

El despliegue de un cuerpo policial ex novo de obediencia regional en Barcelona y su articulación al municipio

■ Josep M. Lahosa¹

Fecha de recepción: agosto 2007

Fecha de aceptación y versión final: agosto 2007

Resumen

En noviembre de 2006 se produjo el despliegue del Cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME) en Barcelona. Este cuerpo de obediencia regional sustituyó a la policía del Estado como policía ordinaria de seguridad. Su implantación en la capital del país, centro de la actividad política, cultural y económica, y con un modelo de seguridad pública consolidado, generó un proceso de relectura y adaptación de las bases del sistema de seguridad pública y de los protocolos de intervención de los diferentes operadores de la seguridad en la ciudad. Asumir que la lectura de la ciudad no puede hacerse desde atalayas uniformadoras, sino que deben tenerse en cuenta las diferentes realidades intraurbanas ha sido esencial para poder afirmar que la llegada del CME está siendo positiva para Barcelona.

Palabras clave: *seguridad pública, policía, ciudad, cooperación institucional*

¹ Licenciado en Geografía por la Universidad de Barcelona. Director de Servicios de Prevención, Ayuntamiento de Barcelona. jlahosa@bcn.cat

Introducción

El modelo policial español que deriva de la Constitución Española de 1978 refiere que la seguridad pública es competencia del Estado, si bien reconoce algunas funciones tanto a las comunidades autónomas como a los municipios. En este sentido, el artículo 149.1.29 establece como competencia exclusiva del Estado la seguridad pública, *sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica*. Asimismo, el artículo 140 garantiza la autonomía municipal y el 148.1.22 reconoce la existencia de policías locales para la regulación de las competencias de las comunidades autónomas en *la coordinación y demás facultades en los términos que establezca una ley orgánica*.

La Ley Orgánica 2/1996 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad refiere los casos del País Vasco y Catalunya, que optaron en sus respectivos estatutos de autonomía² por constituir

² Artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/79 de 18 de diciembre) y artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Cata-

cuerpos de policía propios. De hecho fueron las únicas comunidades autónomas que en la fase inicial de construcción del sistema político español eligieron esa alternativa. No así en la fase actual de revisión del desarrollo estatutario español, donde la mayoría de comunidades autónomas recogen esta posibilidad en sus respectivos estatutos de autonomía.

No es objetivo de este artículo hacer un análisis del sistema jurídico-administrativo de la seguridad pública en España, sino plantear cuestiones tanto de orden político como de orden operativo y práctico en la puesta en funcionamiento de un cuerpo *ex novo* de policía regional. Para ello utilizaremos la experiencia de implantación y despliegue de la Policía Autónoma Catalana en Barcelona, capital política, económica y administrativa de Catalunya y centro de una conurbación de 3,5 millones de habitantes.

La creación de una policía propia de Catalunya, que recupera el nombre, los símbolos y las uniformidades de un cuerpo de seguridad anterior creado en 1719, los *Mossos d'Esquadra*³, nace de la convicción de la sociedad catalana de la importancia de que junto a la cultura y lengua propia exista una fuerza de policía capaz de dar respuestas a las necesidades de la población y que tenga en cuenta también las sensibilidades y aproximaciones que el país haga de la realidad social. Tampoco hay que olvidar que en el período republicano Catalunya asumió competencias tanto en el ámbito de la seguridad pública, como en política penitenciaria. Así pues, no es extraño que en el momento de recuperación social y política de las capacidades de su autogobierno la sociedad catalana y sus representantes reivindicquen aquellas instituciones que son símbolo del ejercicio de esa autoridad.

Si bien la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979

lunya (Ley Orgánica 4/79 de 18 de diciembre).

3 Por la Real Orden de 21 de abril de 1719 se crean las Escuadras de paisanos o Mossos d'Esquadra.

reconocían el derecho a la creación de cuerpos de policía autonómicos, las posiciones centristas de los Estados y, en nuestro caso, de gran parte de la clase política española, junto a algunos elementos de riesgo —como el intento de golpe de 1981—, sin olvidar las dificultades inherentes a la definición de un modelo de policía, la estructuración de su nivel de mando, el reclutamiento y formación de sus primeros efectivos y la puesta en funcionamiento de toda una nueva organización que debía dar los soportes administrativos, jurídicos y técnicos volvieron más lenta la puesta en funcionamiento real de la Policía de Catalunya - Mossos d'Esquadra, que no se produjo de forma significativa hasta mediada la década de los noventa.

