

Alumne: Miguel Mora Alonso

Treball Final de Màster: Estratègies de proximitat i legitimitat policial. Proposta en el cas concret de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat

Tutor: Jesús Requena Hidalgo

Curs acadèmic: 2013-14

Índex

Índex.....	2
Introducció.....	3
BLOC 1. FONAMENTS TEÒRICS DE LA LEGITIMITAT I PROXIMITAT POLICIAL.....	6
Capítol 1. La Legitimitat policial.....	6
1.1. Definicions de legitimitat policial.....	6
1.2. La meua pròpia definició: Legitimitat Completa	9
1.3. Per què és important la legitimitat policial?	13
1.4. Existeix actualment una davallada de legitimitat policial?	16
1.5. Conclusions finals de la legitimitat per augmentar la legitimitat	23
Capítol 2. Proximitat policial a les Polícies Locals	25
2.1. Importància de la proximitat per a la legitimitat de la policial	26
2.2. Factors que influeixen en un mal desenvolupament de la policia de proximitat	27
2.3. La meua proposta general de policia de proximitat.....	34
BLOC 2. PROPOSTA D'APLICACIÓ EN LA POLICIA LOCAL DE SANT FELIU DE LLOBREGAT	45
Capítol 3. Pla Específic de Proximitat a la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat	45
3.1. Anàlisi extern: Anàlisi socio-geogràfic del Municipi.....	46
3.2. Anàlisi intern: Anàlisi de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat.....	47
Conclusions	53
Bibliografia	63
Annexos	65
Annex 1. Els models policials	65
Annex 2. Nous aspectes a tenir en compte per les felicitacions dels agents.....	66

Introducció

“Estratègies de Proximitat i Legitimitat Policial. Proposta d’aplicació en el cas concret de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat” és un treball realitzat a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona com a Treball Final de Màster en el curs acadèmic 2013-14, sota la supervisió i tutela del professor Jesús Requena Hidalgo, en el Màster de Direcció Estratègica de Seguretat Pública i Policia.

Els Treballs Finals de Màster són treballs de sis crèdits que es realitzen al finalitzar el màster per demostrar que s’han adquirit les habilitats i les competències que s’hi ensenyen. En el meu cas he escollit les estratègies de legitimitat i proximitat policial per estudiar, analitzar i reproduir com seria la seva aplicació en una policia local concreta, la de Sant Feliu de Llobregat, ja que jo vaig treballar en ella durant els anys 2011 a 2013.

L’actual debat públic que gira en torn a recents actuacions policials, i altres expressions de la pròpia institució, indica una possible davallada de legitimitat policial que, molt probablement, va tenir el seu inici durant els anys 80 quan la policia es va motoritzar per tal de poder treballar en territoris més extensos i que cada cop requerien de més serveis policials, degut sobretot a la generalització del telèfon. Aquesta motorització de la policia i l’exigència de resposta a cada cop més incidents van provocar un allunyament de la policia que va anar perdent el contacte amb la ciutadania (Garland, 2005).

La legitimitat és vital per l'esdevenir de la pròpia institució doncs, en un país democràtic com el nostre, la força de la policia es fonamenta en l'acceptació i la confiança dels ciutadans. Les institucions que perden la seva credibilitat davant dels ciutadans no triguen en afrontar crisis de dimensions considerables (Guillén, 1012).

Els recursos econòmics d'aquestes institucions, i de les Administracions en general, són finits i per tant no es pot pretendre millorar l'esmentada confiança amb l'augment d'efectius policials. A més, no hi ha cap estudi que estableixi una relació directa entre augment d'agents treballant al carrer i increment de la legitimitat. És per tant necessari l'estudi de vies alternatives que puguin promoure la legitimitat policial amb canvis diferents a l'augment del nombre d'efectius uniformats.

Actualment les diferents institucions ja estan treballant en aquesta direcció articulant un servei que pretén tornar a apropar la policia a la ciutadania. Aquest servei és la policia de proximitat, concepte que, tot i estar en l'òrbita actual de les policies catalanes, no és nou. Fa anys que s'han posat en marxa projectes per dur a terme una policia de barri, policia comunitària, policia envers la ciutadania, entre d'altres nomenclatures, en un intent definitiu per trencar la distància entre la institució policial i la ciutadania, però no acaba de donar els resultats esperats degut, fonamentalment, a dos factors.

El primer és que existeix una manca important en la definició d'objectius, funcions i avaluació que provoca que, tot i el desig per part dels polítics i comandaments policials de desenvolupar aquest servei, la seva posada en practica sigui defectuosa en moltes ocasions (Requena, 2013)

El segon factor és que aquest servei té la intenció de portar a terme un canvi en model policial actual, cap a un model més pròxim al comunitari però, aquest canvi, s'està portant a terme creant una unitat de proximitat, normalment de pocs efectius, en comptes de portar a terme canvis importants en el nucli de la institució (Guillén, 2012).

En la meua opinió l'estudi teòric basat en la recerca bibliogràfica de la legitimitat i la proximitat policial em pot permetre establir pautes que defineixin la proximitat, solucionin problemes que presenta actualment i provoquin canvis en el nivell de legitimitat de policies concretes.

Així doncs, amb aquest treball pretenc:

1. Indagar en la relació entre la policia de proximitat i la legitimitat de la policia per millorar els serveis policials.
2. Assajar una proposta concreta de policia de proximitat en el cas de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat.

En la primera part d'aquest treball, tractaré els fonaments teòrics de la legitimitat, centrant-me en la seva definició, explicant la seva importància i quin és el seu estat actual. En la segona part, estudiaré la proximitat policial des de la vessant teòrica, destacant la seva importància per a la legitimitat, tractant les seves problemàtiques actuals i realitzant una proposta genèrica i aplicable a qualsevol institució. En la tercera part, finalment, analitzaré com s'està portant a terme la proximitat en la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat per, en les conclusions del treball, presentar una proposta concreta de proximitat en aquesta institució, tenint en compte els fonaments teòrics i l'anàlisi concret realitzat.

BLOC 1. FONAMENTS TEÒRICS DE LA LEGITIMITAT I PROXIMITAT POLICIAL

Capítol 1 La Legitimitat policial

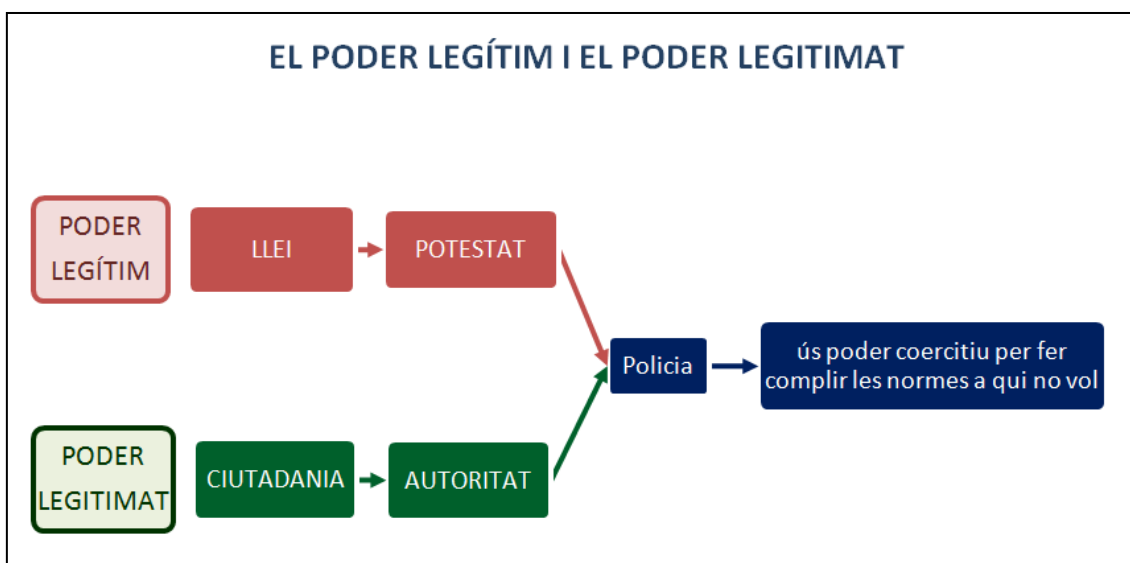
El concepte Legitimitat és complex, està íntimament relacionat amb altres conceptes i, en ocasions, la línia que els separa és molt estreta. Després d'analitzar diversos estudis bibliogràfics vull destacar que els autors que parlen d'ella fan servir, en moltes ocasions, enfocaments parcials amb tractaments molt desvinculats els uns dels altres, quan jo considero que tenen relació directa entre ells i que, per tant, han de ser estudiats de forma conjunta. A més considero important estudiar el procés de legitimitat per saber quins factors són protagonistes en la seva generació.

1.1. Definicions de legitimitat policial

La paraula legitimitat, concepte central en aquest treball, pot fer-se servir en diferents situacions que poden relacionar-se amb aspectes polítics, judicials, econòmics, socials, etc. En aquest apartat tractaré de definir resumidament el que expliquen diferents autors, basant-me en la contextualització concreta que ens interessa: la legitimitat policial.

Segons Francesc Guillén (2012) la Llei atorga a la Policia un Poder Legítim, anomenat també legitimitat normativa o objectiva, que consisteix bàsicament en què és la pròpia Llei la que concedeix Potestat a la Policia per fer complir les lleis, a la gent que no vol complir-les, mitjançant l'ús de la força.

Existeix però un altre tipus de Poder, el Poder Legítimat, conegut també com a legitimitat empírica o subjectiva, que consisteix, de forma resumida, en que la ciutadania confia i concedeix Autoritat a la Policia per a fer complir les lleis a aquesta gent que no les vol complir.



II-Il·lustració 1: Esquema de concessió de Poder Legítim i Poder Legítimat a la Policia (Elaboració pròpia basada en la idea de Guillén(2012)).

A continuació estudiarem més en profunditat totes dues definicions de legitimitat.

1.1.1. Poder Legítim: legitimitat estricta, normativa o objectiva

Segons el diccionari de la llengua catalana legitimitat (terme que prové del llatí *legitimas, -ātis*), és la qualitat de legítim (*legitimus, -a, -um*), és a dir, conforme a les lleis o al dret.

Per tant, en sentit estricte i observant les lleis que regeixen l'ordenament jurídic espanyol i català, la legitimitat policial es dona quan aquesta institució s'ajusta i desenvolupa les seves funcions conforme a la llei i per atorgament d'aquesta.

La Llei adjudica a la policia un Poder Legítim, és a dir, li confereix la Potestat d'exercir les seves funcions, entre les que es troba fer servir l'ús de la força (Guillén, 2012). Veiem, per tant, que és la potestat.

Segons el diccionari de la llengua catalana, la Potestat (terme que prové del llatí *potestas, -ātis*), és el poder, facultat, domini, que hom té sobre persones o coses.

Es tracta d'un terme freqüent en l'àmbit jurídic i que al mateix temps engloba qüestions com el poder, el dret i l'obligació.

És un dret perquè la policia pot executar la potestat davant determinades persones perquè aquestes compleixin amb els seus deures tal com consta en les lleis o normatives (existint el poder discrecional en determinades situacions). També es tracta d'un poder, perquè la policia podrà emprar la força perquè la Llei es compleixi. I així mateix es tracta d'un deure, perquè la policia està obligada (davant de delictes, per exemple) a exercir-la, no podent rebutjar-la mai.

Per la definició de legitimitat policial podríem concloure dient que potestat es un poder, dret i obligació que confereix la Llei a la policia perquè faci complir les lleis, defensant els drets i llibertats dels ciutadans.

Wilfried Hinsch (2008 i 2010) reconeix aquesta legitimitat estricta basada en la submissió al dret, incorporant alguns altres aspectes, i la denomina legitimitat normativa o objectiva.

Malgrat això, quan pensava en l'objecte d'estudi d'aquest Treball Final de Màster ho feia des d'una perspectiva d'aprovació subjectiva per part del ciutadà, és a dir que la ciutadania aprovi el paper que policia desenvolupa en la societat. Perspectiva que en part sí es dona en l'accepció de legitimitat del següent apartat.

1.1.2. Poder Legítim: legitimitat empírica o subjectiva

Seguint amb Francesc Guillén (2012), el Poder Legítim consisteix en que la ciutadania concedeix Autoritat a la policia perquè pugui fer servir l'ús de la força.

Wilfried Hinsch (2008 i 2010) explica aquesta legitimitat, a la que denomina legitimitat empírica o subjectiva, com la legitimitat que es basa en la consideració (subjectivitat) que tenen les persones del sistema de justícia i per tant de la policia.

La policia és qui ha d'aconseguir, salvaguardar, conservar i lluitar per la legitimitat. Segons Montserrat Nebrera (2002, p.12), "Per més legitimat que estigui un contingut legal, només és pot parlar de la seva legitimitat quan és possible reconèixer un tant d'autoritat". És a dir, encara que la llei confereixi a la policia la realització de determinades funcions (podent arribar inclús a fer servir la força per aconseguir-les en determinades situacions) la legitimitat de la policia ha d'estar emparada en la ciutadania, la gent ha de conferir a la policia autoritat, és a dir, la gent ha de conferir a la policia la possibilitat d'exercir les seves funcions, incloent l'esmentat ús de la força.

La paraula autoritat (terme que prové del llatí *auctoritas*, *-ātis*) ha sofert enormes transformacions des de la seva encunyació al si del dret romà, conservant les acceptacions clàssiques: crèdit, prestigi, reputació, garantia, etc. Ha sigut però la filosofia qui s'ha encarregat de depurar el verb (Nebrera, 2002).

Actualment, segons el diccionari de la llengua catalana, autoritat és el dret o poder de manar, regir o dirigir. També és la qualitat d'una persona que ha sigut investida de potestats imperatives.

La policia doncs tindrà autoritat en tant en quant mani i regeixi a la societat (desenvolupant les seves funcions de defensar els drets i llibertats dels ciutadans) i sigui obeïda voluntàriament o mitjançant la seva potestat imperativa o ús coercitiu de la força.

1.2. La meva pròpia definició: Legitimitat Completa

Com hem vist la definició de legitimitat és complexa i la bibliografia al respecte senyala que existeix una legitimitat objectiva i una subjectiva. La primera consisteix en que la llei confereix a la policia la potestat necessària perquè desenvolupi les funcions que li són pròpies. La segona en canvi, es fonamenta en què és la ciutadania la que confereix l'autoritat (en comptes de potestat) amb la mateixa finalitat. És en aquest punt on crec que el present treball pot aportar quelcom en la forma d'entendre la legitimitat. Per què la ciutadania confereix una autoritat major o menor a la policia? Què factors influeixen perquè això sigui així?

En la meua opinió els estudis realitzats per diferents autors són parcials, centrant-se en només una fracció de tot el procediment de generació de legitimitat. No

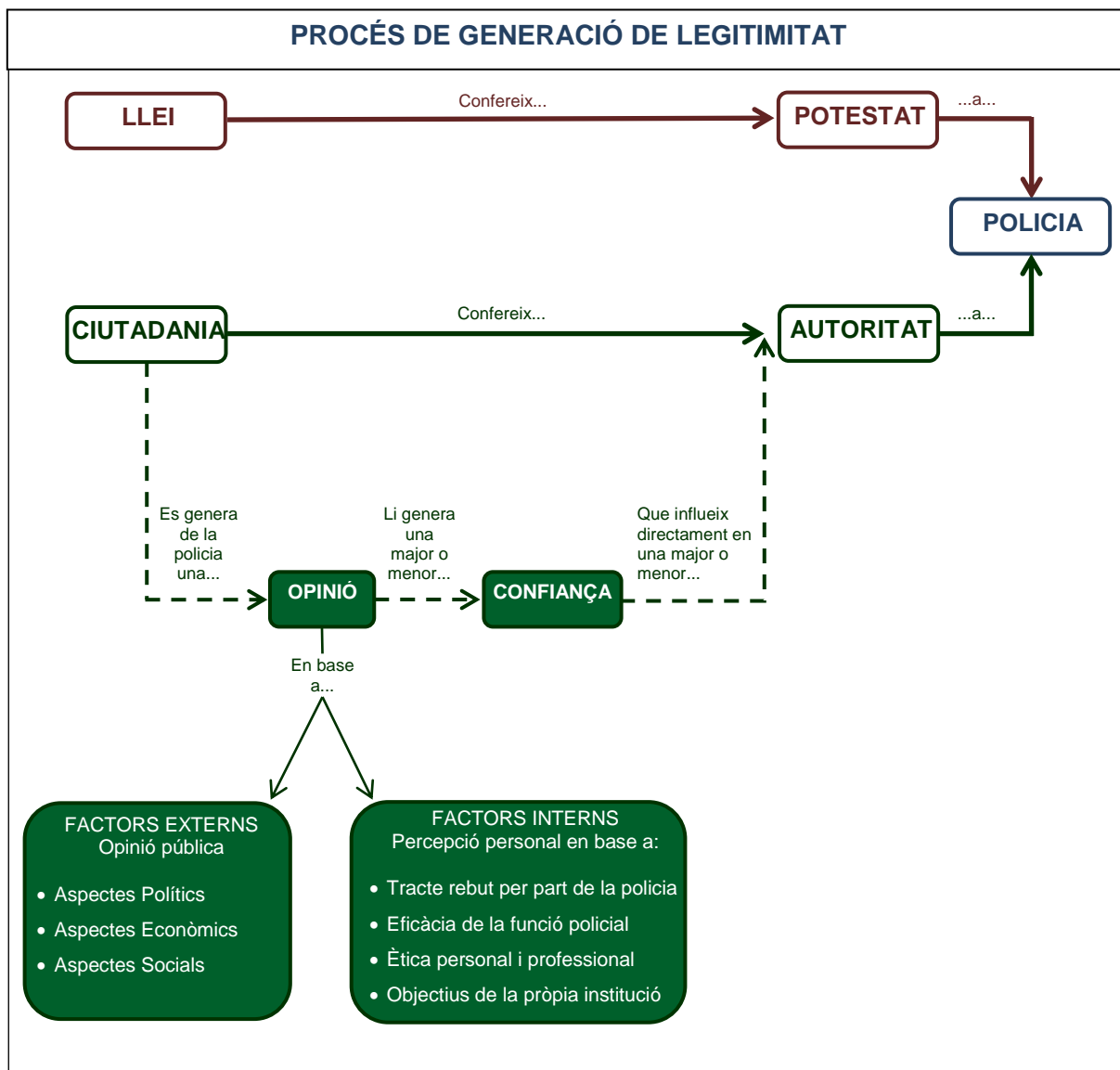
vull dir que siguin inapropiats, al contrari, els considero vitals i per això en aquest treball he inclòs diverses de les seves aportacions, però indagant també en les seves interrelacions. A més, els autors estudiats, pel fet de realitzar aquests anàlisis parcials, no han tingut en compte que la legitimitat pot estar també condicionada per l'opinió pública (aspectes polítics, econòmics i socials), en el que jo he definit factors externs.

