipios de más de 10.000 habitantes –y los de menos cuando lo autorice el departamento con competencias en materia de interior– pueden crear un cuerpo de policía local (artículo 3 LPL), de acuerdo con las siguientes notas:

- a) La organización de la policía local se basa en una estructura funcional jerarquizada, dotada de la condición de autoridad y con la posibilidad de ejercer legítimamente el uso de la fuerza. Así, los artículos 52 LOFCS y 2 LPL definen a la policía local como “un instituto armado de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada”.
- b) Las funciones de la policía local se encuentran básicamente recogidas en el artículo 11 LPL, con la misión de preservar la convivencia y la protección de las personas y los bienes, en el marco de los principios de legalidad y proporcionalidad y con el respeto pleno a los derechos fundamentales de las personas. Desde esta perspectiva, el cuerpo de la policía local se define como un servicio del ayuntamiento con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de sus fines y, a la vez, como un servicio para la comunidad, con un mandato explícito de coadyuvar al bienestar social y de cooperar con otros agentes sociales en los ámbitos preventivo, asistencial y de rehabilitación.
- c) La coordinación entre los diferentes cuerpos policiales competentes en materia de seguridad pública (seguridad ciudadana, seguridad viaria y protección civil,

⁴⁸ BALLBÉ MALLOL, M., “Principios pluralistas”, Ballbé Mallol, M. y Franch i Sagner, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Universitat Autònoma de Barcelona - Agencia Española de Cooperación Internacional, Girona, 2020, pp. 33-72.

entre otras) es una necesidad patente a la hora de llevar a cabo sus actuaciones. Con esta finalidad, se prevé la creación de una junta local de seguridad y de una mesa de coordinación operativa. El despliegue completo de los *Mossos d'Esquadra* plantea la necesidad de potenciar y, en su caso, ampliar los órganos de coordinación, en el marco de la LOSPC.

4.2 Competencias en materia de seguridad viaria

En lo que respecta a la competencia municipal en esta materia, debe partirse del artículo 25.2, letras a y b, LBRL, que establece que el municipio ejerce competencias relativas a la policía local y al tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, lo cual necesariamente conduce a la legislación sectorial. La TRLTSV, como ya hacía la TALTSV, atribuye a los entes locales, o más concretamente a los municipios, una competencia propia –y no delegada de la Administración del Estado, como resultaba del Código de Circulación– en materia de tráfico en las vías urbanas, que contiene una relación detallada de estas competencias, las cuales pueden ser agrupadas de la siguiente manera:

- a) *Competencias reglamentarias*, que suponen la regulación, mediante disposiciones de carácter general, de los usos de las vías públicas, haciendo compatible la distribución equitativa de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la fluidez necesaria del tráfico rodado y con el uso para los viandantes de las calles.
- b) *Competencias ejecutivas*, mediante la ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas, que incluyen la vigilancia y la denuncia por parte de los propios agentes de las infracciones y la imposición de sanciones, la autorización de pruebas deportivas en el núcleo antiguo y el cierre de las vías.
- c) *Competencias preventivas*, que abarcan tanto la inmovilización como la retirada y el depósito de los vehículos que obstaculicen o dificulten la circulación o que supongan un peligro, y también la realización de las pruebas para determinar el grado de intoxicación alcohólica o por estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes de los conductores que circulen por las vías urbanas.

Finalmente, debe destacarse que en Cataluña la Ley 14/2997, de 24 de diciembre, de creación del *Servei Català de Trànsit*, regula la *Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària* como un órgano consultivo y de participación adscrito al *Servei Català de Trànsit*, donde pueden participar representantes de los diferentes departamentos de la Generalitat que tienen incidencia en el tráfico y la seguridad viaria, de las organizaciones municipales más representativas de Cataluña y de las entidades públicas y privadas vinculadas a esta materia, así como las personas de reconocido prestigio en el ámbito de la seguridad viaria. Esta comisión tiene como finalidad actuar como un foro de análisis, reflexión, debate y participación para mejorar la seguridad y la

gestión del tráfico. La participación de las administraciones locales en este tipo de órganos permite tener una visión en conjunto de la seguridad viaria y de la movilidad.