El despliegue de la Policía de Catalunya - Mossos d'Esquadra

El modelo policial español, en aquellas comunidades autonómicas con policía propia, es el de sustitución⁴. En este sentido podríamos afirmar que nos encontramos, en la práctica, ante un escenario de corte federal, donde los cuerpos dependientes de la administración del Estado, como el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, tienen encomendadas funciones de ámbito supracomunitario y extracomunitario, de lucha contra organizaciones criminales, control de fronteras, documentación y todo lo relativo al control de armas y explosivos y al fraude fiscal. Por otra parte, los cuerpos de policía autonómica, como los Mossos d'Esquadra en Catalunya y la Ertzaintza en el País Vasco, asumen las funciones clásicas de una policía ordinaria de seguridad: patrullaje preventivo, presencia uniformada, asuntos judiciales, de investigación y orden público, control del tráfico y la circulación en vías interurbanas, etc. Por último, en aquellas

4 En 1985 el Parlamento Catalán aprueba por unanimidad la resolución 39/II en la que declara la voluntad de que la Policía de la Generalitat sustituya a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en Catalunya.

ciudades donde existe cuerpo de policía local, este asume funciones de policía administrativa, de circulación en vías urbanas, de mantenimiento de la convivencia en el espacio público, de patrullaje preventivo, etc.

En 1980⁵ se transfirieron al gobierno de la Generalitat de Catalunya las competencias de la sección de Mossos d'Esquadra adscritos a la Diputación de Barcelona⁶. Sin embargo, no es hasta el año 1990 cuando se acuerda con la administración del Estado la delimitación de funciones entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (FCSE) y el cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME). Pero no será hasta el 17 de octubre de 1994 cuando la Junta de Seguridad de Catalunya, órgano paritario entre el Estado y la Generalitat de Catalunya, formalice los acuerdos en relación al proceso de sustitución de las FCSE por el CME. Asimismo, que establezca que la primera operación de despliegue del CME se inicie el 4 de diciembre en una pequeña comarca del interior del país (120 000 habitantes).

La estrategia escogida es la de *mancha de aceite*; esto es, a partir de esa primera toma de contacto con el territorio, el CME se despliega en las comarcas adyacentes en una secuencia que parte en 1994, continúa en los dos años siguientes hasta completar las comarcas de Girona y en el año 1998 las comarcas de Lleida y sigue hacia las comarcas del sur, dejando la región metropolitana de Barcelona para el final.

No obstante, dicha estrategia se ve modificada debido a las dificultades que los CFSE tienen de mantener sus efectivos en el territorio (la creación del CME como cuerpo *ex novo* no implica el traspaso de funcionarios de los CFSE al nuevo cuerpo y en consecuencia cada vez hay más dificultades para que las nuevas promociones de estos escojan destino en Catalunya). Se crea así una tensión sobre los otros

cuerpos desplegados en la región metropolitana: las policías locales se ven obligadas a destinar más recursos y efectivos a funciones de seguridad ordinaria en detrimento de las que les son propias; todo ello ocurre además en un período donde emergen nuevas formas de criminalidad organizada, un importante aumento de la actividad de las redes de tráfico de personas, así como las primeras oleadas de inmigración irregular procedente del continente africano y una fuerte actividad de la organización terrorista E.T.A. Por ello, la Junta de Seguridad de Catalunya toma la decisión de iniciar el despliegue en la región metropolitana de Barcelona a lo largo del año 1999, que finaliza dentro de unos meses, en noviembre de 2007, cuando el CME sustituya a las FCSE en las tres últimas comarcas metropolitanas. Para el año 2008 está previsto completar la totalidad del despliegue del CME en todo el territorio catalán, con unos 13.000 *mossos d'esquadra*, para una población de 7 millones de habitantes y un territorio de 32.000 km².

Adaptación a Barcelona

El despliegue del CME en la ciudad de Barcelona conllevó un proceso de adaptación tanto del modelo teórico utilizado hasta el momento, como de las estructuras operativas y de gestión de los servicios policiales.