David Vázquez i Esther F. Molina (2013), Mike Hough et al. (2013) però sobretot, el seu principal artífex, Tom R. Tyler (2006) expliquen la teoria de justícia procedimental, resumida de forma molt escarida en què la legitimitat es genera bàsicament per un tracte just i correcte per part de les autoritats.

Per altra banda, David Beetham (1991) explica en el seu estudi que existeix legitimitat quan es compleixen tres condicions: que la gent obeeixi l'autoritat voluntàriament, que aquest consentiment es basi en primer lloc en l'actuació de l'autoritat conforme a la legalitat i en segon que es basi en un cert grau d'afinitat moral entre la policia i la ciutadania. Aquesta afinitat moral jo l'he nombrat ètica professional. És important destacar que també he afegit una altra ètica no professional però que influeix, en la meua opinió, en la generació de legitimitat, aquesta és l'ètica personal, així com els objectius i l'eficàcia de la institució policial.

Considero imprescindible realitzar un anàlisi en conjunt del procés de generació de legitimitat per entendre com es produeix i per aquest motiu he elaborat un esquema propi que tracta de mostrar una visió global, tenint en compte els factors participants més importants.

En aquest treball, a partir d'ara, quan em refereixi a legitimitat ho faré referint-me a aquesta vessant completa, on és necessària la potestat atorgada per les lleis (objectiva), l'autoritat conferida per la ciutadania (subjectiva), però tenint en compte els factors interns i externs definits pel següent procés.



II-Il·lustració 2: Esquema del procés de generació de legitimitat fonamentat en els factors interns i externs (Elaboració pròpia).

El ciutadà sempre té una opinió de la policia. Aquesta opinió és la base de la confiança i en conseqüència, aquesta persona dotarà de més o menys Autoritat a la policia, és a dir, estarà més o menys d'acord en la forma en què desenvolupa les seves funcions, o el que és el mateix; la legitimarà en major o menor mesura.

Hi ha una relació forta i clara entre les dimensions de confiança en la policia i percepció de legitimitat. Quan la ciutadania té confiança en la policia, el nivell de legitimitat de la institució és elevat (Hough et al., 2013). Per tant, si la confiança és vital per la legitimitat i aquesta ve definida per l'opinió de la ciutadania, és importantíssim conèixer quins factors configuren aquesta opinió.

Existeixen dos tipus diferents de factors que generen opinió envers la policia: els interns i els externs.

1.2.1. Factors interns que generen confiança. Percepció personal generada en la interacció amb la policia.

Els factors interns són els aspectes que provoquen que un ciutadà es generi una opinió quan interactua amb la policia. Aquesta interacció pot ser directa, quan el ciutadà és part implicada directament en l'actuació policial (per exemple una persona que és ajudada per un policia) o indirecta, quan el ciutadà observa com a tercera persona no implicada (per exemple una persona que com "espectadora aliena" mira a un policia que realitza una detenció).

Aquests factors interns generaran una millor o pitjor opinió de la institució policial fonamentada en la percepció de la persona sobre els següents aspectes:

1. *El tracte rebut per part de la policia.*

La persona millorarà la seva opinió de la policia si observa un tracte adequat i just.

2. *L'eficàcia de la funció policial.*

Una ineficàcia policial important pot fer disminuir la confiança en el cos.

3. *L'ètica personal i professional demostrada pels agents.*

La ciutadania dotarà de més legitimitat a la institució si observa que els agents compleixen els valors i principis que tracten d'aplicar.

4. *Els objectius de la pròpia institució.*

La gent vol veure que la policia incideix en allò que realment li preocupa i genera inseguretat.

En l'apartat quart d'aquest capítol (1.4. *Existeix actualment una davallada de la legitimitat policial?*) estudiarem en profunditat en que consisteixen aquests quatre ítems i quina és la seva situació actual.

1.2.2. Factors externs que generen confiança. L'opinió pública.

Existeixen també una sèrie de factors externs, dependents de l'entorn i moment històric, que influeixen en l'opinió del ciutadà i per tant en la legitimitat que li conferirà a la policia. Aquests factors són els socials, econòmics i polítics que, no sent conseqüència de la interacció entre les persones i els agents, varien i condicionen l'opinió que els ciutadans es generen sobre la institució.

Un exemple que es podria donar a qualsevol part del món és el descontentament de la ciutadania envers el Govern (factor social), que generaria un davallada de la confiança en moltes de les institucions de la seva Administració, entre les que es troba la policia.

Quan analitzem la possible actual situació de legitimitat policial, on plantejaré la qüestió de si existeix actualment una davallada de la legitimitat, veurem quina és, al meu parer, l'actual situació d'aquests factors externs.

1.3. Per què és important la legitimitat policial?

1.3.1. Perquè vivim en un país democràtic

L'article 104.1 de la Constitució Espanyola estableix que: "Les forces i cossos de seguretat, sota la dependència del Govern, tindran com a missió protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana". Així, és la Llei la que formalment atribueix a la policia la seva missió, la seva potestat. És la Llei la que la legitima de forma oficial i, des del punt de vista normatiu, és més que suficient.

Malgrat això, tal i com explica el professor Francesc Guillén (2012), reforçant les idees estudiades en els apartats anteriors, en una societat democràtica com és la nostra, l'acceptació i la confiança dels ciutadans és vital per a les institucions. Com hem dit, si la llei atorga potestat, la ciutadania atorga autoritat, de manera que les institucions que perden la seva credibilitat davant dels ciutadans no triguen en afrontar crisis de dimensions considerables. En l'àmbit de la policia aquesta confiança és vital, ja que la policia és la que posseeix el poder coercitiu de l'Estat, la que pot exercir la força sobre les persones per tal de fer complir la llei als ciutadans quan no aconseguen el seu compliment voluntari i per tant és molt important que el seu ús sigui vist com a just i legítim per la majoria dels ciutadans.

La Constitució Espanyola, i totes les lleis que la desenvolupen, confereixen a la policia la funció de defensar els drets i llibertats dels ciutadans, en el que Mike Hough et al.(2013) anomena legitimitat normativa, però en un marc democràtic, com és el nostre, la pròpia societat ha de estar convençuda que la policia està portant a terme aquest poder de forma adequada, desenvolupant-se així una legitimitat completa, definida pel mateix autor com legitimitat empírica.

1.3.2. Perquè millorarà l'eficàcia policial i suposarà un augment de la cooperació ciutadana

L'altre gran aspecte pel qual és important millorar la legitimitat policial, diferent a l'argumentat anteriorment, és el d'augmentar l'eficàcia de la policia. És evident que amb la gran quantitat de tasques que la policia ha de fer avui dia, necessita una major cooperació que l'existent en l'actualitat. Si es produeix un augment de la legitimitat, els individus compliran més freqüentment la Llei i es produirà un augment de la cooperació ciutadana amb les autoritats, no necessàriament perquè estiguin d'acord amb cada norma específica, ni per la possibilitat de ser sancionats, sinó perquè accepten que és el moralment correcte (Jackson et al., 2012).

Betsy Stanko (2010) senyala en el seu estudi la importància de la interrelació entre el que jo destaco com a primer motiu d'importància, el fet de pertànyer a una democràcia, i el segon, l'augment de la cooperació ciutadana.

“La confianza de la gente en el servicio policial es importante. Se basa en el reconocimiento, cada vez más extendido, de que la confianza de la gente es vital de dos formas interrelacionadas. En primer lugar, en una sociedad democrática la gente espera, y tiene el derecho a esperar, una policía en la que se pueda confiar, competente, ética y centrada en las necesidades de la población local. En segundo lugar, hay un amplio conjunto de pruebas que sugieren que las personas que muestran tener confianza en la policía, que consideran que la policía es legítima, tienen más probabilidades de quedar satisfechas en los encuentros individuales con los agentes, de respetar la autoridad policial, de querer acercarse para ofrecer información o ayuda cuando sea necesario, y quizás es más probable que respeten la ley” (Stanko, 2010, p.107)

Com dèiem, l'augment de la legitimitat policial farà que millori la cooperació ciutadana. Aquesta cooperació policial tindrà quatre conseqüències principals en favor de l'eficàcia policial:

En primer lloc, un augment de la informació que rebrà la policia, per exemple amb l'augment de denúncies o d'informació rellevant per investigacions futures.

En segon terme, un augment de les mesures d'autoseguretat del ciutadà. Cada persona serà coneixedora de la importància de fer-se copartícep en la funció de seguretat, establint mesures per augmentar-la.

També un augment dels mecanismes informals de control social, on en determinades situacions els propis ciutadans, institucions i organitzacions prendran part de la seguretat, corregint *in situ* determinades conductes, per exemple les incíviques.

Per últim, l'obeïment a les lleis sense la "obligació manifesta" de compliment, és a dir, obeir les lleis, no per la por al càstig, sinó per la pròpia interiorització de la norma com a moralment correcta. En aquest sentit, a part de la tasca policial caldrà, també la labor d'altres àmbits i institucions com l'educativa, la familiar i la social, entre d'altres.

Si la societat obeeix de forma voluntària la llei, la legitimitat serà completa (Hinsch, 2008 i 2010). Si això passa, a més a més, l'autoritat de la policia, que no haurà de fer servir l'ús de la força, es veurà reforçada.

Teòricament, quantes més situacions es produeixin de compliment voluntari dels mandats, més legitimitat existirà. Ara bé, significa compliment voluntari? Existeixen, des del meu punt de vista, dues voluntarietats a l'hora de complir les lleis. La primera és per por al càstig (multes, sancions, detencions, etc). La segona és per una interiorització i acceptació de la norma (el ciutadà opina que la norma és correcta, positiva, constructiva i/o necessària per la convivència)

Perquè la legitimitat sigui completa ha d'existir una afinitat entre els valors morals dels policies i els valors morals dels ciutadans (Beetham, 1991). Això només es donarà amb un compliment de la norma basat en l'acceptació, i no en la por al "càstig".

La policia no pot fer que la gent estigui completament d'acord amb les lleis existents, però sí que pot prendre decisions justes, tenir un tracte adequat amb el ciutadà i mostrar una ètica personal i professional adients. Això, conjuntament amb l'educació social (família, escola, etc) donarà lloc, amb el temps, a que les persones interioritzin la norma, la compleixin perquè la consideren justa, positiva, constructiva i/o necessària per a la convivència i cooperin amb la seguretat, apropant les esmentades afinitats dels ciutadans a les dels policies.

1.4. Existeix actualment una davallada de legitimitat policial?

Aquest treball no pretén realitzar un estudi del nivell de legitimitat de la policia a Catalunya sinó realitzar un estudi sobre els factors que influeixen en la legitimitat per tal d'establir pautes pràctiques que la millorin. Malgrat això cal esmentar que un dels motius que m'ha portat a col·locar la legitimitat com a element central d'estudi en aquest treball ha estat que, al meu parer, la legitimitat policial podria estar, com a mínim, en una situació millor a l'actual. L'actual debat públic sobre la policia i algunes intervencions policials apunten en aquesta direcció, d'igual manera que ho fa l'actual estat dels factors (externs i interns) que generen confiança en la institució.

1.4.1. El debat de l'Opinió Pública, Factors Externs

L'actual debat públic sobre recents actuacions policials i altres expressions de la institució indiquen una possible pèrdua de legitimitat policial.

Aquest debat ve definit per aspectes econòmics, polítics i socials que estudiarem tot seguit i que influeixen, de forma indirecta, en l'opinió que la ciutadania es genera de la institució policial, la confiança que li atorga i per tant en la legitimitat del cos.

1.4.1.1. Aspectes econòmics

L'actual situació econòmica de crisi fa que part de la societat tingui un alt nivell de crispació. Aquest fet provoca situacions tenses al carrer en les quals la policia es troba en una situació d'ambigüitat entre el que és la seva funció pública i el que és èticament just o correcte. Un exemple d'aquest fet són els cassos de desnonaments en què la policia ha de executar ordres judicials amb persones que per motius econòmics, no per desig exprés de no voler pagar, perden el seu habitatge i es veuen obligades a abandonar la seva casa.

1.4.1.2. Aspectes polítics

Entre d'altres conseqüències, aquesta situació de crisi genera un descontentament cap al Govern, cap als líders polítics i fins i tot cap a la política en general. La policia és la institució que rep aquests retrets directament, fruit d'estar al carrer i tenir tracte directe amb el ciutadà. Per a les persones és la cara visible, propera i accessible de l'Administració i les queixes que rep són per motius propis però també per factors aliens a les seves competències. Malgrat això tant les responsabilitats pròpies com les externes tenen la mateixa conseqüència: la pèrdua de legitimitat.

1.4.1.3. Aspectes socials

En els darrers mesos, diverses notícies de com la policia està realitzant la seva tasca han sortit a escena pública. Des d'aquestes línies vull deixar clar des d'un primer moment que considero fonamental la transparència com a element bàsic per a generar confiança i, en tot cas, les males pràctiques policials han de ser perseguides, sancionades com correspongui en cada cas i donades a conèixer als ciutadans a través dels mitjans de comunicació i canals adients.

Malgrat això vull, des de la meva visió personal, destacar i criticar l'actual tendència d'alguns mitjans de comunicació a presentar determinades notícies relacionades amb la policia, des d'un punt de vista i amb una forma de fer poc correcta, sense que existeixi, en la majoria d'ocasions, sentència judicial ferma o una investigació policial finalitzada que pugui donar pas a una informació objectiva per als ciutadans.

L'enfocament que alguns mitjans de comunicació han donat i donen a determinades actuacions policials té un caire sensacionalista, tractant de vendre la notícia més que d'explicar la realitat i per tant amb un alt component subjectiu i d'opinió del periodista. El que succeeix és que aquesta notícia és percebuda com a totalment certa per molts ciutadans, que accepten immediatament la informació com a real i objectiva, quan en realitat es tracta, en moltes ocasions, d'una notícia amb una alta subjectivitat i aportacions pròpies del periodista. Aquest fet és degut bàsicament a l'actual societat visual en la que vivim on les imatges han agafat una potència i credibilitat sense precedents (Innerarity, 2004). Si bé és cert que una imatge val més que mil paraules, aquestes imatges poden no ser tota la veritat sinó només la part que interessa ser explicada per diferents motivacions i finalitats.

El que aquestes notícies sensacionalistes sí generen, però, és malestar, desconfiança i pèrdua de legitimitat que després són molt difícils de revertir i recuperar. Montserrat Nebrera (2002) es fa ressò d'aquest caràcter negatiu d'una part del periodisme, criticant la manipulació de la veritat.

“La democràcia, la fórmula de la qual s'equipara en l'actualitat al reconeixement d'una comuna i insubornable dignitat humana, té una forma corrupta, que és la demagògia, i en aquesta forma, la capacitat de fer passar per reconeixement de la veritat el que no és més que manipulació d'una aparença, té múltiples ocasions de triomfar, sobretot en un context en què, sota el vestit de la formació d'una opinió pública lliure, ens trobem davant de la imposició d'estereotips per la força de conglomerats informatius cada vegada més compactes i extensos”. (Nebrera, 2002, p.15)

Per finalitzar aquest punt, destacar que, en la meua opinió, un altre exemple de factor social que influeix en la legitimitat de la policia és el seu passat franquista. La policia d'aleshores era repressiva i controladora i aquesta imatge no afavoreix l'actual visió de la institució. En ocasions, determinades actuacions policials són comparades ràpidament amb la policia de l'altra etapa. Un clar exemple el trobem en les manifestacions; el sol fet de la presència de la policia antiavalots ja causa pensaments negatius al recordar temps passats.

1.4.2. L'actual situació dels Factors Interns

Dins aquests factors trobem aspectes negatius pels quals la policia és criticada. La crítica esdevé tema de conversa entre les persones, en algunes ocasions exagerant i explicant de forma capciosa el succeït en el procés de magnificació de la informació característic del "boca-boca", retroalimentant així la possible mala reputació en el subconscient de part de la ciutadania.

1.4.2.1. *El tracte rebut per part de la policia*

Tom R. Tyler (1998 i 1990) va desenvolupar la teoria de la Justícia Procedimental, segons la qual un tracte just i correcte, per part dels agents de Justícia envers el ciutadà, genera legitimitat i per tant un augment de la cooperació ciutadana i eficàcia de la justícia.