4.3 Las competencias en materia de extinción de incendios

Las competencias en prevención y seguridad en materia de extinción de incendios corresponden tanto al gobierno de la Generalitat de Cataluña (art. 132.1 EAC)⁴⁹ como a los municipios (art. 84 EAC)⁵⁰. Y en este marco, la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento de Cataluña (LRSPEIS), establece que, de conformidad con la legislación de régimen local, los municipios con más de veinte mil habitantes tendrán que prestar el servicio de prevención y extinción de incendios, ya que esta materia se constituye como un servicio mínimo (artículo 64 TRMLC). No obstante, la misma LRSPEIS prevé que estos ayuntamientos, cuando cumplan los requisitos legales, podrán solicitar la dispensa de la prestación del servicio al Govern de la Generalitat. En caso de dispensa, como en el caso de los ayuntamientos de menos de veinte mil habitantes, quien prestará el servicio de prevención y extinción de incendios será la Generalitat. Esta previsión legal comporta que, en el caso de Cataluña, la prevención y la extinción de incendios es prestada mayoritariamente por el cuerpo de bomberos de la Generalitat, excepto algún consistorio, que lo hace de manera propia, como el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que mantiene su propio cuerpo de bomberos.

Por otro lado, la Ley 3/2010, de 18 de febrero, de prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios (LPSIEAIE), establece como competencia municipal las funciones necesarias para regir la seguridad en caso de incendio dentro del municipio en los términos que establece la normativa de aplicación, en especial las funciones normativas de control, de inspección, de informe y sancionadoras, todo ello sin perjuicio de la supervisión y el control superiores reservados a la Administración de la Generalitat. Además, prevé que corresponde a los ayuntamientos la verificación de las condiciones de seguridad en caso de incendio en los casos en que tengan la competencia para conceder la licencia de obras o de actividades, directamente o bien por medio de las entidades colaboradoras de la Administración previamente autorizadas.

4.4 Las competencias en materia de protección civil

Tanto en las normas del régimen local estatal como en las específicas de protección civil (artículos 47 a 51 LPCC), y en particular en el artículo 66.3.c) TRLMC, se otorgan

⁴⁹ El artículo 132.1. EAC establece que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y la ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, y también la dirección y la coordinación de los servicios de protección civil que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales y respetando lo que establezca el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”.

⁵⁰ El artículo 84 EAC prevé la protección civil y la prevención de incendios como una competencia propia de los gobiernos locales de Cataluña en los términos que determinen las leyes.

competencias a los entes locales en materia de protección civil. Así, la legislación conceptúa los municipios como aquellas entidades básicas de la protección civil en Cataluña que disponen de capacidad general de actuación y de planificación en esta materia y ejercen funciones necesarias en el ámbito de su colectividad para la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente ante situaciones de riesgo colectivo, catástrofes o calamidades públicas.

Los municipios con una población superior a los veinte mil habitantes y los que tengan la consideración de turísticos o de riesgo especial por su situación geográfica o actividad industrial, independientemente de su número de habitantes, tienen la obligación de elaborar y aprobar un plan básico de emergencia municipal, y para el resto de los municipios será potestativa la elaboración.

Los municipios afectados por riesgos objeto de planes especiales aprobados por el Govern de la Generalitat deberán incorporar las previsiones derivadas del plan especial en sus planes de actuación municipal, en todo aquello que les afecte. Asimismo, los municipios afectados por riesgos concretos diferentes a los contemplados en los planes especiales aprobados por el Govern de la Generalitat podrán elaborar y aprobar planes específicos municipales para gestionar estos riesgos concretos.