Así, el CME se inició en una ciudad con un largo recorrido en la gestión de la seguridad, pues desde el año 1984 el Ayuntamiento, superando las estrictas competencias en materia de seguridad, se había comprometido en una política muy activa de seguridad pública. Tanto es así que en el convenio que se firma entre el Estado, el Gobierno de la Generalitat y el Ayuntamiento el 26 de septiembre de 2005 se lo reconoce como continuación del modelo de gestión iniciado dos décadas antes por el municipio. Se fijan así las bases que regirán una fase anterior al despliegue del CME, en la cual agentes del CME se incorporan a unidades de las FCSE para la

5 Real Decreto 2579/1980 de 24 de octubre.

6 El régimen de Franco disuelve el cuerpo en 1939, que es restaurado como guardia palatina de la Diputación de Barcelona en 1952.

transferencia de conocimiento. En dicho convenio se afirma lo siguiente:

Es voluntad de las administraciones firmantes contribuir a la creación de un sistema de seguridad global, que esté orientado al ciudadano y que contemple e integre, como parte de este sistema, las funciones de los respectivos cuerpos policiales.

El sistema de seguridad de Barcelona que se está definiendo es continuidad del iniciado en el año 1984 por el ayuntamiento de la ciudad y se basa en los principios de prevención, coordinación institucional y participación ciudadana.

La actividad de las respectivas policías tendrá que basarse en un espíritu de máxima coordinación, cooperación y colaboración en todos los niveles: directivos, de planificación y operativos, según queda recogido en el anexo.

La Mesa de Coordinación Policial, formada por mandos de los tres cuerpos policiales, dirigirá y coordinará diariamente la actividad de las policías y dará cumplimiento a los acuerdos de la Junta Local de Seguridad.

Cada distrito municipal podrá convocar periódicamente a comisiones de prevención y seguridad como órganos de información y participación ciudadana.

La opción de un sistema de seguridad que integra los cuerpos policiales supone, en consecuencia, la opción de tender progresivamente a un sistema compatible de información y telecomunicaciones y de estandarización y homologación de procesos y procedimientos.

Otra dimensión importante a tomar en cuenta es que el despliegue se hacía en una ciudad que contaba con un cuerpo de policía municipal de 2500 efectivos, altas prestaciones técnicas, fuerte implantación territorial e integrado en una administración pública, como la municipal, con competencias prácticamente en la totalidad de los sectores de actividad de una ciudad: urbanismo, sanidad, educación, servicios sociales, comercio, cultura, juventud, etc.

Una cuestión de escala

Asumir la gestión de la seguridad pública obliga a adiestrar la mirada, saber observar, conocer la realidad en la que se ha de intervenir. En este sentido es evidente que las respuestas a las necesidades de seguridad de una villa de algunos centenares de habitantes situada en una zona de montaña no tiene nada que ver con los retos que se plantean en una conurbación de tres millones de habitantes. Del mismo modo, las realidades de los diferentes barrios que existen en las ciudades han de ser tenidas en cuenta en la definición de las respuestas que los servicios de seguridad han de dar.

Catalunya es y ha sido un territorio urbano⁷ en el que desde la época medieval la ciudad de Barcelona se configuró como centro de una red de ciudades medianas⁸ y generó un equilibrio entre el centro poblacional, económico y político con una red urbana que se extiende hasta la actualidad en todo el territorio del país (Girona, Lleida, Tarragona, Manresa, Mataró, Vic, Reus son algunos nódulos de la red urbana catalana). Si bien el despliegue del CME en estos centros urbanos permitió desarrollar un proceso de aprendizaje en la lectura de las diferentes realidades urbanas, la llegada a Barcelona obligó a reaprender la mirada sobre la ciudad. En este sentido debe tenerse en cuenta que la segunda ciudad de Catalunya —l'Hospitalet de Llobregat— tiene 270.000 habitantes, frente a algunos distritos de la ciudad con 300.000 habitantes.

Así pues una de las primeras adaptaciones en el proceso de despliegue del CME en la región metropolitana y más concretamente en la ciudad de Barcelona fue la de adecuar su mirada, redefinir su escala de observación, pues a diferencia de las ciudades medias fue

7 A principios del siglo XVI había varias ciudades de más de 5 000 habitantes.

8 En 1850 el 27% de la población catalana vivía en ciudades de más de 10 000 habitantes, frente al 16% europeo. En 1919 este porcentaje llegaba al 43%, frente al 29% europeo.

necesario aprender que la realidad de una gran ciudad no es solo la suma de sus realidades internas, es una relación, a veces compleja, entre la propia realidad del todo y la existencia de las diversidades intraterritoriales.