El tracte correcte fa referència a un tracte digne i respectuós que, al meu parer, la policia ha de mantenir pel sol fet de ser un servei públic. En relació al tracte just crec que és important fer referència a les seves dues accepcions en aquest context. La primera té a veure amb que els fets denunciats han de ser per a tothom igual sense existència d'arbitrarietat sigui pel motiu que sigui. La segona té a veure amb la discrecionalitat, en el sentit que determinades accions, malgrat podent ser punibles, no és de sentit comú que finalitzin sancionades, per exemple una persona que surt d'un estacionament i s'està col·locant el cinturó de seguretat durant els primers metres en que circula, tot i ser legal sancionar-la, no seria de sentit comú i per tant seria "injust".

Segons Mike Hough et al. (2013) qualsevol estratègia dissenyada per generar legitimitat de la policia ha de centrar-se en la justícia procedimental.

“Un tracte just i respectuós dels ciutadans per part de la policia sembla ser la via més fàcil per millorar la seva legitimitat, des de la perspectiva d'aquells que reben els serveis policials [...] Demanar als agents que tractin a delinqüents amb educació, consideració i respecte en situacions en les que estan reptant a l'autoritat policial és una exigència considerable. [...] Per “vendre” el missatge de la justícia procedimental als agents de primera línia, s'han de reconèixer els autèntics problemes amb els que s'enfronten els policies en l'exercici de la seva autoritat” (Hough, Bradford i Jackson, 2013, p.22-23)

És important dir que en la societat espanyola no hi ha estudis que demostrin de forma empírica que aquesta justícia procedimental funciona i genera legitimitat. David Vázquez i Esther F.Molina (2013) expliquen com, en el seu estudi, només han pogut demostrar una part de l'aplicabilitat de la justícia procedimental a Espanya¹ i, per tant, no queda completament constatat que sigui efectiva en el nostre país com sí ho és als Estats Units (Tyler, 2006).

Calen més estudis referits a aquest fenomen però sí és important, al meu parer, examinar quines particularitats pot tenir en el nostre estat.

En tot el món l'activitat policial gairebé sempre està relacionada amb esdeveniments negatius com per exemple il·lícits penals, infraccions de trànsit, conductes incíviques i altres incidents on algú pot resultar penalitzat mitjançant els medis formals de control social. Espanya i Catalunya no són excepcions a aquest fet i el “càstig” no és entès en moltes ocasions per determinades persones, malgrat el tracte sigui just i correcte, generant impopularitat de la institució entre uns quants i en conseqüència una davallada de la confiança i legitimitat entre ells.

La dictadura franquista que Espanya va patir entre els anys 1939 i 1975 va suposar la privació d'una sèrie de drets, com per exemple la llibertat d'expressió, el sufragi universal, la llibertat de culte, la separació de poders, entre molts d'altres. Considero que aquest passat històric provoca que la societat espanyola tracti actualment, voluntària o involuntàriament, de demostrar que posseeix uns amplis drets democràtics. Aquest afany per demostrar ha provocat, en la meva opinió, que en determinades ocasions la societat s'oblidi de donar-li la importància que mereixen també les obligacions pròpies dels ciutadans. Si a això li sumem que un ampli sector

¹ David Vázquez i Esther F.Molina (2013) expliquen en el seu estudi com els hi ha resultat impossible demostrar l'eficàcia de la justícia procedimental a Espanya i per tant la seva repercussió en la legitimitat i la cooperació ciutadana. Aquest fet s'ha degut principalment a la manca de dades relatives al tracte interpersonal correcte. Sí ha tingut accés a dades relatives al tracte just però, aquest només és un component dels dos indispensables per reproduir i estudiar l'esmentada justícia procedimental.

de la societat no vol que se li cridi l'atenció o se li digui el que ha de fer, tenim com a resultat una societat que, en moltes ocasions, no té interioritzades les obligacions que li són pròpies i presenta respostes contràries davant la correcció formal. Això genera una disminució de l'opinió per la policia i una pèrdua de la seva legitimitat, ja que és la institució que ha de vetllar per corregir les conductes de les persones que no compleixen les seves obligacions per assegurar una adequada convivència entre els ciutadans. Crec que, més enllà de què les institucions policials facin tot el que estigui en la seva mà per millorar la seva imatge i legitimitat, altres institucions i organismes socials han d'abordar l'educació de la responsabilitat per emfatitzar també la faceta democràtica de les obligacions del ciutadà.

Malgrat la correcció formal que realitzen els policies de vegades genera rebuig, un tracte just i correcte envers el ciutadà pot generar, com dèiem, legitimitat. En aquest sentit, el present apartat no ha pretès ser un intent de negar l'efectivitat de la justícia procedimental, sinó una sèrie d'observacions de les particularitats que té la nostra societat.

Segons Tom R. Tyler (2011) la policia necessita tenir autoritat (reconeixement per part de la població) i, en contra del que molts agents opinen, aquesta legitimitat no ve donada principalment per l'eficàcia davant la delinqüència, sinó pel tracte que els ciutadans reben quan entren amb contacte amb la policia i l'ús que aquesta fa dels seus poders.

1.4.2.2. L'eficàcia de la funció policial

Malgrat l'esmentat en el darrer punt, Tom R. Tyler (2011) també afegeix que l'eficàcia policial, tot i no ser un dels factors principals per fer augmentar la legitimitat, sí la pot fer disminuir quan la percepció del públic és la de presumpta ineficàcia de la policia per lluitar contra determinades infraccions, delictes i conductes incíviques.

No aconseguir reduir determinades conductes i determinats il·lícits penals és un aspecte que preocupa a la gent, que pot arribar a veure a la policia com una institució no útil per resoldre els seus problemes.

La crisi de legitimitat va començar a desenvolupar-se durant els anys 60 i 70 precisament per aquest fet. L'existència de la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions del sistema a l'hora de fer-li front van provocar una pèrdua de confiança per part de la ciutadania en les institucions policials (Requena, 2013).

David Vázquez i Esther F.Molina (2013) escriuen en la seva obra: "els ciutadans cooperen amb les autoritats quan perceben que aquestes són competents per lluitar

contra la delinqüència i protegir la ciutadania” (Vázquez i Molina, 2013, p.5). Per tant, l’eficàcia serà molt important per la col·laboració ciutadana i l’assoliment d’objectius de la policia, finalitats de la legitimitat policial tal i com ja hem estudiat.

1.4.2.3. L’ètica personal i professional demostrada pels agents

Tal i com s’ha comentat, la dimensió objectiva o normativa de la legitimitat fa referència al fet que la institució policial ha d’estar emparada i sotmesa a la Llei i la gent és coneixedora d’aquest fet.

La policia ha d’estar emparada i sotmesa a la llei. La societat legitimarà la policia, única i exclusivament, si es sotmet a la legalitat. Els casos d’irregularitats i de corrupció en el si dels cossos policials afecten greument la legitimitat de la policia (Newburn, 2007)

Qualsevol funcionari públic ha de ser respectuós amb la legalitat i amb els principis i valors que la inspiren (és la base de l’Estat de dret). El fet que la policia tingui com a funció específica fer complir la llei a tothom, i de manera coactiva si és necessari, fa que els seus membres hagin de seguir els mandats legals de forma més estricta que ningú, ja que és un element fonamental de la seva funció pública (Newburn, 2007).

En aquest sentit la transparència serà un tema vital. La societat ha de ser conscient de que qualsevol acte il·lícit que es cometi dins la institució serà immediatament posat en coneixement per la pròpia policia, ja que els casos d’irregularitat de qualsevol tipus, com per exemple la corrupció, encara s’agreugen més quan l’opinió pública percep una certa manca de transparència.

A banda de la no comissió d’accions tipificades com a il·lícits penals és necessària també una conducta exemplar dels policies en altres àmbits de caire administratiu i cívic. La ciutadania ha de percebre en la policia un respecte intern pels principis i valors que ells mateixos apliquen als ciutadans.

Un policia no pot, per exemple, escopir al terra, insultar, cridar o parlar mal educadament a una altra persona. Una mala conducta erosiona la imatge i per tant la legitimitat del cos, per sort, la majoria dels agents no realitzen aquest tipus d’accions. Aquestes conductes són recollides als reglaments interns de les policies, per exemple, la incorrecció envers els ciutadans o el descuit en la presentació personal són tipificats com a infraccions disciplinàries lleus en l’article 70 de la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat. Però, què passa en acabar les 8 hores de jornada laboral? Igual que els professionals que treballen en altres institucions, com professors, jutges, polítics, etc,

la feina de policia no és una feina amb característiques “normals” de jornalera, és a dir, no és una feina on després de les 8 hores de jornada laboral ens podem marxar a casa lliures de tota responsabilitat; de fet tots els agents saben que, estant fora de servei, si presenciem qualsevol delicte tenen l'obligació d'actuar però, personalment no estic segur que tots sàpiguen o considerin correcte i oportú que al sortir per la porta de comissaria, la seva conducta hagi de continuar sent exemplar. El policia representa l'organització i, al meu parer, com puc denunciar per no portar cordat el cinturó de seguretat si després jo faig el mateix? Com puc denunciar a una persona perquè porta un gos de raça perillosa sense lligar, ni morrió i després jo, a la meua vida privada, fer el mateix? Crec que entrem en unes contradiccions importants de senyalar perquè, precisament, no predicar amb l'exemple ens fa perdre legitimitat. Conductes com, per exemple, sortir de comissaria amb el vehicle particular a una velocitat no adequada o amb la música a tot volum no s'escapen de la mirada atònita de veïns que sí ens reconeixen en moltes ocasions, sobretot en policies mitjanes i petites, produint-se una pèrdua de legitimitat.

1.4.2.4. Objectius de la pròpia institució

La gent vol veure que la policia incideix en allò que realment els hi preocupa i genera inseguretat.

La policia ha d'exercir la seva funció pública centrant-se en les necessitats i preocupacions reals del ciutadà, amb un tracte adequat i correcte, per assolir una legitimitat completa i òptima que ha de caracteritzar a un estat democràtic. Malgrat això, cal també un anàlisi expert com el de la policia per establir plans de seguretat que, tenint molt en compte aquestes necessitats i preocupacions reals, desenvolupin un enfocament global cobrint també altres aspectes de la seguretat que els ciutadans poden no percebre en la seva observació diària.

Majoritàriament l'actual forma de treball de la policia és la vigilància motoritzada. Els policies patrullen en els seus vehicles i això suposa una interacció, entre el ciutadà i la policia, menor que si ho fessin caminant. Aquesta distància relacional provoca que la policia no rebi molta informació relativa a les preocupacions de seguretat, neguits i problemes de la ciutadania. En conseqüència la policia no plasma aquestes preocupacions en els seus objectius, perquè molts d'ells els desconeix, i els resultats que la institució obté (la seva eficàcia) són incomplets per a part de la ciutadania. Si com hem vist anteriorment aquests dos aspectes, objectius i eficàcia de la institució, són dos dels factors que generen confiança, podem afirmar que aquesta distància

entre ciutadans i policia no genera legitimitat. En aquest sentit, considero que la policia de proximitat pot fer una gran tasca, com veurem en el capítol 2 d'aquest treball.

Crec que actualment existeix una diferència gran entre el que la majoria de policies consideren que és la seva tasca (perseguir el delicte i detenir els delinqüents) i el que la societat espera d'ells (proximitat i accessibilitat per resoldre també els problemes quotidians d'incivisme i desordre).

1.5. Conclusions finals de la legitimitat per augmentar la legitimitat

Antonio Gala va dir una vegada: “La dictadura se presenta acorazada porque ha de vencer. La democracia se presenta desnuda porque ha de convencer.” La policia democràtica també ha de convèncer, no “només” donant seguretat, sinó fent-ho sobre unes determinades problemàtiques i d'una manera concreta, generant satisfacció i confiança envers aquest servei públic i en conseqüència una legitimitat completa. Per això he considerat fonamental en aquest capítol dedicar esforços en estudiar i conèixer de quina manera ha de desenvolupar-se i quines són les problemàtiques actuals.

La legitimitat de tota policia es basa en la confiança que assoleixi enfront la comunitat, es construeix amb el dia a dia, però pot ser trencada amb molta facilitat i és per això que s'ha de cuidar a diari, fent que la societat confereixi voluntàriament la seva seguretat a la policia, i no perquè ho dictamini una llei, configurant així un marc perfecte per la cooperació ciutadana.

Aquest primer capítol ha tractat de definir la legitimitat i establir quins factors intervenen en la seva generació per tal de poder establir línies genèriques d'actuació per la seva millora. Per tot el que hem vist podríem concloure que el camí cap a una millora de la legitimitat policial s'ha d'articular en dues vies.

Per una banda, s'han d'establir processos que permetin a la policia millorar la situació dels factors interns que determinen la legitimitat. Tal i com ja he explicat, quan un ciutadà té una interacció amb la policia, directa o indirecta, es genera una opinió i aquesta ve definida pels factors interns estudiats: tracte rebut per la policia, ètica personal i professional dels agents i objectius i eficàcia de la institució. Per tant, augmentar les relacions entre ciutadans i policia i, a la vegada, millorar en cadascun dels quatre ítems ens permetrà un augment de la legitimitat. En aquest sentit la policia de proximitat pot ser una bona eina ja que el tracte directe i continu amb el ciutadà pot

ser un bon mitjà per donar un bon tracte i demostrar una bona ètica personal i professional, a la vegada que serveix per, gràcies a la interacció directa i continua, establir objectius policials més propers a les necessitats de seguretat de les persones. El compliment d'aquests objectius millorarà l'eficàcia de la policia des del punt de vista dels ciutadans, que observaran que es produeixen canvis a millor en els temes que realment els preocupen.

La segona via d'augment de la legitimitat vindrà donada per canvis en els factors externs que suposin una millor opinió pública de la policia i per tant un augment de la seva legitimitat. Des del punt de vista policial poca cosa es pot fer en aquest sentit però cal conscienciar a la societat i les seves institucions de la importància de certs canvis. Aquests canvis s'han comentat durant tot aquest capítol però a mode de resum vull destacar-ne els següents.

Els mitjans de comunicació que fan un mal ús sensacionalista de les notícies centrades en actuacions policials han de conèixer el mal que li poden generar a la institució i per tant a la societat de la qual forma part. A més, crec que seria important que des dels centres escolars es comencessin a generar programes per a llegir, interpretar i contrastar notícies i extreure'n opinions pròpies.

L'antiga policia franquista repressiva i controladora ja no existeix actualment. El canvi de mentalitat en la ciutadania requereix temps però també actuacions culturals que escapen a l'actuació policial. El que sí pot continuar fent la nostra institució és analitzar escrupolosament en les actuacions que més puguin revifar en el subconscient de la gent mals records de temps passats i realitzar els canvis que siguin adients.

Els drets com a ciutadans són fonamentals per un país democràtic però també ho són els seus deures i en aquest sentit, tal i com ja hem tractat en aquest capítol, encara ens queda molt camí per recórrer. Cal que la gent sigui igual de conscient dels seus deures i obligacions com ho és dels seus drets i que tingui present que aquests acaben on comencen els de la persona del costat. El compliment no ha de ser una forma d'escapar del càstig, sinó la interiorització de que és la millor forma d'assegurar una adequada convivència.

Altres institucions com l'educativa i la familiar prenen vital importància en l'assoliment d'aquests objectius.

Capítol 2

Proximitat policial a les Polícies Locals

La policia de proximitat comença a desenvolupar-se a Espanya al voltant dels anys 80 per canviar la dinàmica reactiva i distant de les institucions policials. L'objectiu era i és, entre d'altres, involucrar actors diferents a la policia per gestionar la seguretat, per exemple mitjançant el control social informal que pot desenvolupar la pròpia ciutadania (Requena, 2013).

Al meu parer, tot i el desig de canvi cap a una policia més pròxima, la inèrcia en la forma de funcionar que tenen actualment les institucions policials fa que el canvi sigui lent. Fins ara, com veurem en aquest capítol, s'ha portat a terme un model de gestió² majoritàriament governatiu i la policia de proximitat es desenvolupa per la intenció de portar a terme un canvi cap a un model més pròxim al comunitari, però aquest canvi està produint-se amb certes errades.

Tal i com explica Jesús Requena (2013) a la seva obra, em refereixo a una policia concreta, la que s'encarrega diàriament i directament de les manifestacions d'inseguretat de la vida quotidiana dels diferents barris i districtes i no a la resta d'unitats especialitzades, com per exemple la policia judicial, la d'ordre públic o la de trànsit, per exemple.

Per tant, tenim un període de canvi lent amb certes deficiències pel que respecta sobretot a la definició del concepte de policia de proximitat i a l'establiment d'objectius,

² Segons Francesc Guillén (2012) els models de policia són bàsicament tres: el governatiu, el comunitari i el professional. Veure Annex 1.

funcions, avaluació i organització sobre els que aquest treball pretén incidir i, eventualment, fer alguna aportació.

Arribat aquest punt considero molt important remarcar que la projecció d'aquest treball es centra en la implementació de la proximitat policial en les policies locals i no en les autonòmiques o estatals. Els motius són bàsicament dos. Per una part, que la meva experiència professional s'ha produït en aquesta escala i de cara al futur la vull continuar exercint en el món local, i el segon motiu, que és que considero que la implementació de la proximitat policial en una administració local té prou diferències respecte a la implementació en una altra administració com per realitzar estudis separats i per tant, crec convenient la decisió d'acotar l'element d'estudi.

En aquest sentit, destacar que segons Audrey Rabot (2004) la implementació de la policia de proximitat en àmbits territorials grans, com el nacional o l'autonòmic, es fa més complicada ja que és molt necessària una descentralització, simplificació burocràtica, flexibilitat i adaptabilitat perquè el projecte tingui èxit. Així, la mateixa autora, explica com l'escala local facilita aquestes característiques i té una col·laboració més amplia amb altres serveis municipals que faciliten la resolució de molts problemes que la policia de proximitat detecta relatius al desordre, degradació i incivisme.