Ante la diversidad de planes prevista en la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña (LPCC), se aprobó el Decreto 155/2014, de 25 de noviembre, por el cual se aprueba el contenido mínimo para la elaboración y homologación de sus planes de protección civil municipales y se establece el procedimiento para la tramitación conjunta, con el objetivo de facilitar la elaboración y la tramitación de los planes de emergencia a escala municipal, motivo por el cual se determinó que todos los planes de emergencia municipal quedasen recogidos en un único documento llamado *Document únic de protecció civil municipal* (DUPROCIM), donde se contemplan todos los riesgos que afectan a un municipio de conformidad con los diferentes planes de emergencia municipales.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, los municipios tienen la obligación de adaptar y dimensionar el contenido mínimo de los planes de protección civil en función de los riesgos que puedan producirse en su interior y de su capacidad técnica y funcional, y respetar las indicaciones recogidas en las diferentes guías técnicas aprobadas por la dirección general competente en materia de protección civil. Una vez elaborados estos planes municipales de protección civil, tienen que someterse a información pública y la *Comissió Municipal de Protecció Civil*, si existe⁵¹, elaborará un informe, para finalmente, y en tramitación conjunta, ser aprobados por el pleno del ayuntamiento⁵². La aprobación se materializa mediante el DUPROCIM que, una vez hecho, se somete a la *Comissió de Protecció Civil de Catalunya* para que pueda homologar los diferentes planes previstos en este documento.

⁵¹ Vid. apartado 3.6.c) de este capítulo para conocer las funciones y la composición de la *Comissió Municipal de Protecció Civil*.

⁵² Debe destacarse que los ayuntamientos pueden solicitar apoyo y asistencia técnica en la elaboración de los planes municipales de protección civil a la Dirección General competente en materia de protección civil, a los consejos comarcales o al resto de administraciones supramunicipales. Esta asistencia la pueden recibir todos los municipios catalanes, independientemente de si tienen la obligación o no de elaborar planes municipales de protección civil.

Los planes de protección civil municipales deben revisarse cada cuatro años. La finalidad de la revisión responde al modelo catalán de protección civil basado en la planificación preventiva. La revisión periódica de los planes de protección civil de ámbito municipal permite reexaminar los riesgos existentes en el municipio, así como su planificación y los recursos operativos para intervenir del ayuntamiento y adoptar las medidas correctoras necesarias.

5 El sistema de seguridad pública de Cataluña

El sistema de seguridad pública de Cataluña se encuentra regulado, como hemos visto, por la LOSPC, que hace una especial referencia a la coordinación entre las diferentes administraciones competentes en materia de seguridad pública, en particular la Generalitat de Cataluña y los ayuntamientos, un sistema que se fundamenta en la policía de Cataluña, integrada por el cuerpo de policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y los más de 200 cuerpos de policía local.

El objeto de la LOSPC es la ordenación de las competencias de la Generalitat en materia de seguridad pública, especialmente la de la policía (policía de la Generalitat y policías locales) y su integración con las de protección civil, tráfico, juego y espectáculos y seguridad privada, en un sistema de seguridad propio de Cataluña, participado por las otras administraciones con competencia en esta materia, como los entes locales (artículo 1)⁵³.

El sistema se abastece, de acuerdo con el artículo 2 LOSPC, sobre un conjunto de principios generales que la inspiran:

- Prevención de riesgos y amenazas.
- Adecuación del servicio público a la demanda social.
- Proximidad a los ciudadanos y descentralización de los servicios públicos.
- Eficacia de la acción pública y eficiencia en la asignación de recursos y medios.
- Planificación y evaluación de las actuaciones.
- Proporcionalidad de la intervención pública.
- Corresponsabilidad y complementariedad de autoridades y administraciones
- Coordinación y cooperación entre autoridades, administraciones y servicios.

⁵³ Debe destacarse que, aunque regule este marco competencial tan amplio, la finalidad de la ley no es redactar un texto refundido de normas legales relacionadas con la seguridad pública en Cataluña, es decir, agrupar en un único texto legal el conjunto de normas catalanas relacionadas con la materia, sino constituir una nueva estructura del sistema de seguridad pública de Cataluña con una visión de conjunto (GÓMEZ HERRERO, A., "La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policia autonòmica", cit., p. 131).

- **Transparencia e información a los ciudadanos.**

Los distintos órganos que integran el sistema de seguridad son las autoridades de seguridad, los cuerpos policiales y otros servicios, públicos o privados, de seguridad, y los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad (artículos 3 y 4 LOSPC).

Las autoridades de seguridad, en virtud del artículo 4 LOSPC, son las siguientes: *Govern* de la Generalitat, *conseller* o *consellera* competente en materia de interior, delegados o delegadas territoriales del *Govern*, alcaldes y alcaldesas y órganos de la Generalitat o de los ayuntamientos con competencia en materia de seguridad pública, expresa o por delegación.