Compartir esta mirada, este aprendizaje fue y aún es el proceso que comporta mayor complejidad, tanto por la propia dimensión del cambio de escala en sus aspectos conceptuales —la gran ciudad no es la suma de “n” barrios—, como en sus aspectos operativos. Esto se debe a que nos encontramos con un cuerpo policial, el CME, con una estructura jerárquica y operativa propia de cualquier policía de un estado, pues interviene en todo el territorio catalán con una serie de procedimientos generalizados para todas las unidades encuadradas en una estructura en base a regiones y áreas básicas policiales; en todo caso en esa adaptación ha sido relevante el acompañamiento del cuerpo policial dependiente del municipio, la Guardia Urbana (GUB). Este servicio policial tiene, al formar parte de la organización municipal y tener una identidad conceptual y organizativa muy asentada en el territorio y en un trabajo de proximidad una visión “micro” que ha podido ser transmitida al nuevo cuerpo policial que iniciaba su trabajo en las calles de la ciudad. Asimismo la integración de la GUB en la estructura municipal, tanto en el ámbito de la Área de Prevención, Seguridad y Movilidad del ayuntamiento como en los distritos en los que el Intendente de la GUB forma parte de su Comité de Dirección, junto a los jefes de las divisiones de servicios técnicos, jurídicos y personales de cada uno de los distritos, ha facilitado el trasiego de información y una relación de naturalidad entre servicios públicos policiales y no policiales.

El Plan Director de despliegue del CME

Para permitir un ajuste entre las necesidades de seguridad de la ciudad y las capacidades de los nuevos dispositivos y

recursos puestos a disposición del sistema de seguridad en Barcelona se definió el Plan Director del despliegue del CME en Barcelona, trabajado en el marco de la Mesa de Coordinación Operativa, órgano de dirección operativa compuesto por los intendentes-jefe del CME en Barcelona y de la GUB. El plan contenía 13 programas y más de 30 proyectos concretos que debían ser trabajados cooperativamente por los dos cuerpos de policía y ser elevados a la Comisión y con posterioridad a la Junta Local de Seguridad, órgano de dirección de la política de seguridad presidida por el alcalde.

La enumeración de los programas y proyectos da idea de la complejidad que ha supuesto ese proceso de incorporación del CME al funcionamiento del sistema de seguridad pública en Barcelona:

1. Información de base.
2. Marco estratégico general:
 - a. Proyectos de: modelo de servicio; relaciones con la administración del Estado, con la administración de justicia y con las entidades privadas; convenios de cooperación y colaboración; Junta Local de Seguridad, Plan Local de Seguridad.
3. Proximidad.
 - a. Proyectos órganos de coordinación y participación: los consejos de distrito y las mesas policiales de coordinación; coordinación con los servicios de otras administraciones; coordinación operativa en proximidad y prevención; atención a la ciudadanía; relaciones con la comunidad.
4. Programa de reacción y soporte.
 - a. Coordinación en la función de reacción y en la función de apoyo a la seguridad ciudadana; coordi-

- nación de equipos de emergencia; coordinación en la regulación del tráfico.
5. Programa Investigación y Policía Científica.
 - a. Proyectos de coordinación en la función de investigación y en la función de policía científica.
 6. Programa de Coordinación, Gestión y Planificación.
 - a. La Mesa de Coordinación Operativa; la Oficina Permanente de Coordinación; la Sala Conjunta de Mando.
 7. Programa de Procedimientos y Protocolos.
 - a. Protocolos operativos con víctimas, con menores y con extranjeros; gestión de detenidos; civismo, convivencia y espacio público; violencia de género; atención a la gente mayor y a comerciantes victimizados.
 8. Programa de Formación.
 9. Programa de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).
 - a. Proyectos de telecomunicaciones; red de voz; aplicativos informáticos; bases de datos conjuntas; pasarelas entre BB.DD.
 10. Programa Calidad.
 - a. Gestión de la calidad en los servicios policiales de Barcelona; calidad en los procesos policiales; carta de servicios.
 11. Programa de Comunicación Interna del Plan Director.
 12. Programa de Comunicación Externa del Plan Director.
 13. Programa de acogida a los nuevos agentes.