Així doncs, en un primer bloc d'aquest capítol, destacaré la importància de la proximitat per a la legitimitat policial. En el següent apartat argumentaré els factors que considero influeixen en un mal desenvolupament d'aquesta proximitat policial i, per últim, realitzaré la meva proposta de proximitat on definiré el concepte i establiré els seus objectius, funcions i formes d'organització i avaluació de forma genèrica, per si alguna institució volgués agafar el present model com pauta de referència, tingui la possibilitat d'adaptar i fer els canvis adients a la seva realitat institucional.

2.1. Importància de la proximitat per a la legitimitat de la policial

En la meva opinió la policia de proximitat té una importància majúscula a l'hora de millorar la legitimitat policial.

La legitimitat es fonamenta en el tracte que donen els seus agents, l'ètica personal i professional que demostren, els objectius que planteja la institució i la seva eficiència a l'hora d'aconseguir-los.

La policia de proximitat pot influir directament en aquests quatre ítems i, a més, suposa un major número d'interaccions entre la policia i els ciutadans, per tant multiplica de les possibilitats de millorar l'opinió i confiança ciutadanes i en conseqüència la legitimitat policial.

L'opinió que el ciutadà es crea pel tracte rebut de la policia i per l'ètica personal i professional demostrada pels agents poden millorar-se des del primer moment. Per tant cal vessar esforços en que els agents interioritzin la importància d'aquests dos factors i els portin a terme de la forma adequada.

L'opinió generada pels objectius de la institució i l'eficàcia policial es retroalimentaran de la pròpia proximitat policial. La interacció diària amb els ciutadans servirà per a obtenir informació relativa a la seguretat del barri, coneixent quins són els aspectes que realment preocupen als seus habitants i quina és la seva percepció de seguretat. Aquesta informació serà vital per establir objectius policials i plans de seguretat en aquest territori i per tant la ciutadania veurà com els objectius i esforços de la policia s'aproximen a la seves preocupacions reals i diàries, millorant la seva opinió de la institució. A més, l'assoliment d'aquests objectius al territori, suposaran una visió per part de la ciutadania d'augment de l'eficàcia policial en els temes que realment li preocupen i aquest fet contribuirà en la mateixa línia de millorar la legitimitat policial.

Aquest augment de la legitimitat, gràcies a la policia de proximitat, tindrà la seva pròpia conseqüència; l'increment de l'eficàcia i també un augment de la cooperació ciutadana (tal i com hem estudiat en el primer capítol), retroalimentant, encara més, el sistema de legitimitat de forma positiva.

2.2. Factors que influeixen en un mal desenvolupament de la policia de proximitat

2.2.1. La problemàtica del canvi cap al model comunitari

Francesc Guillén (2012) manifesta textualment en la seva obra: “La manera com es posiciona la policia respecte a la societat afecta en un o altre sentit la raó de ser de la policia, defineix, d'alguna forma, les seves funcions, les seves prioritats i la manera d'assumir les seves responsabilitats” (Guillén, 2012, p.61). Segons l'autor, la policia es posiciona respecte a la societat segons el seu model policial. En aquest sentit, el

model policial català és majoritàriament governatiu i, per definició, la seva policia ha de complir els objectius, funcions i prioritats establertes per les autoritats polítiques legítimament elegides.

Tot i així, cal esmentar que en els darrers anys s'ha tractat d'apropar el model policial català, que és governatiu, cap a un model de caire més públic o comunitari, amb esforços per augmentar la informació i poder establir polítiques públiques de seguretat en que prenguin més importància les preocupacions dels ciutadans a l'hora d'establir els objectius i prioritats de la policia (Guillén, 2012).

Un d'aquests intents d'aproximar el model a un estil més comunitari és la policia de proximitat, però aquesta no acaba de funcionar com hauria, tal i com estudiarem en aquest apartat.

Jesús Requena (2013) explica que la policia de proximitat no té clarament definits els seus objectius, procediments, funcions i la forma d'avaluació, i per això no està donant els resultats que s'espera d'ella.

Al meu parer, el mal funcionament en línies generals d'aquest projecte radica en el seu enfocament de base. S'intenta apropar la policia a un model més comunitari, on prenguin importància les preocupacions i informacions dels ciutadans, generant una unitat diferenciada en aquest sentit; la policia de proximitat però, per què no pot tenir aquesta finalitat la majoria de la plantilla policial? En la meva opinió, el gruix de la plantilla (exceptuant les unitats especialitzades com la policia judicial, la canina, trànsit, etc) hauria d'adoptar aquesta forma de servei, ja que per provocar un canvi cap a un model més comunitari, s'ha de realitzar una modificació de la pròpia forma de gestió de la institució, des del seu nucli intern, i no només introduir una unitat encomanada a tal efecte. És a dir, no es pot pretendre apropar el model policial a un més comunitari creant només una unitat específica de proximitat.

És comprensible però que el canvi cap aquest model no es produeixi en poc temps. Considero que les institucions policials, de forma més o menys inconscient, estan introduint petits canvis que lentament ens porten cap a model comunitari amb la forma organitzativa que jo considero que acabarà practicant-se, on la major part de la plantilla policial desenvoluparà aquest servei de proximitat, allunyant-se de l'actual sistema de patrullatge en vehicle policial, distant de la ciutadania i responent a incidents de forma reactiva.

El que sí és una realitat actual és que la tendència de les policies catalanes és la d'encaminar-se cap a aquest model. De fet, diversos autors destaquen aquesta inèrcia, com són els casos per exemple de Audrey Rabot (2004), la qual explica com la

policia de proximitat neix als anys 80 amb la necessitat per part de la policia d'adquirir nous valors i una nova legitimitat en la comunitat, i Jesús Requena (2013), el qual destaca en el seu estudi com el canvi cap a aquesta policia de proximitat es produeix a Catalunya durant la mateixa dècada (anys 80) com a contrapès a l'estil de policia reactiva i distant que s'havia instaurat des dels anys 60.

Per tant tenim una solució, al meu parer, malament plantejada ja que els canvis han de ser més profunds que no pas uns quants agents realitzant una tasca de proximitat, a un problema que s'intenta solucionar des dels anys 80. Aquest problema és explicat perfectament per Jesús Requena (2013) en la seva obra, quan escriu:

“Tot i els esforços institucionals a adaptar l'activitat policial a les noves circumstàncies socials, la ciutadania no deixa d'expressar el seu descontentament envers una policia que no acaba de resoldre els problemes d'inseguretat relacionats tant amb l'incivisme com amb la delinqüència en els espais on té lloc la vida quotidiana. Generalment, les expressions d'aquest descontentament fan referència a l'escassa o nul·la presència policial (no s'hi veuen policies), a la inacció o a l'eficàcia del treball policial (la policia no fa res; el que fa no val per a res)” (Requena, 2013, p.87)

2.2.2. Errades en l'actual desenvolupament de la policia de proximitat

En aquest apartat explicaré de forma molt resumida com es porta a terme la policia de proximitat en dos dels models més clàssics i repetits. No és una definició que representa la totalitat de les policies, fer-ho seria impossible, però mostra diferents errades que es repeteixen en diversos municipis del territori i que vull destacar.

En una comissaria, prefectura o base (depenent del cos policial del qual es tracti) hi ha el gruix de la plantilla que realitza el servei diari en vehicles policials logotipats, donant resposta als requeriments que van sorgint durant la jornada. A més, depenent de cada cos, organització, recursos i plantilla, existiran una sèrie d'unitats especialitzades amb funcions pròpies.

En alguns cossos policials, la policia de proximitat és una d'aquestes unitats especialitzades (que pot rebre altre nomenclatures com policia de barri, policia comunitària o policia vesada a la comunitat, entre d'altres).

En altres policies que sí volen prestar aquests servei però que no tenen una unitat específica de proximitat (per motius de recursos, per exemple), són els caps de torn els que, si hi ha prous efectius en el torn, escullen cada dia als agents del gruix de la plantilla que desenvoluparan les anomenades tasques de proximitat.

En el primer model, en el que uns quants agents són els integrants de l'especialitat de policia de proximitat, acostuma a passar que, per manca d'efectius,

són molt pocs els agents que es dediquen a aquesta tasca, amb la conseqüència que no es cobreix el territori completament i per tant no s'arriba a millorar la interacció amb la ciutadania amb una intensitat i freqüència adequades. Així, per una banda no soluciona la necessitat expressada per la gent de veure més policia al carrer i, per l'altra, la policia que realitza la proximitat només rep una petita part de la informació d'inquietuds de desordre, degradació, incivisme i inseguretat de la ciutadania i per tant, no es pot fer front a aquests problemes amb l'eficiència i eficàcia que la pròpia definició de policia de proximitat insta. Audrey Rabot (2004) destaca aquest aspecte en el seu article quan, fent referència el projecte de *Policia2000*³, senyala que el programa *Plan de Lucha contra la delincuencia de 2002* reconeixia de forma implícita que un dels problemes que el van portar a la seva davallada va ser la manca d'efectius.

En aquest sentit, Jesús Requena (2013) explica que aquests grups de proximitat, formats per pocs integrants, acostumen a ser col·lectius amb problemes d'operativitat. Solen haver-hi agents joves que degut a la seva poca experiència tenen poques opcions d'escollir destí i recauen en els grups de proximitat, de forma que es prenen la seva estància com una estació de pas. Altre tipologia comú en aquestes unitats acostumen a ser agents amb situacions "particulars", com són les edats avançades o les altes mèdiques condicionades.

En el segon model, en el que els comandaments escullen als agents que realitzaran la proximitat aquell dia, sol succeir que la proximitat és vista pels agents com un servei secundari, inferior i sense importància. Els policies acostumen a interpretar el seu servei com una jornada en què, a més de ser més cansada pel fet d'anar a peu, serà avorrida perquè hauran de passejar per l'àrea definida sense cap objectiu concret, cap servei provinent de l'operador i sense poder desenvolupar les tasques que l'agent considera pròpies de la seva funció policial, com per exemple: detenir delinqüents, encarregar-se d'accidents de trànsit, executar inspeccions administratives, efectuar denúncies de trànsit, etc.

³ "A l'arribada al poder del Partit Popular el 1996, el programa «Policia de proximitat» és el projecte model de la Policia Nacional. Presentat com la base ideològica de les grans reformes que cal realitzar en el si de la policia nacional per modernitzar-la i fer-la més eficaç, el programa és implementat en el context d'un fenomen més global de transformació profunda de l'administració pública a Espanya, seguint les teories neoliberals. Aquesta reforma ja havia madurat, no obstant això, abans de 1996, ja que els diferents governs socialistes havien intentat en diverses ocasions dur a terme un acostament entre la policia i la població. La primera temptativa d'implantació d'un model de proximitat en l'àmbit nacional havia estat llançada el 1982; la segona, el 1985, seguida d'una altra el 1994. Totes havien obtingut resultats qüestionables." (Rabot, 2004, p.201)

Com veiem, en aquest petit resum de la situació general de la policia de proximitat a Catalunya, observem que existeixen errors que cal corregir perquè el servei policial sigui el millor possible i perquè els objectius que pretén la policia de proximitat es puguin assolir.

2.2.3. L'augment del volum de feina de competència no policial

La tendència actual de la societat és la de informar-se, exigir, qüestionar, i en definitiva adreçar-se a l'Administració, sobretot local, per portar a terme, solucionar problemes o rebre més informació d'aspectes relatius a la seva vida. Al meu parer aquesta situació és beneficiosa per a la societat, el problema esdevé quan els individus no saben a qui i com adreçar-se davant de determinades situacions, amb uns tràmits que moltes vegades són complicats i lents i amb uns resultats que triguen en arribar, si es que finalment ho fan.

La policia és un servei de l'Administració i la gent s'adreça a la comissaria de policia, i als agents que es troben a la via pública, per gairebé tot; des de peticions d'informació molt diverses, fins a queixes de tota mena i en moltes ocasions, tant la informació com les queixes, són relatives a competències i obligacions no policials però sí de l'Administració i, per tant, la institució i els agents i comandaments que la componen es veuen en la obligació de fer quelcom.

A més, en la meua opinió, la policia és una de les cares més visibles de l'Administració. El fet de ser fàcilment visibles a la via pública, per la uniformitat i els vehicles logotipats, provoca que els ciutadans recorrin amb molta facilitat a la policia quan sorgeix qualsevol problema sigui o no relatiu a la seguretat i estigui en mans o no de la pròpia institució policial per posar-li una solució. Aquest fet s'agreuja degut a que la policia és l'únic servei públic que és al carrer les 24 hores del dia, quan altres serveis de l'Administració no estan operatius.

Així ens trobem davant d'una situació complexa on l'agent de policia és el centre de queixes, la referència per demanar informació i exigir solucions sobre molts aspectes diferents ja sigui presencial o telefònicament.

Tal i com destaca Francesc Guillén (2012), el recurs i la intervenció il·limitada de la policia i el grau de coneixements que s'espera d'ella pot comportar conseqüències negatives que cal considerar i valorar.

Aquesta situació dificulta la seva feina policial i disminueix l'opinió i la confiança sobre la institució si no dona una solució eficaç. A més requereix d'un volum de coneixement tant gran que resulta impossible abastar i en moltes ocasions la solució no es troba dins les seves possibilitats. En relació a aquest elevat volum de feina no policial de la qual la institució s'ha d'encarregar, Francesc Gullién diu que:

“Pot convertir en policials matèries que no ho haurien de ser o que ho haurien de ser parcialment, com és el cas del menor sol al carrer, l'animal mort a la via pública o el rodamón, situacions que són sobretot un problema de serveis socials, de serveis sanitaris o altres serveis de l'Administració.

Pot frustrar els professionals quan la resposta o la solució a la majoria dels problemes als quals han de fer front no està en les seves mans, ja que depèn d'altres serveis. En canvi, ells es converteixen en el punt de referència per a la població que, en cas que la incidència no es resolgui positivament, identificaran la policia com a responsable del deficient servei rebut.” (Gillén, 2012, p.69-70)

Si el volum de feina que se li encomana a la policia continua sent tan elevat o continua augmentant, la policia no podrà realitzar una proximitat policial adequada, havent de realitzar un servei en constant reacció a les múltiples demandes i incidències que apareixen durant el dia, sense poder assolir els objectius plantejats.

2.2.4. El perill de les demandes de la ciutadania

Com hem explicat una de les característiques fonamentals del servei de la policia de proximitat és la d'obtenir informació dels ciutadans per establir plans que incideixin en els aspectes que més preocupen a la gent sobre el seu barri. Aquest fet pot suposar el risc populista de centrar massa o completament els esforços policials en allò que la gent desitja. Lògicament els objectius policials no han de centrar-se només en les demandes de seguretat dels habitants d'un territori, ja que aquestes persones no disposen d'una informació completa. La falta de coneixement dels propis ciutadans i la percepció de que aquell aspecte de seguretat és el més important poden provocar que molts altres aspectes de seguretat quedin al descobert.

Per tant, és vital establir un correcte equilibri entre el que els ciutadans consideren important (que la policia inclourà en els seus plans) i el que les personalitats competents estableixin com a prioritats per la seguretat del territori i els seus habitants.

Tal i com indica Francesc Guillén (2012) les peticions de la ciutadania poden ser equivocades o sense base (per desconeixement), egoistes (amb intencions d'afavorir els seus propis interessos) i inacceptables (per ser immorals o il·legals). Per altra

banda, el mateix autor destaca la dificultat, cada cop més creixent, d'identificar quines són les prioritats i preocupacions de la societat quan aquesta és cada cop més heterogènia ètica, religiosa, cultural i ideològicament parlant.

2.2.5. La manca de definició de la policia de proximitat

Actualment, la tendència de les institucions policials és la d'encaminar-se cap a aquest tipus de serveis però, en determinats municipis, aquesta policia de proximitat no acaba de donar els resultats esperats. Un possible motiu és que els caps de policia i regidors de seguretat d'aquests municipis, tot i ser conscients, creure necessari i tenir la intenció d'apropar la policia a la ciutadania, no saben com portar-ho a terme. Intenten crear una policia de proximitat, que com a argument polític és molt ben acceptada per l'opinió pública, però sense saber com organitzar-la. Considero, seguint la línia de Jesús Requena (2013), que cal una redefinició de la proximitat amb una definició del concepte i l'establiment d'objectius, funcions, organització i avaluació per portar a terme aquest servei.

Audrey Rabot (2004) segueix la mateixa línia argumental indicant en el seu estudi que dues de les problemàtiques més importants que presenta la policia de proximitat arreu del territori espanyol són la manca d'objectius concrets i la carència de dispositius d'avaluació.

L'autora posa com exemple els objectius de la *Policia 2000*, que van ser: millorar la qualitat dels serveis oferts, l'augment del nivell de satisfacció tant dels ciutadans com dels policies i la reducció de la delinqüència. Aquests objectius podrien ser, al meu parer, els objectius de qualsevol institució policial i per tant, considero que calen uns objectius més específics que defineixin la policia de proximitat.

Per altra banda, i seguint amb la mateixa autora, els principals instruments utilitzats arreu del territori per avaluar la proximitat policial són els indicadors tradicionals d'activitat policial, és a dir, els indicadors d'estadística policial. Aquests resulten poc efectius per avaluar l'activitat de la policia de proximitat ja que aquest servei té altres funcions importants a més de la disminució del delicte. Entre aquests altres propòsits destaquen, per exemple, la qualitat de relació amb la ciutadania, la informació obtinguda, la integració en el microterritori, la funció preventiva que genera, el tracte i qualitat de servei ofert, la repercussió que té envers la legitimitat de la institució, entre altres aspectes.

És per tant lògic arribar a la conclusió que cal, com ja he explicat, una redefinició del model i per tant amb aquest treball pretenc aportar les meves idees.