Los artículos 9 a 13 LOSPC establecen un amplio abanico de órganos de coordinación y participación, con una base de distribución territorial. Los más próximos al ámbito municipal son la *Junta Local de Seguretat*, la *Mesa de Coordinació Operativa* y la *Comissió Regional de Seguretat*. Asimismo, la LOSPC contempla diferentes herramientas de planificación que fomentan la coordinación de la seguridad y una actuación integrada, como el Plan general de seguridad de Cataluña y los planes de seguridad local.

5.1 La Junta Local de Seguretat

El órgano principal de coordinación en materia de seguridad ciudadana en el municipio es la *Junta Local de Seguretat*⁵⁴, a la cual la LOSPC dota de un significado especial, sobre todo por el papel significativo que el alcalde o alcaldesa tiene al presidirla. Así, de acuerdo con el artículo 9 LOSPC, en aquellos municipios que tengan policía local debe crearse una *Junta Local de Seguretat* como un órgano colegiado de colaboración y coordinación general de los distintos cuerpos de policía y otros servicios de seguridad que operan en sus territorios y de participación ciudadana en el sistema de seguridad. Una de las funciones más destacadas de la *Junta Local de Seguretat* es la aprobación del Plan de seguridad local.

La Junta está integrada por la alcaldesa o el alcalde, que la preside, y los vocales permanentes siguientes, con voz y voto:

- a) La delegada o delegado territorial del *Govern* de la Generalitat, quien puede delegar su representación en el subdirector o subdirectora general.
- b) La regidora o regidor delegado en materia de seguridad ciudadana.
- c) La jefa o el jefe de la comisaría de la Policía de la Generalitat -*Mossos d'Esquadra* del municipio o, si no, la jefa o el jefe del área básica policial o el mando que designe en los términos fijados por reglamento.

⁵⁴ Debe destacarse que el artículo 54 LOFCS ya preveía la posibilidad de constituir una Junta Local de Seguridad en aquellos municipios que tuviesen policía local propia. La finalidad de constituir este órgano era materializar el principio de cooperación recíproca y de coordinación de las FCS en el ámbito territorial municipal. En este sentido, *vid.* GÓMEZ HERRERO, A., "La Llei catalana del sistema de seguretat pública y el procés de desenvolupament de la policia autonòmica", cit., p. 140.

- d) La jefa o el jefe de la policía local o el mando que se designe en los términos fijados reglamentariamente.

Las *Juntas Locals de Seguretat* tienen que crear una *Mesa de Coordinació Operativa* en cada municipio como órgano permanente y estable de coordinación y de cooperación de los diversos cuerpos y servicios de seguridad en el municipio, constituida por los jefes de la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y de la policía local⁵⁵.

Finalmente, hay que poner de relieve la vía convencional en materia de seguridad ciudadana, ya que la LOSPC hace mención específica al artículo 27 y porque constituye un instrumento básico de coordinación y colaboración del sistema en cada municipio dotado de policía local⁵⁶.

5.2 La Mesa de Coordinació Operativa

La *Mesa de Coordinació Operativa* se define como “el órgano permanente y estable de coordinación y cooperación de los distintos cuerpos y servicios de seguridad en el municipio” (artículo 11 LOSPC), creada por la *Junta Local de Seguretat* y formada por los jefes/as de la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y de la policía local, que podrán ser asistidos por funcionarios y técnicos en función de las actuaciones que se desarrollen, así como para aquellos otros mandos de policía o de seguridad que la Junta designe.

Las funciones de la Mesa, con el fin de mejorar la eficiencia y la coordinación de las actuaciones en materia de seguridad pública, son:

- a) Ejecutar acuerdos de la *Junta Local de Seguretat*, de conformidad con las previsiones establecidas en la misma Junta.
- b) Asegurar el intercambio de información entre los cuerpos y los servicios de seguridad que actúan en el municipio por medio de los instrumentos y los procedimientos establecidos por la normativa vigente y el convenio suscrito.
- c) Asegurar la coordinación operativa de las actuaciones de los diversos cuerpos y servicios de seguridad en el municipio y la de los recursos en materia de seguridad presentes en el municipio.
- d) Elaborar propuestas de planes de seguridad y de coordinación de servicios y presentarlos a la Junta Local para que, si es necesario, los apruebe.