Acompañar el despliegue de un cuerpo de policía *ex novo* en la ciudad, que al mismo tiempo sustituía al Cuerpo Nacional de Policía, de reconocido prestigio profesional y social en la ciudad, requirió de un ajuste del modelo y de la delimitación entre los espacios en los que intervenía la política y aquellos en los que los protagonistas eran los profesionales; también de la incorporación en ese escalón técnico de operadores no policiales. Para ello se establecieron de forma clara los principios sobre los que los gobiernos de la Generalitat de Catalunya y de Barcelona querían asentar sus relaciones y las de los cuerpos de policía que de ellos dependían. Dichos principios se recogen en el convenio firmado por ambas partes en septiembre de 2005:

1. **Lealtad institucional**, que se concreta en la transparencia de actuaciones de ambas administraciones, el respeto al marco normativo de distribución de competencias y funciones, la potenciación de la coordinación, la cooperación y la colaboración, así como el intercambio de información de interés para el óptimo desarrollo de los servicios.

2. **Subsidiariedad y complementariedad** en las actuaciones de ambos cuerpos policiales, que comporta la implicación de las dos administraciones en la gestión de las políticas de seguridad en el ejercicio de funciones compartidas y el reconocimiento de los cuerpos de policía como partes de un conjunto que garantice el auxilio mutuo.

3. **Delimitación y asignación de los servicios** de acuerdo con la titularidad que deriva de la distribución de funciones legalmente establecida, que ha de ser compatible con la intervención mínima obligada de los dos cuerpos y con el establecimiento de los protocolos de actuación para la ejecución de las funciones compartidas.

4. **Homologación u homogeneidad** de sistemas, estándares y procedimientos, también en la cultura de la calidad.

5. **Actuación en beneficio de la ciudadanía**, que implica que las dos administraciones y sus respectivos cuerpos policiales velen para que sus servicios resulten en beneficio de la comunidad y la atención a la ciudadanía.

6. **Coordinación técnica**, garantizada por la Mesa de Coordinación Operativa y los servicios de apoyo de que dispone: la Sala Conjunta de Mando y la Oficina Permanente de Coordinación, así como por la posibilidad de compartir modelos de documentos y de elaborar protocolos de actuación en los ámbitos de responsabilidad compartida. Los distritos también tendrán este principio de coordinación.

7. **Colaboración, cooperación e información recíprocas**, que se concretan en la ayuda y apoyo que mutuamente han de ofrecerse ambos cuerpos policiales para garantizar el cumplimiento de las funciones legalmente asignadas a cada cuerpo como titular y también en las funciones compartidas.

8. **Intervención mínima obligada** del cuerpo policial que, por razones de proximidad y/o disponibilidad inmediata, actúe ante un hecho sobre el que no tenga competencia hasta que el cuerpo competente se haga cargo, de acuerdo con lo que establezcan los acuerdos y protocolos correspondientes.

9. **Eficacia y eficiencia**, como objetivos que se han de plasmar en la racionalización de las actividades de los cuerpos policiales, la economía de medios y la optimización de los recursos disponibles.

10. **Racionalidad en la asignación de recursos**, planificando conjuntamente las actividades, los dispositivos y los servicios concurrentes y compartidos que se determinen.

11. **Compromiso común de incorporar mejoras continuas**, operativamente y racionalmente viables, en el modelo de seguridad.

12. **Armonización e integración progresivas** en los servicios conjuntos de emergencias en materia de protección civil, policía y urgencias sanitarias por medio del teléfono unificado 1-1-2, como centro único de atención y gestión de las demandas de urgencia.

A modo de conclusión, el proceso de despliegue en Barcelona del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, si bien no ha estado ausente de tensiones lógicas en procesos adaptativos tan complejos, en este sentido ha sido especialmente positivo en la definición de nuevas formas organizativas, operacionales y de modelo en la gestión de la seguridad pública en una gran ciudad, así como el poner en valor de competencia y no de competitividad la juventud y dinamismo de un cuerpo policial *ex novo*, que siendo de obediencia regional, ha alcanzado una alta adaptación al territorio y a la gestión en proximidad, y la experiencia de una organización, la municipal, y de su Guardia Urbana de Barcelona, con un asentamiento y conocimiento del micro territorio de alta calidad. □