2.3. La meva proposta general de policia de proximitat

Demostrada la importància de la policia de proximitat per millorar la legitimitat policial i estudiada quina és la seva situació actual i les seves principals problemàtiques i dificultats, en aquest apartat definiré quines han de ser, en la meua opinió, les línies mestres pel desenvolupament i concreció de la policia de proximitat. És important destacar que totes les descripcions i pautes que aquí es presenten són idees generals perquè les institucions policials que ho desitgin pugui realitzar les adaptacions que considerin necessàries a les característiques de la societat, cultura i història del seu territori i a les possibilitats, recursos i organització interna de la seva institució. Així, aquest model ha sigut desenvolupat deliberadament de forma general, però amb el suficient grau de definició com per a allunyant-lo de la manca de definició i ambigüitat demostrada i que avui dia caracteritzen la proximitat policial.

De fet Audrey Rabot (2004) explica en la seva obra que el projecte de la *Policia 2000* no va poder tenir els èxits que s'esperaven d'ell, entre d'altres aspectes, per una falta d'adaptabilitat i flexibilitat a l'hora de portar a terme el projecte en els diferents punts d'Espanya. El model era massa rígid i la seva aplicació no s'adaptava a les diferents realitats de cada territori.

“una ciutat industrial és diferent a una ciutat turística, de la mateixa manera que un barri central ho és d'un barri de la perifèria en una mateixa ciutat. I la policia s'enfronta a comunitats molt diverses, que no es caracteritzen solament per contextos culturals i socioeconòmics distints, sinó que tenen també prioritats i una concepció del manteniment de l'ordre diferents. Es manifesta llavors que, fins i tot en una sola ciutat, és difícil aplicar una política única i homogènia. Si les línies directrius de les estratègies de prevenció poden ser idèntiques, la resposta policial a un problema específic ha d'adaptar-se al context local.” (Rabot, 2004, p.216)

Per altra banda, considero que un bon desenvolupament de la policia de proximitat necessitarà, molt probablement, una inversió econòmica inicial per part de l'Administració.

“l'ampliació de les atribucions tradicionals de la policia té conseqüències en termes pressupostaris i la implementació d'un programa de policia de proximitat demana una alça en les inversions. Aquestes serveixen, especialment, per a la recopilació i el tractament eficaç de la informació indispensable per a la resolució de conflictes i per disposar del nombre d'agents i dels recursos tecnològics necessaris.” (Rabot, 2004, p.206)

Per començar, serà necessari, amb molta probabilitat, l'augment de la plantilla per fer efectiva la presència policial de proximitat en tot el territori de forma efectiva. En el programa portat a terme per la Policia Local de Sant Boi de Llobregat, a l'any 1998, la plantilla va haver d'incrementar-se en un 20% per poder portar a terme de forma

eficaç aquest servei. És important tornar a mencionar el programa de *Policía 2000* en aquest sentit ja que, la manca d'inversió econòmica va ser un dels principals motius que va portar al fracàs el projecte (Rabot, 2004).

A més de per poder ampliar la plantilla, és molt probable que la necessitat d'inversió estigui relacionada amb necessitats tecnològiques. L'augment gradual d'informació que suposarà per a una policia el servei de proximitat necessita d'un tractament informàtic de la mateixa i per tant de programes dissenyats específicament per absorbir, processar i informar els resultats obtinguts. Per altra banda, l'augment de necessitats de la població (per exemple, d'enllumenat o deficiències a la via pública) requerirà de canals informàtics adients per traspasar amb rapidesa aquesta informació a l'òrgan de l'Administració que hi pertoqui, per exemple amb l'ús de la pda⁴ (Rabot, 2004).

Per últim, destacar que el que estudiarem en aquest apartat serà una primera visió general del seu funcionament i organització, posteriorment destacaré la importància de la motivació i el compromís de la plantilla en el projecte i, per últim, establir les concrecions de la seva definició, objectius, funcions i avaluació.

2.3.1. Visió general del funcionament del servei de proximitat

Com hem estudiat, els estaments polítics catalans estan adonant-se del reclam de la ciutadania d'un model de gestió policial més comunitari, intentant portar-ho a terme però sense molt èxit. A més, un altre problema detectat ha estat la manca d'efectius policials per desenvolupar aquest servei. Per tant, considero que, per donar solució a aquestes dues problemàtiques, la proximitat policial no pot ser un servei diferenciat del gruix de la plantilla sinó el servei principal de la institució, de manera que el canvi cap a un model policial més comunitari esdevingui una realitat. Ha de ser la forma de practicar la policia per tot el conjunt de la plantilla (excloent lògicament les unitats especialitzades) resolent així també el problema dels efectius de que disposa.

⁴ La pda és un ordinador de mà portàtil, normalment tàtil, que serveix als policies per gestionar incidències de la seva tasca, com per exemple: denunciar un vehicle, buscar informació, gestionar la reparació d'algun element de la via pública, entre d'altres. El seu nom prové de les seves sigles angleses ("personal digital assistant") que en català es tradueixen com assistent digital personal.

Tal i com jo entenc la proximitat, la plantilla ha de realitzar de forma general el servei de proximitat, per la qual cosa aquest passarà a ser el servei central i prioritari del cos, allunyant-se de l'antiga forma de patrullatge reactiu i motoritzat a requeriment. Ha d'haver unes determinades patrulles que realitzaran reacció en vehicle de quatre rodes, però aquestes seran una minoria. La seva funció principal serà donar suport als agents de proximitat quan aquests ho necessitin, per exemple en una baralla o en el trasllat d'un detingut.

Els agents de proximitat sortiran en motocicleta de comissaria cap al microteritori assignat, que sempre serà el mateix. En ell desenvoluparan les seves funcions amb patrullatge a peu lliure i amb serveis programats⁵, com per exemple reunions amb associacions o visites a eixos comercials.

Tota la informació generada s'haurà d'incloure en els aplicatius informàtics i un comandament s'encarregarà de filtrar, tractar i derivar cap a altres unitats (per exemple, la unitat d'investigació) o altres institucions (com per exemple, serveis socials).

Durant el patrullatge a peu de proximitat els agents es trobaran amb un alt volum de feina no policial. Aquest és un altre problema detectat en l'anàlisi de l'actual proximitat policial. En aquest sentit, no queda una altra solució que vessar esforços en involucrar altres entitats no policials per establir un sistema ràpid i efectiu de derivació dels serveis a les institucions competents en cada matèria. Aquest sistema consistirà en mètodes de comunicació i protocols que donin resposta als problemes detectats en un temps òptim, atenent criteris d'urgència. Per altra banda, destacar que entre aquestes entitats es troben pròpies de l'Administració, com per exemple els serveis de manteniment o neteja, però també externes, com per exemple la protectora d'animals.

2.3.2. Organització general del servei de proximitat

2.3.2.1. Organització territorial. La nova distribució, el microteritori

Al meu parer els ratios de número d'agents segons la quantitat de població han de variar. Aquest tipus de mesura és correcta si atenem a la lògica de que segons el número de persones que viuen en un territori la mitjana d'incidents que generaran serà

⁵ Els serveis programats, també coneguts com planificats, són serveis que els agents han de realitzar a una hora i lloc concrets. Quan surten de comissaria els agents realitzen patrullatge per on creuen que pot donar millors resultats, però també serveis programats des de l'inici de la jornada que els obliguen a presentar-se obligatòriament en un lloc concret, a una hora determinada.

una concreta i per tant el número de reaccions policials serà proporcional a aquest número d'incidents.

Si el que volem és que existeixi una proximitat policial real, i no la reacció a emergències més clàssica policial, els agents han de ser visibles i, perquè això ocorri, s'ha d'establir una divisió territorial que ho permeti, a la que he anomenat microterritoris. Aquests podran tenir o no relació amb la divisió clàssica de barris. És possible que un microterritori sigui més petit que un barri o que, per les característiques geogràfiques concretes de la zona, es decideixi que un microterritori englobi, per exemple, un parc d'un barri i carrers d'un altre.

Per tant, a l'hora d'establir la dimensió d'un microterritori s'ha de tenir present, en primer lloc, que tingui una amplitud territorial no excessivament gran que permeti la interacció freqüent i intensa amb el ciutadà. En segon lloc, ha de tenir en compte les seves característiques geogràfiques, com els desnivells per exemple, disminuït l'espai del microterritori si són desfavorables. Per últim, s'ha d'estudiar quin és el seu volum de treball, és a dir, segons les variants de densitat de població i conflictivitat de la zona assignada es generaran més o menys serveis i de més o menys conflictivitat. Tenint en compte això, s'ha de reduir el seu espai i/o establir un patrullatge de proximitat en parelles, per tal de garantir la seguretat dels agents.

2.3.2.2. Organització de la informació. Sistema informàtic de gestió de la informació

Un dels objectius de la policia de proximitat és augmentar els coneixements sobre les problemàtiques reals que preocupen a la ciutadania sobre inseguretat, desordre, degradació i incivisme. El fet de tenir més presència al carrer, amb un nombre elevat i majoritari d'agents de proximitat, farà que el volum de informació sigui molt més gran al que estan acostumades les institucions actualment. A més, a tota aquesta informació obtinguda caldrà afegir la que es generi per mitjà de reunions amb associacions, entitats, institucions i organismes.

Per tant, la gestió de la informació serà vital per l'èxit del projecte. Caldrà generar un mitjà informàtic que permeti a un comandament el tractament, filtre i traspàs d'informació àgil i eficient, per tal de, per exemple, donar a conèixer als grups d'investigació informacions que puguin resultar profitoses o fer arribar al grup de manteniment de l'Ajuntament una sèrie de voreres en mal estat.

2.3.2.3. Organització de la plantilla. Organigrama

L'organigrama de proximitat pot ser diferent en cada institució policial segons el nombre d'efectius, les seves necessitats i altres característiques. Malgrat això considero important establir un esquema general per la proximitat sobre el que després cada institució haurà de realitzar les seves adaptacions.

En primer lloc és fonamental assignar quins agents cobriran cadascun dels microterrisoris decidits prèviament. Per altra banda, han d'haver uns caporals que es faran responsables d'un o diversos districtes donant recolzament als agents de proximitat i, segons les possibilitats de cada institució policial, un sergent que realitzarà les tasques d'organització i gestió de la informació. D'aquest sergent també dependrà la patrulla o patrulles motoritzades assignades al recolzament dels agents de proximitat.

2.3.3. La importància de la motivació i el compromís de la plantilla

Considero vital la motivació i el compromís de la plantilla per l'èxit del projecte. El policia de proximitat dista en molt del concepte estereotipat del bon policia que molts dels agents tenen en l'actualitat i en aquest sentit caldrà dedicar esforços en canviar aquesta mentalitat. Per molts agents, el bon policia és el que patrulla pels carrers muntat en el seu cotxe patrulla, sense relacionar-se amb la gent i practicant moltes detencions de delinqüents, per posar un exemple.

L'agent de proximitat, al meu parer, ha de practicar detencions però aquesta no és la seva única tasca, n'hi ha d'altres igual d'importants i per a les que el policia ha d'estar igualment preparat, format i motivat com són: establir contactes, rebre i generar informació útil, integrar-se en el microterrisori assignat, solucionar problemes, etc.

Per tal d'aconseguir aquesta motivació i compromís pot resultar beneficiós incloure a la plantilla en la creació del pla. D'aquesta manera l'agent pot veure's com a part integrada en el projecte i no com a un mer executor del mateix.

Per altra banda, altres factors que poden contribuir en la mateixa línia són les reunions constants per rebre el feed-back de com s'està desenvolupant el servei, la formació especialitzada que doni eines, coneixements i importància a aquesta funció i, per últim, incloure en les felicitacions del cos els bons serveis realitzats per la pròpia proximitat. Veiem cadascun d'aquests apartats més en profunditat:

2.3.3.1. *Formació interna*

El gran canvi de mentalitat que es necessita per portar a terme de forma òptima la policia de proximitat requereix d'una formació que faci entendre als agents la importància d'aquest servei i que a la vegada els ensenyi la millor manera de fer-ho amb tècniques, coneixements i desenvolupament d'habilitats i capacitats per la tasca diària al carrer.

Audrey Rabot (2004) destaca en el seu article com un aspecte important en el projecte de proximitat portat a terme en la Policia Local de Sant Boi de Llobregat va ser la formació portada a terme. Segons l'autora, se li va donar molta importància a la formació relativa a les relacions amb la comunitat ja que, segons Jordi Samsó⁶, “el 80% dels problemes entre els policies i la població no serien imputables a una mala aplicació dels procediments, sinó a una mala comunicació” (Rabot, 2004, p.208). L'autora també destaca la importància de formar als agents de forma que s'homogeneïtzin els coneixements bàsics per, posteriorment augmentar-los, així com la necessitat de formació dels comandaments per dirigir equips de treball de proximitat.

2.3.3.2. *Reunions*

Per aconseguir aquest convenciment i compromís en el projecte considero necessària l'aprovació i aportació de la plantilla. Audrey Rabot (2004) destaca en el seu article com part de l'èxit de la implementació del servei de policia de barri a la ciutat de Sant Boi de Llobregat es va produir gràcies a tenir en compte les experiències prèvies del cos de policia. Considero que promoure reunions directament amb la plantilla, tant agents com comandaments, és fonamental. D'aquesta manera s'aconseguirà que, en primer lloc, l'aportació dels agents suposi un augment qualitatiu del projecte, gràcies als seus coneixements del territori, societat i necessitats pròpies, i, en segon lloc, la seva aportació en la definició i creació del projecte, afavoreixi la seva involucració durant la posada en pràctica per sentir-se part involucrada.

⁶ Director de Serveis de la ciutat de Sant Boi de Llobregat i Intendent de la Policia Municipal de mateix municipi en l'any 2004, any en que es va publicar l'estudi d'Audrey Rabot (2004).

2.3.3.3. *Felicitations*

Per concloure, un altre aspecte que té relació amb la motivació i el compromís de la plantilla és el reconeixement dels agents integrants en aquest tipus de servei. Aquest reconeixement pot ser informal, per exemple felicitant personalment als agents en un brífing⁷ quan s'ha executat algun servei de forma destacada, i formal, amb un diploma o medalla quan el servei destaquï per la seva excepcional importància o complexitat.

Caldrà per tant revisar les pautes que indiquen els elements tinguts en comte a efecte de les felicitacions per evitar la inèrcia de premiar sempre els que tenen a veure amb grans operacions policials, detencions o investigacions. Hauran d'incloure's altres ítems que premiïn també serveis relacionats amb la proximitat (veure annex 2)

2.3.4. **La meva pròpia definició de proximitat policial i l'objectiu general**

En la meua opinió, la policia de proximitat és una estratègia de servei que aproxima la institució cap a un model policial proper al comunitari, amb la finalitat de fomentar la legitimitat policial mitjançant una intensa i freqüent relació, convivència i interacció entre la policia i la ciutadania (i totes les seves manifestacions com associacions, institucions i organitzacions) per tal d'augmentar la informació relativa a les seves inquietuds de desordre, degradació, incivisme i inseguretat, incrementant així les possibilitats de prevenir i fer front a aquestes problemàtiques de forma eficient.

Tenim per tant quin és l'objectiu general de la policia de proximitat; augmentar la legitimitat policial. Així, en les següents pàgines d'aquest capítol continuaré acotant i perfilant la meua proposta general de policia de proximitat, estudiant quins són els seus objectius específics, funcions i forma d'avaluació.

⁷ El brífing és la reunió que els agents realitzen abans de sortir a treballar al carrer amb el comandament (normalment el cap de torn) per analitzar aspectes d'interès com: incidències greus de la jornada anterior, possibles problemàtiques de la jornada entrant, novetats relacionades amb protocols d'actuació, entre d'altres. Existeixen a vegades brífings en mig del torn o al finalitzar però acostumen a ser per motius excepcionals.

2.3.5. Les línies estratègiques i els objectius específics de la proximitat policial

Per establir objectius específics que desenvolupin l'objectiu general (millorar la legitimitat) és fonamental que, com ja he explicat, cada institució policial realitzi un projecte d'adequació i adaptació a la seva realitat, característiques i entorn. Malgrat això, considero que són necessàries unes línies estratègiques adequades que guiïn l'establiment d'aquests objectius per tal de apropar-nos a una definició i acotament comú de proximitat, ja que aquesta és una de les mancances detectades actualment de la proximitat policial.

En la meua opinió les línies estratègiques que guiaran l'establiment d'objectius específics han de venir definides pels aspectes més importants estudiats en la legitimitat i proximitat, és a dir, pels propis factors, característiques i errades estudiades en aquests capítols teòrics. No desenvolupar-ho d'aquesta forma implicaria una selecció arbitrària i sense fonamentació de cap tipus, tal i com actualment ve donant-se en moltes institucions. Considero imprescindible que els objectius específics que s'estableixin a qualsevol policia de proximitat vagin dirigits estratègicament cap a una millora de legitimitat, no cometent les errades que fins ara s'han vingut donant.

Per tant, la legitimitat ens marcarà les dues primeres línies estratègiques a les que la proximitat pot fer front⁸ i que s'originen en els factors interns, definits en el primer capítol com aquells que modifiquen l'opinió del ciutadà quan interactua amb la policia⁹.