⁵⁵ Vid. apartado 5.2 de este capítulo.

⁵⁶ Esta práctica convencional es habitual en países como, por ejemplo, Alemania (sobre todo a la hora de suscribir convenios en materia de policía y seguridad entre los *Länder* y la Federación o *Bund*), donde ha sido muy utilizada, a pesar de no estar prevista en la Ley fundamental. En este sentido, *vid. in totum*, FUENTES I GASÓ, J.R., *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, cit.

- e) Elevar a la *Junta Local de Seguretat* las propuestas que crean convenientes al efecto de mejorar la colaboración entre los distintos cuerpos y servicios de seguridad y su eficacia y eficiencia en el municipio.
- f) El resto de las funciones que le sean encomendadas por la *Junta Local de Seguretat* y la normativa vigente.

5.3 La Comissió Regional de Seguretat

La *Comissió Regional de Seguretat* integra los municipios de una misma región policial⁵⁷ con el fin de analizar y valorar la situación de la seguridad pública en el conjunto de municipios de la región y así definir las políticas públicas de seguridad y analizar los recursos disponibles para ejecutarlas.

Por otro lado, una de las funciones primordiales de la Comisión es la elaboración de los planes de seguridad, elevarlos a los órganos decisorios competentes para su aprobación y hacer el seguimiento una vez aprobados. Además, debe elaborar el Plan de seguridad regional, que deberá ser aprobado por el *conseller* o la *consellera* del departamento con competencias en materia de seguridad pública, teniendo en cuenta los planes de seguridad locales de los municipios comprendidos en la región policial y las directrices del Plan general de seguridad de Cataluña⁵⁸.

La comisión tiene que conocer los planes de emergencias, los de seguridad viaria, los de seguridad en eventos deportivos, de juego y espectáculos, y todos aquellos que puedan afectar la seguridad de los municipios que la integran y elaborar los informes que crean convenientes para presentarlos a los órganos que sean procedentes.

Para cumplir con estas funciones, en virtud del artículo 12.2 LOSPC, las comisiones regionales de seguridad están formadas por:⁵⁹

- a) La *consellera* o *conseller* del departamento con competencias en materia de seguridad pública, que la preside, o la persona en quien delegue.
- b) Las alcaldesas o alcaldes de los municipios que la integran, que pueden delegar su representación en la regidora o regidor competente en materia de seguridad.
- c) La delegada o delegado territorial del *Govern* de la Generalitat, que puede delegar su representación en el subdirector o subdirectora general.
- d) La jefa o el jefe de la comisaría de la región policial, o el mando en quien delegue.
- e) La jefa o el jefe de la comisaría del área básica policial, o el mando en quien delegue.

⁵⁷ Se entiende por región policial la agrupación de diversas áreas básicas policiales (artículo 20 LOSPC).

⁵⁸ *Vid.* el apartado 5.4. de este capítulo.

⁵⁹ Tanto la presidencia como las o los vocales podrán requerir el personal técnico necesario, según los temas que se tengan que tratar, con voz pero sin voto.

f) Las jefas o los jefes de la policía municipal, en su caso.

Si la Administración del Estado lo encuentra procedente, podrán asistir como vocales y, por tanto, con voz y voto, en el ámbito de sus competencias, los jefes/as de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que tengan responsabilidades funcionales en el municipio. Asimismo, la Administración del Estado podrá invitar representantes de la judicatura y la fiscalía si lo requieren los asuntos que deban tratarse, aunque con voz pero sin voto.

La presidenta o el presidente de la *Comissió Regional de Seguretat* puede invitar representantes de las entidades ciudadanas que actúen en su ámbito territorial y se vean afectadas por los asuntos que deban tratarse en estas sesiones, los cuales podrán asistir con voz pero sin voto. Asimismo, la presidencia puede requerir la asistencia de los responsables de los servicios de seguridad privada que actúen en su ámbito territorial, como muestra de la tendencia ascendente de reforzar las relaciones entre la seguridad pública y privada.