La primera línia estratègica ve definida pels dos factors interns centrats en els resultats, aquests són els objectius i l'eficàcia de la institució. La proximitat, com ja hem vist, pretén aconseguir informació relativa a les preocupacions d'inseguretat dels ciutadans per incloure-les en els seus objectius. L'assoliment d'aquests objectius farà que l'eficàcia policial sigui molt més propera al que la societat espera de la institució. Els objectius específics que trobarem en aquesta línia estratègica estaran orientats a millorar la seguretat; el desordre; la degradació; l'incivisme; les percepcions de seguretat; el percentatge de victimització; la quantitat, qualitat i tractament de la

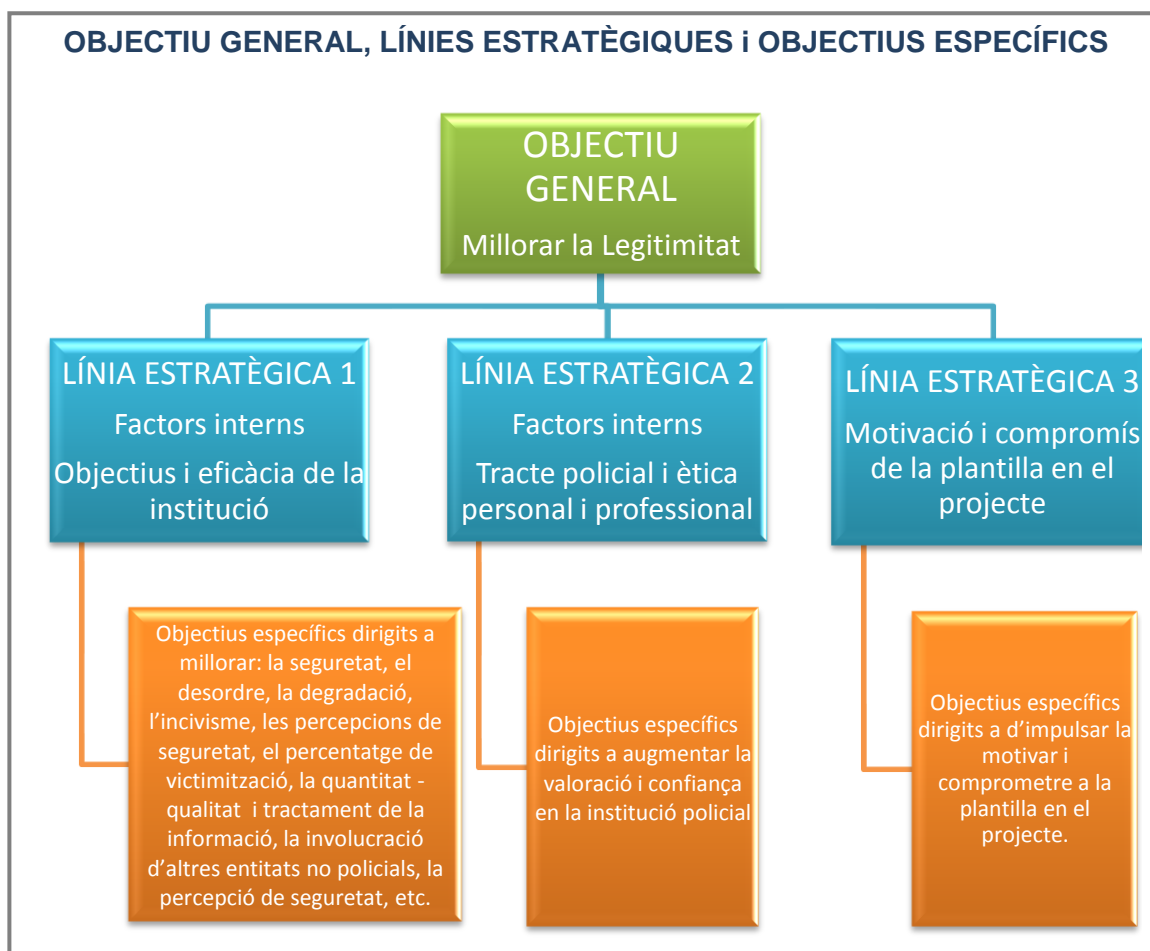
⁸ Una altra línia estratègica per promoure la legitimitat és la que desenvolupa els factors externs però, per les seves pròpies característiques, aquests factors no es poden millorar mitjançant la proximitat i s'hauran de fer servir altres vies, com les unitats de comunicació amb els mitjans de premsa o les unitats de relació amb les institucions escolars, per exemple.

⁹ En la proximitat aquests factors interns també han sigut un eix d'estudi fonamental, ja que, és en aquests punts on la proximitat pot actuar directament per generar legitimitat. Es basen en la interacció freqüent i intensa amb la ciutadania per tal d'influir positivament en la seva opinió. Per això és una eina tan important per la legitimitat.

informació i la involucració d'altres entitats no policials, per posar-ne diversos exemples.

La segona línia estratègica ve definida pels dos factors interns que més tenen a veure amb la relació amb la ciutadania, aquests són el tracte policial i l'ètica personal i professional dels agents. Els objectius específics que trobarem en aquesta línia estratègica estaran orientats a millorar la valoració i confiança en la institució policial.

La darrera línia estratègica ve definida per la teoria estudiada en aquest capítol, la motivació i compromís de la plantilla en el projecte. Al meu parer, no dedicar esforços en aquesta línia és una inversió de temps i recursos destinada al fracàs perquè són els agents els que, un cop dissenyat tot el projecte, interactuen amb la ciutadania i, tal i com hem estudiat, en aquesta interacció és on la proximitat pot aconseguir bons resultats, gràcies als quatre factors interns que influeixen en l'opinió ciutadana i per tant en la legitimitat de la institució. Els objectius específics que trobarem en aquesta línia estratègica estaran orientats a millorar les actituds positives dels agents i comandaments envers el projecte.



Il·lustració 3: Esquema que mostra l'objectiu general, les tres línies estratègiques d'actuació i les tendències dels objectius específics de cadascuna d'aqueste línies (elaboració pròpia)

Per tant, és evident que impulsar objectius específics que desenvolupin aquestes tres línies estratègiques permetrà a la proximitat promoure la legitimitat policial, acotant la indefinició existent fins ara en aquest tipus de servei policial però, a la vegada, permetent l'adequació necessària a cada institució policial.

2.3.6. Les funcions de la proximitat policial

Les funcions de qualsevol projecte van molt relacionades amb els objectius i actuacions específiques de cada cas concret. Sense aquesta concreció és impossible establir les funcions a desenvolupar en la proximitat policial però, de forma general, podríem establir que els agents de proximitat desenvoluparan, a més de les funcions pròpies i clàssiques establertes per cada cos policial, les funcions següents:

- Resposta als requeriments de sala.
- Execució dels serveis diaris planificats.
- Obtenció de contactes i informació al microterritori.
- Presència activa en les reunions amb associacions, institucions i organismes.
- Introducció de dades al programa informàtic per generar informació útil relativa a la seguretat.
- Transmissió de problemes no competència de la policia a les entitats responsables.
- Seguiment de problemàtiques detectades al microterritori.

2.3.7. L'avaluació de la proximitat policial

Igual que en l'apartat anterior, sense els objectius específics del cas concret és impossible establir una avaluació, ja que els propis objectius ens han d'establir l'avaluació del què volem assolir. Malgrat això vull destacar dos aspectes que considero fonamentals per l'avaluació de la proximitat.

En primer lloc destacar, tal i com ja hem estudiat, que l'avaluació no pot centrar-se en es indicadors tradicionals d'activitat policial. Són necessàries altres vies, que complementin a aquesta, mesurant aspectes igual d'importants en la proximitat policial com són la qualitat del servei o el tracte ofert.

En segon lloc, destacar que, sota el meu punt de vista, s'han de realitzar dos tipus d'avaluacions. Per una banda, l'avaluació d'indicadors d'impacte, que centraran el seu control en els objectius i com aquests canvien l'entorn sobre el que volem incidir i, per l'altra, l'avaluació dels indicadors de resultat, on el que controlarem bàsicament seran les actuacions que considerem adequades per portar a terme els objectius fixats.

BLOC 2. PROPOSTA D'APLICACIÓ EN LA POLICIA LOCAL DE SANT FELIU DE LLOBREGAT

Capítol 3

Pla Específic de Proximitat a la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat

Mitjançant un anàlisi bibliogràfic i reflexions personals hem estudiat fins ara com es genera legitimitat policial completa i com la proximitat pot arribar a ser l'eina fonamental d'aquest objectiu. En aquest capítol realitzarem la darrera passa que ens queda per tancar el cercle d'aprenentatge; la revisió de la proximitat en una policia local. D'aquesta forma ens adonarem quina és la realitat i quines problemàtiques principals existeixen en l'aplicació pràctica.

La policia escollida és la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat perquè vaig treballar-hi entre els anys 2011 i 2013 i puc realitzar l'anàlisi des de l'observació com a participant. Així, el meu coneixement sobre la institució em permetrà centrar-me en una elaboració qualitativa del document i no capficant-me en la recollida d'informació.

En aquest capítol vostè podrà llegir un primer anàlisi de l'estructura socio-geogràfica de Sant Feliu de Llobregat. Posteriorment realitzaré un estudi de la institució policial i, per finalitzar, un diagnòstic de com s'està portant a terme la policia de proximitat.

Cal destacar que, en les conclusions d'aquest treball, tenint presents totes les errades detectades en l'actual model de proximitat de Sant Feliu de Llobregat, i també els coneixements consolidats en els capítols teòrics de legitimitat i proximitat policial, desenvoluparé la meua proposta de proximitat policial en aquesta policia local.

Cal, però, conèixer primer quina és la situació actual de Sant Feliu de Llobregat.

3.1. Anàlisi extern: Anàlisi socio-geogràfic del Municipi¹⁰

Sant Feliu de Llobregat és el municipi capital de la comarca del Baix Llobregat, a la província de Barcelona, formant part de la seva àrea metropolitana.

La seva superfície és de 11,79 km², dividida en set districtes, amb un total de 43.734 habitants, una densitat de població de 3.651,19 habitants per km² i una mitjana d'edat de 41,33 anys.

Limita amb els municipis de Molins de Rei pel nord; Sant Joan Despí pel sud; Barcelona, Sant Cugat del Vallès i Sant Just Desvern per l'est i Sant Vicenç dels Horts i Santa Coloma de Cervelló per l'oest.

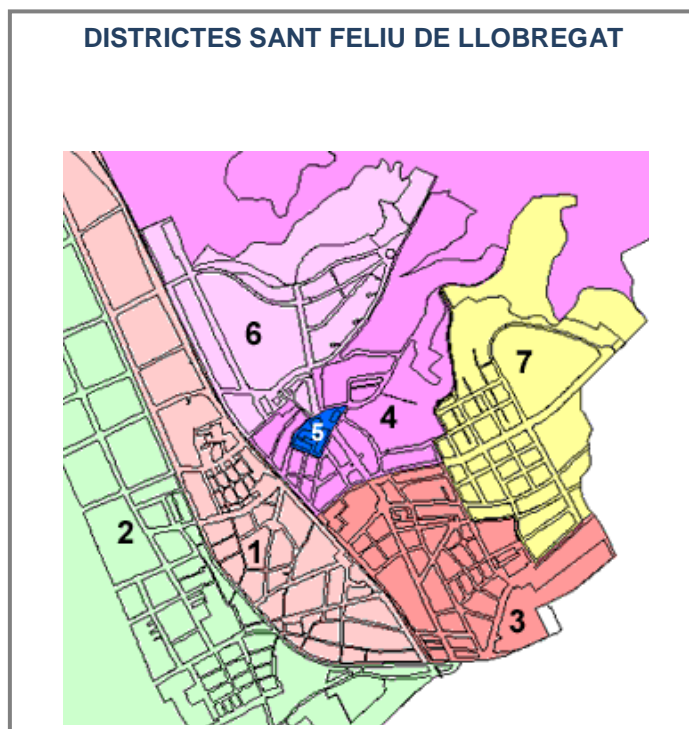
Segons dades de Idescat (2013) la mitjana anual d'atur a l'any 2013 va ser de 3.719,3 persones.

Té com a vies de comunicació rellevants l'autopista AP-2 i l'autovia A-2.

La línia fèrria creua el municipi direcció Nord-Oest/Sud-Est, dividint el municipi en dos.

Per desplaçar-se per l'interior dels seus set districtes, compostats per dotze barris, es poden fer servir alguna de les tres línies d'autobús urbà (SF1, SF2 i SF3). Per fer-ho cap a fora de la ciutat es poden utilitzar les tres línies d'Autobusos Metropolitans de Barcelona (L10, L52 i N12), els trens de Rodalies Renfe (Línies R1 i R4), el Tramvia (Línia T3), els autobusos Soler i Sauret i els autocars Roig.

¹⁰ Totes les dades que en aquest apartat es presenten han estat actualitzades el 15 de maig de 2014 i extretes de la web de l'Ajuntament, la qual es referència a la bibliografia del present treball com: Sant Feliu de Llobregat (2014).



Il·lustració 4: Els set districtes de Sant Feliu de Llobregat (imatge extreta de la web de l'Ajuntament (www.santfeliu.cat))

3.2. Anàlisi intern: Anàlisi de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat

3.2.1. Organització

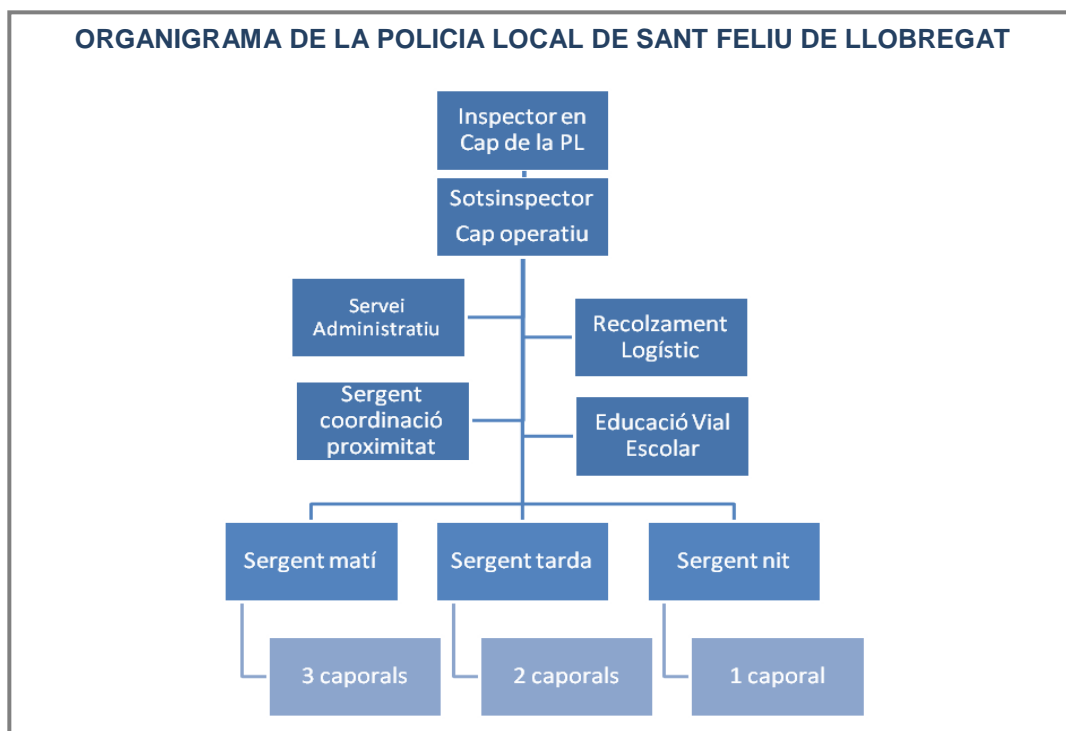
La Policia Local de Sant Feliu de Llobregat té la seva prefectura al carrer Eugeni d'Ors número 3, molt a prop de l'Ajuntament i el centre del municipi.

Es treballa un total de 1650 hores anuals amb assignacions semi-fixes¹¹ als tres torns de treball existents: matí, tarda i nits, gestionats pel sotsinspector.

En el torn de matí és on s'exerceixen les funcions especials d'educació vial, policia rural (patrulla per zones rurals tipus boscs), recolzament logístic (que s'encarrega de tot el referent al material) i serveis administratius (gestionant principalment denúncies i accidents de trànsit).

¹¹ Els agents tenen torns fixos però les rotacions sí es poden donar. Cada sis mesos el sotsinspector envia un correu electrònic perquè qui ho desitgi demani el canvi de torn. En cas que algú decideixi canviar de torn ho farà, sent que l'agent que més temps porta en el torn que s'ha produït la sol·licitud d'accés ha de sortir. Per exemple: si l'agent A demana passar al torn de matí, l'agent B (que és el que més temps porta en el matí) haurà de sortir. Si l'agent B desitja tornar al matí ho haurà de fer passats sis mesos. D'aquesta manera es garanteix una estabilitat laboral als agents i, a la vegada, una certa mobilitat.

La plantilla consta d'un total de 58 persones treballant en la institució. Aquestes són: 1 auxiliar administratiu, 44 agents, 7 caporals, 4 sergents, 1 sotsinspector i 1 inspector, en la forma jeràrquica següent



II-lustració 5: Organigrama de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat (elaboració pròpia).

3.2.2. Dinàmiques de funcionament

A la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat els serveis de matí i tarda barregen reacció i proximitat des de fa poc més d'un any, ja que anteriorment l'estil era totalment de patrullatge motoritzat. El servei de nit funciona en la seva totalitat a reacció.

Així, a l'hora d'inici de servei de matí i tarda els agents acudeixen al brífing sense saber quina funció realitzaran en la jornada que es presenta, és a dir, sense saber si faran d'operador, reacció en vehicle logotipat o proximitat. El comandament (normalment el sergent cap de torn) assigna dos agents a un vehicle policial tipus turisme, dos a motocicletes tipus scooter i la resta d'agents realitzen funcions de proximitat sortint des de prefectura, a peu per parelles, sense cap objectiu ni indicació més que la limitació de la zona per la que han de patrullar.