5.4 El Plan general de seguridad de Cataluña

El Plan general de seguridad de Cataluña es el instrumento donde se recoge el conjunto de previsiones relacionadas con riesgos, actuaciones y medios, incluidos los de seguridad privada, en materia de seguridad ciudadana, emergencias, seguridad vial y otros que afecten a la convivencia ciudadana y la seguridad de las personas y los bienes en Cataluña. Por otro lado, tiene un papel capital para lograr la coordinación y la integración adecuadas porque recoge las directrices y los criterios técnicos que deben respetarse para la elaboración de los planes regionales y locales de seguridad.

El Plan se aprueba por parte del Govern de la Generalitat, a propuesta de la *consellera o conseller* del departamento competente en materia de seguridad pública y con el conocimiento previo de la *Comissió de Govern per a la Seguretat* i del *Consell de Seguretat de Catalunya*, quien habrá realizado diferentes recomendaciones para tener en cuenta en su elaboración. Finalmente, debe presentarse en el Parlamento de Cataluña.

5.5 El Plan local de seguridad

En los últimos años ha evolucionado la respuesta ante los conflictos relacionados con la seguridad, que ha pasado de ser un modelo reactivo, en que se activaban los agentes en función de la necesidad del momento, a un modelo preventivo, donde la planificación es clave para anticiparse al riesgo. En este modelo local de seguridad, los planes locales de seguridad han sido una herramienta planificadora que ha funcionado como una guía de trabajo para el municipio⁶⁰.

⁶⁰ En este sentido, González Martín afirma que los planes locales de seguridad son la manera de materializar los objetivos estratégicos municipales en el ámbito de la seguridad (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).

El Plan local de seguridad permite realizar un diagnóstico de la seguridad a nivel local analizando los datos recopilados para su elaboración (encuestas de victimización, mapas de riesgos, estadísticas municipales de los diferentes órganos y agentes relacionados con la seguridad –policía, bomberos, protección civil, agentes sociales, etc.– y todas aquellas que se consideren necesarias). Recopiladas estas informaciones, se procederá a elaborar una DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) que nos permitirá obtener un análisis cualitativo del estado de la seguridad en el ámbito municipal, tanto desde un punto de vista de seguridad objetiva como subjetiva⁶¹.

La planificación de las actuaciones que se llevarán a cabo en el Plan local de seguridad han de estar priorizadas por orden de intervención en función de su importancia, y será necesario identificar a los agentes intervinientes y el cronograma que se tiene que ejecutar. Estas actuaciones se pueden agrupar en subplanos competenciales, en función de las actuaciones a ejecutar, subplanos en el ámbito policial, de protección civil, de seguridad viaria, etc.⁶².

6 Epílogo

Tradicionalmente, se dice que el sistema policial del Estado español –y, por tanto, el catalán– responde a un “modelo policial descentralizado”, si bien esta característica es más formal que material, “en la medida en que la policía se caracteriza por la coexistencia en su seno de cuerpos estatales, autonómicos y locales, a los que podrían añadirse fuerzas policiales de base territorial distinta, así, por ejemplo, las coincidentes con los territorios forales”⁶³.

En este sentido, el eje central de la seguridad ciudadana en Cataluña es el municipio, donde la alcaldesa o el alcalde es la máxima autoridad en esta materia, en un sistema de policía formado por la Policía Local y la Policía de la Generalitat–*Mossos d’Esquadra*. Un sistema que “ha supuesto un gran avance evolutivo mucho más elevado en esta materia que en otros territorios del Estado. La LOSPC ha supuesto la creación de un «sistema» en el que todos los actores de la seguridad deben ocupar su lugar y hacerlo funcionar de forma coordinada”⁶⁴.

El sistema de seguridad pública de Cataluña abarca la seguridad en un sentido “integral”, es decir, “desde la perspectiva de la prevención y la reacción contra las distintas amenazas, peligros y daños que los ciudadanos puedan sufrir en su integridad personal y en sus derechos, en conjunto. En este sentido, para muchos, el

⁶¹ Con este conocimiento se marcarán los objetivos, tanto en el ámbito general como específico. Los objetivos generales deben ser objeto del plan de seguridad, mientras que los específicos son los que nos permitirán conseguir los objetivos generales. Tanto unos como los otros han de tener indicadores que nos permitan evaluar de manera continuada su consecución.

⁶² Habitualmente, se establece una dirección del Plan de seguridad local que se coordina con las o los responsables de ejecución de los subplanes o áreas temáticas para velar por su cumplimiento (*Vid.* GONZÁLEZ MARTÍN, C.D., “Plan local de seguridad. Análisis de los factores, planificación, objetivos y evaluación. La participación de la policía autonómica”, cit., p. 77-80).

⁶³ ABDELKADER GARCÍA, J.M., *Modelos de seguridad y policía en campus universitarios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 230.

⁶⁴ FUENTES I GASÓ, J.R. y 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.

«sistema de seguridad» catalán está conformado por dos grandes ámbitos: la gestión de la seguridad ciudadana –que se provee fundamentalmente mediante policía local y policía autonómica– y la gestión de las emergencias –que combina efectivos profesionales y voluntarios–⁶⁵.

Hay que señalar que la seguridad, en su acepción integral, incorpora un componente básico importante: la prevención. En este sentido, las administraciones públicas, y en particular los entes locales, han construido un conjunto de órganos y servicios y han diseñado instrumentos y medidas para prevenir los riesgos y los peligros que afectan a los derechos de los ciudadanos y de las ciudadanas; los primeros, la vida, la salud y la integridad.

Ante este panorama, podemos afirmar que los ayuntamientos tienen atribuidas amplias competencias en materia de seguridad pública que abarcan la seguridad ciudadana, la seguridad viaria, la protección civil y la extinción de incendios, principalmente, unos campos en los cuales queda mucho por explorar y donde, sin duda, los gobiernos locales tienen todo un mundo para aplicar e innovar para poder ofrecer el mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

En este sentido, podemos establecer que el “modelo de seguridad” del Estado ha dado lugar en Cataluña a un verdadero y articulado “sistema de seguridad” propio –si nos acogemos a la nomenclatura de la legislación catalana–, que debe mejorar y profundizar sobre la base de la construcción de una nueva “cultura administrativa policial” que poco a poco está impregnando las diferentes organizaciones que participan, “de manera que tanto la población en general como el personal al servicio de los entes públicos concurren en su formación”⁶⁶.

En definitiva, la realidad ha demostrado la importancia de los entes locales en la gestión de la seguridad pública por el hecho de que es la Administración más próxima a la ciudadanía y la primera que responde a sus necesidades con vocación de servicio, en el marco del sistema de seguridad 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 Seguretat 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.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 155.

⁶⁶ 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, p. 80.

- 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 Seguretat 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 Seguretat 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.
- 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 y 4, 1991.
- BALLBÉ MALLOL, M., “Modelos policiales comparados”, *Seguridad y estado autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada (8, 9 y 10 de mayo de 1995)*, Ministerio de Justicia 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 (3a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020).
- BALLBÉ MALLOL, M., “Principios pluralistas”, Ballbé Mallol, M. y Franch i Sagner, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Universitat Autònoma de Barcelona - Agencia 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., “Seguretat 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. y Franch i Saguer, M., *Manual de Derecho Administrativo*, Universitat Autònoma de Barcelona - Agencia 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 policia-les”, *Documentación Administrativa (DA)*, n. 237-238, enero-junio 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. y 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 Seguretat Pública (RCSP)*, n. 22, 2010.
- CAPELL MANZANARES, J.M., *Ser policía*, Plataforma, Barcelona, 2011.
- CARRASQUILLA NIETO, M. y VIRGILI ABELLÓ, X., *La Guàrdia Urbana de Tarragona. 150 anys de servei*, Arola, Tarragona, 2007.
- CASION 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 Seguretat 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 Seguretat Pública (RCSP)*, n. 24, 2011.

Regap



ESTUDIOS

- 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 (3a 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. y 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. y Capell i Manzanares, J.M. (coords.), *La policía local a Catalunya*, vol. 1, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016.
- FUENTES I GASÓ, J.R. y CAPELL I MANZANARES, J.M., *La policía 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 Oliva-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 Seguretat 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*, Dikinson, 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. y 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. y 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 Seguretat 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. y 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 Seguretat 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