Normalment a les patrulles de proximitat se l'assignen els barris més propers a prefectura perquè les caminades no siguin tan grans i els agents puguin anar a la seva destinació i tornar a prefectura en un temps no excessiu, per exemple per fer el descans.

Com a norma general, els serveis i requeriments telefònics que arriben a l'operador els encomana a la patrulla de quatre rodes o als motoristes en scooter. D'aquesta manera l'agent de proximitat esdevé un caminant que no respon a serveis, a no ser que se'ls trobi en via pública, i no té objectius concrets a desenvolupar.

3.2.3. Diagnòstic de la policia de proximitat

3.2.3.1. *Diagnòstic socio-tècnic*

En primer lloc, és important destacar que, actualment, no existeix cap protocol, circular ni document escrit que descrigui els objectius, actuacions, funcions, organització o avaluació del servei de proximitat.

Existeix un sergent coordinador de proximitat que, en horari de matins, realitza tasques de proximitat, entrevistes amb associacions de veïns, reunions amb institucions, vigila les autoritzacions de les parades del mercat setmanal dels dilluns (mercadillo), etc. Aquest sergent no té cap relació ni dona cap instrucció als agents de proximitat d'aquell dia sent, a efectes pràctics, dos unitats diferenciades, els agents per una banda caminant i el sergent per l'altra realitzant visites i reunions.

Les institucions, associacions i organitzacions sobre les que el sergent fa seguiment són un total de 12.

3.2.3.2. *Diagnòstic politico-cultural*

Aquesta falta de concreció en objectius i funcions, conjuntament amb la falta d'organització i lideratge provoca en els agents la sensació de no estar exercint funcions policials.

Per la gran majoria dels agents passejar pels carrers suposa una jornada més cansada que anar en vehicle i per tant les tensions internes poden sorgir quan determinats grups opinen que alguns agents surten beneficiats i sempre van en vehicle.

A més, aquesta desorganització i manca d'objectius provoca que els agents considerin la proximitat com un servei secundari, inferior, sense importància i amb una finalitat exclusivament polític-propagandística, ja que, pels agents, l'únic objectiu de tant agent caminant pel carrer sense finalitat alguna és que la gent vegi a la policia als seus barris i això pugui traduir-se en vots pel govern.

3.2.3.3. Diagnòstic de control i millora

Actualment, tal i com hem vist, la pròpia dinàmica del servei de proximitat emprat no s'està portant a terme cap tipus d'avaluació. No existeix cap element de control ni millora més que fer sortir als agents a caminar pels carrers de Sant Feliu de Llobregat. Això provoca que com a primeres mesures del projecte es pugui establir com objectiu aquest mateix element.

Malgrat això, exposaré a continuació una sèrie de dades importants de l'any anterior que, tot i no ser específiques de proximitat, considero importants a l'hora de plantejar canvis en aquest model. Les primeres fan referència a estadístiques policials però, per no cometre l'errada esmentada en l'apartat teòric de fer servir només indicadors tradicionals d'activitat policial, exposaré altres informacions com són les queixes ciutadanes en relació a convivència, les actuacions realitzades per incivisme i que succeeix amb la col·laboració d'altres entitats.

·Seguretat ciutadana

Les dades relatives a la seguretat ciutadana, segons la Junta de Seguretat de 2013, van mostrar una reducció de les faltes i els delictes penals coneguts respecte a l'any anterior. Concretament es van passar de 1.601 faltes i delictes penals coneguts al 2012, a 1.543 al 2013.

D'aquests 1.543 fets coneguts, 1.177 van ser per faltes i delictes contra el patrimoni, és a dir, un 76% aproximadament.

· Enquesta de seguretat pública de Catalunya 2013

De les dades de l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya de 2013, em resulten destacables varies dades referents a Sant Feliu de Llobregat que seran importants tenir en compte pel meu pla de proximitat.

La primera és la nota mitjana de percepció de seguretat del municipi, amb un 6,3 de qualificació, sent la mitjana catalana de 6,6.

Pel que fa a la percepció de civisme la nota és 5,9, sent la mitjana a Catalunya de 6,0.

La valoració dels serveis de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat són de 6,2, sent la mitjana catalana per les policies locals de 6,6 i per als mossos d'esquadra de 6,9.

Per últim, a Sant Feliu de Llobregat la victimització marca un percentatge de 15,8% en il·lícits del tipus furts, robatoris, atracaments i agressions i 5,1% en danys a bens privats, sent la mitjana catalana de 16,2% i 4,9% respectivament.

· Les queixes veïnals

El número de queixes presentades a l'Oficina d'Atenció al Ciutadà de l'Ajuntament relatives a seguretat i a ordenances municipals va ser de 549.

Entre aquestes queixes destaquen com a més nombroses les produïdes per estacionaments de trànsit, amb un total de 230, i les de molèsties de bars i restaurants amb un número de 161 queixes.

· Les actuacions per incivisme

L'any 2013 es van recollir un total de 1.532 actuacions per incivisme, de les quals en 783 es va realitzar algun tipus de denuncia administrativa.

Les actuacions més freqüents en aquest tipus de serveis van ser les que relacionades amb sorolls provinents d'habitatges, amb 485 actuacions, i les de gent molestant a la via pública per sorolls, amb 289.

· Altres entitats col·laboradores en el servei de seguretat

Per últim destacar que altres entitats participen actualment en tasques de seguretat. l'Oficina d'Atenció al Ciutadà és una, recollint queixes dels ciutadans, però n'hi ha altres com són el servei de manteniment, parcs i jardins, la protectora d'animals (externa a l'Administració), entre d'altres.

Malgrat aquesta col·laboració, el temps de resposta d'aquestes entitats acostuma a ser molt alt, sense poder donar dades més concretes per falta de medicació en aquest sentit. Això suposa un mal servei prestat per part de la policia, que és qui te coneixement del fet perquè el ciutadà li comunica, sense que la solució estigui dins de les seves competències i possibilitats en moltes ocasions.

Conclusions

Com hem estudiat la legitimitat policial necessita dues vessants fonamentals per ser completa, la vessant objectiva, que li confereix la llei, i la subjectiva, que li atorga la ciutadania segons es desenvolupin els factors extern i intern que la generen.

Els factors externs són els relatius a l'opinió pública, determinada per aspectes polítics, econòmics i socials. En canvi, els factors interns es basen en un tracte just i correcte dels agents, una correcta ètica personal i professional demostrada i uns objectius per part de la institució propers al ciutadà. Així doncs, podem concloure que els elements fonamentals en la generació de legitimitat policial són la qualitat del tracte que els agents ofereixen i els objectius de la institució, que han de ser propers a les preocupacions del ciutadà.

Precisament la proximitat és una forma de treball policial centrada en les relacions amb la ciutadania, la qualitat del tracte i el coneixement dels seus neguits d'inseguretat, desordre i incivisme. Per això, segurament qualsevol projecte de reforçament de la legitimitat ha de passar per la millora del treball policial en aquest tipus de servei.

Tal i com hem estudiat en aquest treball, aquesta proximitat policial viu en una època d'indefinició i aquest document ha tractat de donar pautes generals que puguin aportar quelcom en aquest sentit.

La proximitat ha de centrar la seva finalitat en la millora de la legitimitat policial per tal d'augmentar l'eficàcia policial i obtenir una major cooperació ciutadana.

En el cas concret de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat serien necessaris canvis a nivell organitzatiu i funcional, donat que la desestructuració del seu servei de proximitat és important.

Realitzat un anàlisi de les seves característiques internes considero que s'han de destacar una sèrie de debilitats importants que afecten a aquest servei. Per una

banda, trobem una manca d'efectius i poca experiència d'aquests en la proximitat que la pot afectar negativament. D'igual forma, ho pot fer la seva absència d'objectius específics, funcions i avaluació, que generen una sensació de manca de protagonisme d'aquest servei en la institució i que, en conseqüència, provoca una valoració i predisposició negativa dels agents envers el propi servei. Per altra banda, centrant-nos en aspectes de funcionament de la institució, trobem una falta de formació important, amb una plantilla tancada gairebé sempre als canvis i amb una tendència a la inèrcia en el treball.

Per tal de poder desenvolupar una proposta de qualitat, no es pot perdre de vista les amenaces que envolten aquesta institució en relació al seu servei de proximitat. Una d'aquestes amenaces és la negativa per part del Govern a invertir diners per iniciar un servei de qualitat en la proximitat. Això suposa un possible problema, per exemple, si fossin necessaris més agents, una formació continuada o una millora dels ordinadors i programes informàtics necessaris per gestionar tot el volum d'informació que aquest servei produirà. A més, una altra amenaça important, en el desenvolupament de la proximitat policial a Sant Feliu de Llobregat, serà la poca integració en la vida de la ciutat que actualment té la institució.

Hi han, però, una sèrie de fortaleces que la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat sí posseeix i que li poden ser útils per desenvolupar la seva proximitat. Pel que fa als aspectes directament més relacionats amb la institució, és important tenir present les seves bones condicions laborals que poden generar una millor conciliació familiar i per tant, un estat anímic dels agents més favorable. Per altra banda, des del punt de vista de recursos materials, són importants per a la proximitat les cinc motocicletes tipus scooter que aquesta policia local ja té i que poden suposar un total de cinc agents realitzant proximitat als microterritoris més allunyats de prefectura, sense la necessitat de desplaçar-se a peu fins a ells. En relació a la vessant més operativa cal destacar que per la seva experiència com a policies locals d'aquest municipi, la gran majoria presenta un alt coneixement tant de l'entorn, com dels processos i tràmits oportuns en cada tipologia de servei. A més, vull subratllar, que molts d'aquests agents tenen un nivell de coneixements alt i/o molta predisposició per la feina, cosa que afavoreix l'aprenentatge i la dinàmica del grup. Per últim, és important destacar que la figura del sergent de proximitat ja és present, amb un total de 12 institucions contactades i generadores d'informació.

Des del punt de vista extern, existeixen un seguit d'oportunitats que no es poden obviar a l'hora de dissenyar i desenvolupar el projecte de proximitat a Sant Feliu de Llobregat. La primera d'aquestes oportunitats és el desig per part de l'actual govern

d'apropar la policia local a la ciutadania. Aquesta predisposició ha de ser aprofitada, per exemple, per treballar conjuntament amb l'equip d'informàtics de l'Ajuntament perquè (un cop establertes les necessitats de gestió d'informació derivada del servei de proximitat) desenvolupin un programa informàtic i els protocols adients per administrar i tractar l'esmentada informació. Per altra banda, un altre factor molt important són les altres entitats col·laboradores en la seguretat, incivisme i desordre, sobretot internes de l'Administració, com per exemple manteniment, neteja o parcs i jardins. En moltes ocasions la disposició a participar d'aquestes entitats és completament proactiva i només caldrà coordinar accions per fer el servei més eficient.

Per tant, tal i com hem vist, a Sant Feliu de Llobregat és possible un canvi en el servei de proximitat cap a un més eficaç i eficient, aprofitant les oportunitats i fortaleces pròpies. Un cop estudiada tota la teoria de legitimitat i proximitat, en les properes pàgines tractaré de concloure com crec jo s'ha de portar a terme la proximitat a Sant Feliu de Llobregat, de manera que l'impuls de la legitimitat pugui ser real i efectiu.

Considero que la implementació de la policia de proximitat a Sant Feliu de Llobregat no es pot donar en un sol any. El termini per desenvolupar-la i posar-la en marxa en la seva totalitat serà de tres anys, degut a l'existència de diversos projectes que cal desenvolupar abans, com són l'enquesta pròpia de legitimitat o l'enquesta pròpia de motivació i compromís dels agents.

És necessari marcar uns objectius, i unes actuacions per assolir aquests objectius, abans d'establir l'organització i funcionament de la proximitat en la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat.

En la meua proposta, l'objectiu genèric de la proximitat és el d'establir un sistema propi de proximitat policial com a servei bàsic i principal per millorar la legitimitat de la institució, gràcies a una interacció dirigida, estratègica, freqüent i intensa amb la ciutadania.

Tal i com hem estudiat, una de les deficiències més importants que presenta actualment la policia de proximitat és la manca d'objectius. Per tant, per desenvolupar les tres línies estratègiques¹² que ens portaran a assolir l'objectiu general de millora de la legitimitat, els objectius específics de la proximitat, conjuntament amb les actuacions per portar-los a terme, són els següents:

¹² Aquestes línies estratègiques són les estudiades en el segon capítol del treball: Objectius i eficàcia de la institució; Tracte policial i ètica personal i professional dels agents; i Motivació i compromís de la plantilla en el projecte.

·Línia estratègica 1: Objectius i eficàcia de la institució

1. Disminuir els il·lícits penals coneguts al municipi¹³.
2. Disminuir els percentatges de victimització al municipi.
3. Augmentar la percepció de seguretat al municipi en l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya.
4. Augmentar la percepció de civisme al municipi en l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya.

Actuacions:

- Patrullatge al microterritori per prevenir accions delictives i incíviques i augmentar la informació referent a seguretat.
 - Presència dirigida en els punts que generin més inseguretat segons la franja horària.
 - Reunions amb institucions, organitzacions i associacions per donar a conèixer eines d'autoprotecció i augmentar la informació relativa a seguretat.
 - Creació d'un portal web de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat on es doni informació referent a seguretat i incivisme i també se n'obtingui.
 - Formació contínua a agents i comandaments relativa a seguretat ciutadana, incivisme i aplicació d'ordenances municipals.
5. Aconseguir un augment de les informacions d'importància mitja-alta, respecte l'any anterior, en el sistema d'anàlisi d'informació de seguretat (SAIS).

Actuacions:

- Disseny del sistema SAIS conjuntament amb el departament d'informàtica de l'Ajuntament.
- Aplicació del sistema SAIS en el servei de proximitat.

¹³ Existeixen objectius on deliberadament no quantifico el percentatge de millora. Per fer-ho necessitaria els resultats dels darrers 5 anys per estudiar la seva evolució, però existeixen objectius que prèviament no s'han fet mai (i per tant és impossible aconseguir aquests resultats) i d'altres que, malgrat haver intentat obtenir la informació, ha estat impossible.

6. Involucrar en la seguretat altres institucions internes o externes a l'Administració perquè donin respostes inferiors a 30 minuts pels casos urgents, 48 hores pels casos d'urgència mitjana i 7 dies hàbils pels poc urgents¹⁴.

Actuacions:

- Disseny de solucions específiques per a cada problemàtica de competència no policial.
- Establiment de protocols concrets pel traspàs del servei i de la informació no policial a la institució corresponent.
- Reunions bimensuals amb les institucions no policials col·laboradores en el servei de seguretat.

Línia estratègica 2: Tracte de la policia i ètica personal i professional dels agents

7. Augmentar la puntuació de valoració dels serveis realitzats per la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat en l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya.

Actuacions:

- Formació relativa a millorar els factors interns generadors de legitimitat policial.
8. Augmentar la puntuació de la valoració general de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat en l'Enquesta Pròpia de Legitimitat Policial.

¹⁴ Estableixo aquests temps de resposta atenent a criteris lògics. Si un agent es troba quelcom perillós a la via pública (una tapa de clavegueram desapareguda, per exemple) pot restar al lloc durant 30 minuts fins que es solucioni el problema. En els casos d'urgència mitjana (com per exemple, la manca d'una llamborda en una via poc transitada) establir 48 hores per la seva reparació ho considero correcte, perquè només senyalitzant el problema (amb un con, per exemple) serà suficient per evitar qualsevol mal. Per últim, els problemes poc urgents tindran una setmana per a la seva reparació, no saturant així les demés institucions col·laboradores (per exemple, la llum d'un fanal fosa que, a l'existir altres fanals propers, no impedeix circulació de vianants)

Actuacions:

- Disseny de l'enquesta pròpia de legitimitat policial.
- Aplicació de l'enquesta pròpia de legitimitat policial.
- Reunions anuals amb els comandaments per detectar i corregir errades.

Línia estratègica 3: Motivació i compromís de la plantilla en el projecte

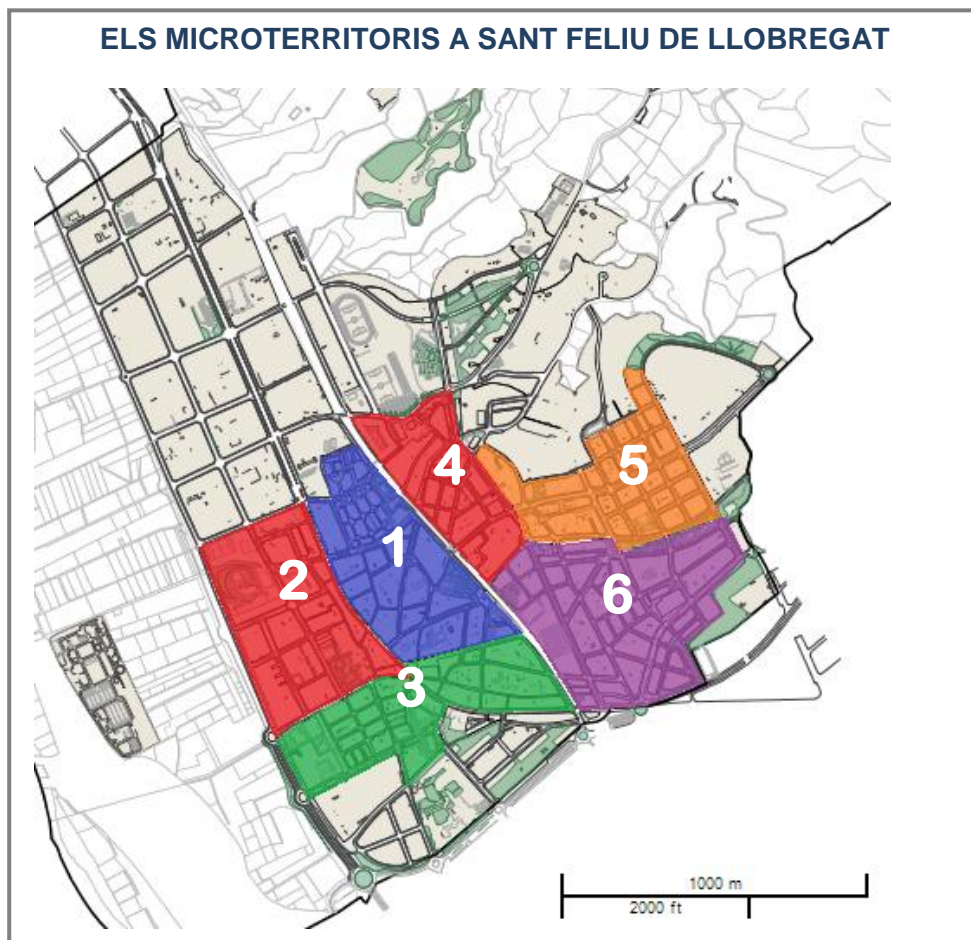
9. Augmentar la puntuació en l'Enquesta Pròpia de Motivació i Compromís dels Agents de Proximitat.

Actuacions:

- Disseny de l'enquesta pròpia de motivació i compromís dels agents de proximitat.
- Aplicació de l'enquesta pròpia de motivació i compromís dels agents de proximitat.
- Reunions anuals amb els comandaments, agents i sindicats per detectar i corregir errades.

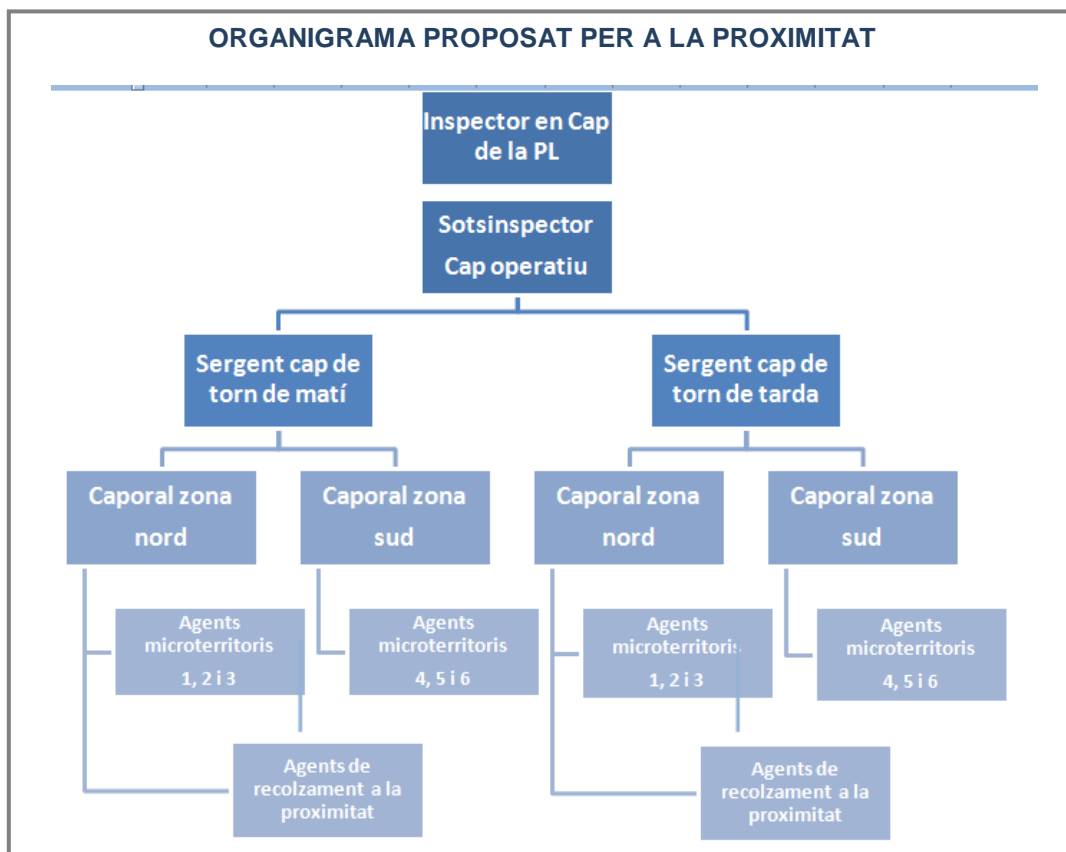
Un cop establerts els objectius específics i les actuacions per dur a terme la proximitat a la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat estem en disposició de plantejar la seva organització.

En el següent mapa proposo la distribució territorial dels microterritoris, elaborada tenint en compte els criteris establerts en el segon tema. Aquests són una amplitud territorial no excessivament gran, les característiques geogràfiques de cada zona i el volum total de treball de cada microterritori (segons conflictivitat i densitat de població). En aquest sentit, és important destacar que en els microterritoris 2 i 4 (pintats en vermell) serà necessària, per seguretat, el patrullatge en binomis dels agents de proximitat, ja que aquestes zones solen ser les principals generadores de serveis.



II-lustració 6: Organització territorial. Divisió dels microterritoris a Sant Feliu de Llobregat (elaboració pròpia)

Per portar a terme aquest repartiment necessitarem un total de 20 agents de proximitat, 4 agents de recolzament a la proximitat, 4 caporals i 1 sergent de proximitat, que es repartiran equitativament en els torns de matí i tarda. L'organigrama resultant serà el següent.



Il·lustració 7: Organigrama proposat per a la proximitat en la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat (elaboració pròpia)

Pel que respecta a les funcions cal diferenciar que existiran unes funcions més adreçades a l'execució, que les realitzaran bàsicament els agents, i unes més de caire coordinatiu, responsabilitat dels comandaments.

Per tant, en primer lloc, els agents de proximitat desenvoluparan les funcions de patrullatge al microterritori, resposta als requeriments de sala, execució dels serveis diaris planificats, obtenció de contactes del microterritori, introducció de dades en el sistema informàtic SAIS (Sistema d'Anàlisi d'Informació de Seguretat), presència activa en les reunions amb institucions, organitzacions i associacions.

En segon lloc, els caporals s'encarregaran de donar suport als agents de proximitat, coordinar accions conjuntes de diversos microterritoris, tractar informació obtinguda en les seves zones, gestionar la patrulla de recolzament a la proximitat i assistir a reunions importants (per exemple, el Consell de Barri).

Els sergents dels torns matí i tarda tindran les funcions de dissenyar (conjuntament amb el servei d'informàtica de l'Ajuntament) el programa SAIS (Sistema

d'Anàlisi d'Informació de Seguretat), proposar solucions a problemàtiques de competència no policial, assistir a reunions municipals i coordinar tot el servei.

El sotsinsector s'encarregarà de gestionar (conjuntament amb el servei d'informàtica de l'Ajuntament) el portal web de la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat, també mantindrà reunions amb els responsables de proximitat d'altres municipis, desenvoluparà els programes de formació relatius a les tasques de proximitat (seguretat ciutadana, actituds incíviques, qualitat de servei, i relacions amb la comunitat) i aprovarà els protocols de servei.

L'inspector tindrà les funcions de disseny i aplicació (conjuntament amb la participació de centres universitaris) de les enquestes pròpies de legitimitat policial al municipi i motivació i compromís de la plantilla.

Pel que respecta a la dinàmica de funcionament de la proximitat, en la Policia Local de Sant Feliu de Llobregat, és important destacar que el torn de nit no el desenvoluparà. Continuarà amb l'estil de patrullatge reactiu i motoritzat a requeriment degut, principalment, a que a la nit gairebé no hi ha gent al carrer, ni institucions o botigues obertes i per tant la finalitat de la proximitat es perd.

En canvi, els torns de matí i tarda sí tindran com a servei principal i central la proximitat, trobant-se la majoria dels agents vinculats a aquest servei.

Cada agent de proximitat tindrà un microterritori assignat¹⁵ (que sempre serà el mateix) i es dirigirà a ell a l'inici del torn, després de la reunió prèvia amb els comandaments, en motocicleta tipus scooter.

En el seu microterritori l'agent realitzarà dues tasques fonamentals. La primera serà el patrullatge lliure, per on l'agent consideri més convenient, amb les finalitats, per una banda, de prevenir o intervenir en el delicte i en les actituds incíviques i, per l'altra, obtenir informació relativa a inseguretat, desordre i incivisme. La segona funció seran el patrullatge a peu i els serveis planificats. Entre aquests últims hi hauran els punts de control específics¹⁶ (que estratègicament s'hauran decidit després d'analitzar un seguit d'informació obtinguda) i reunions programades, ja siguin planificades pels

¹⁵ Hi ha microterritoris on la vida social és intensa, els requeriments són comuns i la conflictivitat és alta. En aquests microterritoris serà necessària, per seguretat, la presència de dos agents de proximitat que patrullaran junts, en comptes del patrullatge individual comú a la resta de microterritoris.

¹⁶ Els punts de control específics són espais de la via pública on es destina un agent de policia perquè desenvolupi tasques, normalment, de prevenció en un interval de temps determinat. Per exemple, la plaça d'un barri plena de joves després de la sortida dels col·legis amb la intenció de prevenir el consum de drogues o un carrer ple de botigues a l'hora de tancament dels establiments comercials per prevenir robatoris.

comandaments (com per exemple amb el Consell de Barri) o acordades pel propi agent (per exemple, amb una associació de veïns per estudiar una problemàtica concreta).

Durant el servei els agents es trobaran amb incidents a la via pública que escaparan de les competències estrictament policials (per exemple, la branca d'un arbre caiguda a terra o pintades grolleres a la persiana d'una botiga). Per gestionar aquests incidents l'operador es posarà en contacte amb l'entitat externa corresponent o el departament de l'Ajuntament que pertoqui, activant el protocol adient en funció de l'emergència establerta per a cada problemàtica.

Tota la informació que els agents de proximitat obtinguin durant el seu servei, així com les reunions acordades, hauran de ser introduïdes en un programa informàtic, anomenat SAIS (Sistema d'Anàlisi d'Informació de Seguretat). Aquesta informació serà analitzada pels caporals i el sergent cap de torn (de matí o tarda), que derivaran la informació a altres unitats de la policia, a altres departaments de l'Ajuntament o a institucions externes.

Existiran, entre altres unitats i serveis diferents a la proximitat, uns quants agents que realitzaran tasques de recolzament a la proximitat. Aquests agents es desplaçaran per tot el municipi en cotxe policial logotipat a fi d'ajudar en cas de necessitat als agents de proximitat, per exemple, en el cas d'un servei amb risc o el trasllat d'un detingut. A més, una altra tasca d'aquestes unitats serà la de patrullar per les zones on no s'hagi establert proximitat. És el cas, per exemple, dels polígons industrials.

Per acabar el treball, és precís establir un sistema d'avaluació que controli el correcte desenvolupament del projecte. Aquesta avaluació ens permetrà establir si s'estan assolint els resultats i, en cas negatiu, detectar-ne els perquès i corregir-los.

En la meua proposta, l'avaluació de la proximitat policial vindrà donada per dues vies. La primera, anual, consistirà en el control dels indicadors d'impacte, on s'avaluarà si es compleixen cadascun dels 9 objectius específics plantejats. La segona via, mensual, vindrà marcada per un control dels indicadors de resultat. En ells analitzarem si les actuacions que teníem previstes s'estan complint conforme al plantejat inicialment. En cas negatiu s'han d'estudiar els motius i corregir-los, ja que si no serà impossible assolir els objectius fixats.

Bibliografia

- BEETHAM, D. (1991): *The Legitimation of Power*. Macmillan, London.
- BOTTOMS, A., TANKEBE, J. (2012): Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, 102.
- COICAUD, J. (2002): *Legitimacy and politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GARLAND, D. (2005): *La cultura del control social. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya*.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*.
- GUILLÉN, F. (2012): *Policia i seguretat*. Universitat Autònoma de Barcelona, Dept. de Ciència Política i de Dret Públic. Servei de Publicacions Bellaterra.
- HINSCH, W. (2008): Legitimacy and Justice. *Political Legitimation without Morality?*. Springer. London.
- HINSCH, W (2010): Justice, Legimacity and Constitutional Rights. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. 13, p.39-54.
- HOUGH, M., JACKSON, J., BRADFORD, B. (2013): *¿De qué depende la legitimidad de la policía? Resultados de una investigación Europea*. Barcelona: InDret Revista para el anàlisis del derecho.
- INNERARITY, D. (2004): *La sociedad invisible*. Madrid: Ed. Espasa, p.51-70.
- IDESCAT (2013): Disponible en pàgina web: <http://www.idescat.cat/emex/?id=082114#h80000000000>. Consultada el 15 de maig de 2014.
- JACKSON, J., BRADFORD, B., HOUGH, M., MYHILL, A., QUINTON, P., TYLER, T.R. (2012): Why people comply with the law?. Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. *British Journal of Criminology*, 52, p.1051-1071.
- MOORE, M.H. (2011): Avaluació del CompStat. Una innovació administrativa important en el manteniment de l'ordre. *A Apunts de seguretat*. 10, p.55-76.
- NEBRERA, M. (2002): L'autoritat legal. Idees d'Autoritat. Institut d'Estudis Humanístics Miquell Coll i Allentorn. P.9-16.

- NEWBURN, T. (2007): *Criminology*. Cullompton i Portland: Willan Publishing.
- RABOT, A. (2004): Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas. A *Revista Catalana de Seguretat Pública*. Escola de Policia de Catalunya, p.199-217.
- REQUENA HIDALGO, J. (2013): La proximitat policial a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat. A *Revista Catalana de Seguretat Pública*. Institut de Seguretat Pública de Catalunya, p.83-117.
- SANT FELIU DE LLOBREGAT (2013): Disponible en pàgina web: <https://www.santfeliu.cat/common/doc/document.faces?xmid=22896>. Consultada el 15 de maig de 2014.
- STANKO, B. (2010): ¿Por qué la voz de las víctimas es importante para mejorar la policía?. *10 años de encuesta de seguridad pública de Cataluña: Experiencias Europeas: Balances y retos de futuro*. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Secretaria de Seguretat, p.105-118.
- STERNBERGER, D. (1968): Legitimacy. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. 9, p.244. New York. Macmillan.
- TYLER, T.R. (1990): *Why the people Obey the Law*. New Haven: Yale University Press
- TYLER, T.R. (1998): Trust and Democratic Governance, In V. Braithwaite & M.Levi (eds.). *Trusts and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, p.269-294.
- TYLER, T.R. (2006): Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57, p.375-400.
- TYLER, T.R. (2011): Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, 8, p.254-266.
- VÁZQUEZ, D., FERNÁNDEZ, E. (2013): *Confianza en los Tribunales Penales. Una vía normativa a la cooperación ciudadana con la justicia más allá de la amenaza y la coerción*. Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología. Artículos 15-18.

Annexos

Annex 1. Els models policials

Segons Francesc Guillén (2012) els models policials possibles són bàsicament tres. A la vida real mai es donen de forma absoluta sinó que es tendeix cap a una banda o altra però per explicar-los amb més facilitat farem servir un resum en la seva forma més radical. Segons l'autor, els tres models policials més importants són:

- Model de servei públic o de policia comunitària.

Els policies són poc més que ciutadans amb uniforme, servidors d'altres ciutadans.

Les potestats necessàries per garantir la seguretat rau en la sobirania, en el poble com a conjunt de ciutadans.

Les exigències de transparència cap al públic i de responsabilitat davant la ciutadania són clarament imprescindibles.

Les preferències, objectius i prioritats de la policia haurien de quedar completament postergades a les preocupacions de la ciutadania.

- Model de policia governativa.

La policia s'emmarca dins d'un dels tres poders clàssics de l'Estat, concretament en l'Executiu, i està sota les ordres del Govern i sotmesa al principi de legalitat.

Les prioritats les defineix el Govern, el ministre de l'Interior i altres autoritats del Ministeri.

Els ciutadans intervenen en la definició de les polítiques i en les prioritats de policia i seguretat en la mesura en què participen en les eleccions.

Els ciutadans són clients diferits, però no directes, ja que els professionals de la policia han d'acomplir els objectius i les prioritats establertes per les autoritats legítimament elegides.

No hi ha obligacions específiques de transparència exigides per la finalitat i la concepció del model. La comunicació de les actuacions a la població poden ser positives però no són una obligació.

- Model professional.

La policia es considera un servei professional a la ciutadania i per tant ell, i no els ciutadans o el govern, determina les prioritats.

La transparència i la comunicació amb els ciutadans no tindria, més enllà de les exigències legals i constitucionals, una rellevància notable.

Annex 2. Nous aspectes a tenir en compte per les felicitacions dels agents

El següent llistat és una proposta personal d'aspectes a afegir als punts que actualment es tenen en compte a l'hora de concedir distincions i felicitacions. Són una sèrie d'ítems que potencien la tasca de la proximitat. Per tant, podran ser felicitats els agents que hagin obtingut bones valoracions en els següents aspectes, establerts per ordre d'importància.

1. L'informe i/o valoració del regidor de barri sobre cadascun dels agents de proximitat.
2. L'informe del comandament assignat on es valoraran aspectes subjectius com: el grau d'implicació, les actituds i aptituds demostrades, l'execució de la feina, la responsabilitat, etc.
3. Les intervencions realitzades per l'agent i grau de satisfacció assolit.
4. La qualitat i rellevància dels informes realitzats pel propi agent sobre informacions i reunions realitzades.
5. La valoració d'altres comandaments que hagin tingut relació amb l'agent per motius de servei durant l'any.