

2 PAPERS

de Persona i Democràcia

Llibertats, Seguretats i Civisme

Persona + Democràcia

Joaquim Xicoy

2 PAPERS

de Persona i Democràcia

Llibertats, Seguretats i Civisme

Edita:
Persona i Democràcia–Joaquim Xicoy
Primera edició: Desembre 2010

Queda rigorosament prohibida, sense l'autorització escrita de l'editor, la difusió i la reproducció total o parcial d'aquesta obra.

Índex

Presentació	7
“El civisme i els valors a la societat actual”	9
Dr. Joan Lluís Pérez Francesch	
Llibertat i Seguretat: conflicte o equilibri	13
Manuel Milián Mestre	
Civisme, Valors, País i Poders Públics	19
Tomás Gil Márquez	
Persona, civismo y democracia: Un enfoque criminológico	23
José R. Agustina	
Cap una política catalana de seguretat integral	33
Joan Dídac Gallardo Soria	
Seguretat, convivència i risc	39
Xavier Martorell	
L'accés electrònic del ciutadans als serveis públics: La seguretat davant nous reptes i amenaces	45
Josep Cañabate Pérez	
Grup d'experts sobre seguretat, llibertats i civisme	57
Document del Grup d'experts en matèria de seguretat	59
Ponents i Experts	99

Presentació

Aquest número de la Col·lecció “Papers de Persona i Democràcia” recull les aportacions i els treballs duts a terme arran del Seminari que “Persona i Democràcia-Joaquim Xicoy” va organitzar el 5 de juny de 2010, en col·laboració amb el Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona i desenvolupats durant l’estiu de 2010 per un grup d’experts, d’alt nivell, en matèria de seguretat.

El grup d’experts i ponents ha estat coordinat per Jordi Miró i Meix, vice president de “Persona i Democràcia-Joaquim Xicoy” i ha tingut com a responsable de l’àmbit de seguretat a Joan Dídac Gallardo i com a responsable de l’àmbit de llibertat al professor Joan Lluís Pérez-Francesch, que coordina també aquesta col·lecció.

Pel que fa al fons de la qüestió, la idea central del document es que la preocupació per la inseguretat no pot deixar de banda el respecte dels drets fonamentals i de la idea de llibertat. El civisme ha esdevingut el marc de drets i deures que cal respectar avui, en tots els ordres de la vida.

El debat que ha ocupat les societats democràtiques, especialment les europees, sobre l’equilibri entre seguretat i llibertat es veu ara superat per la proposta d’introduir el civisme com a assumpció personal de responsabilitat envers la comunitat. Aquest número de “Papers” es proposa reflexionar sobre la necessitat de gaudir d’una ètica, en la actual societat complexa i heterogènia, tot tenint en compte els valors i les arrels que informen la nostra cultura.

Per altra banda, de la mateixa forma que cal parlar de llibertats com a concreció veritable de l’autèntica llibertat, el concepte de seguretat es plasma en diferents àmbits de la vida en societat i les persones experimenten voluntats i interessos no sempre fàcils de conciliar: Aspirem a gaudir dels drets propis i generals en un entorn de garantia que, en principi, ha de ser tutelat per l’estat, únic legítim ostentador del recurs a la força.

A més, en l'actualitat, la demanda ciutadana de seguretat –entesa com a ordre públic i com a garantia de l'estat de dret– s'ha anat ampliant cap a una nova concepció que tendeix a reclamar, també, la previsió, prevenció, coordinació i atenció de tota mena de contingències –antigues i noves– que amenacen la percepció d'un entorn segur, estable i previsible en la vida de les persones.

Les qüestions que es plantegen son, entre d'altres:

- Son els valor cívics la resposta a la clàssica confrontació entre llibertat i seguretat?
- Quin paper ha de tenir el civisme com a factor de responsabilitat personal en l'exercici dels drets i les llibertats?
- La garantia final de la seguretat ha de raure en una societat forta o en un estat ben organitzat?
- Es raonable –i sostenible– una expectativa de “seguretat total” davant tota mena de successos o contingències?
- Quin preu esta disposada la societat a pagar per gaudir de la sensació de que “tot està sota control”?

Pensem que la qualitat de les ponències i les intervencions, juntament amb la notable capacitació, el prestigi i l'experiència d'aquest grup de treball multi-disciplinar, pot resultar d'especial utilitat per a centrar el debat sobre la relació entre l'exercici dels drets i llibertats dels ciutadans i els deures que comporta aquesta condició de ciutadania.

El volum ha estat estructurat en dues parts: D'una banda, les aportacions que, en forma de ponències o intervencions, es van fer en el decurs del seminari i que han servit per a situar les reflexions inicials, analitzar la situació i oferir un marc conceptual i ideològic. La segona part recull, per altra banda, els treballs i les conclusions del grup d'experts independents que ha desenvolupat les qüestions apuntades al seminari a partir de les disciplines pròpies de cada un dels membres de l'equip.

Andreu Cruañas i Acosta
Director de “*Persona i Democràcia – Joaquim Xicoy*”

“El civisme i els valors a la societat actual”

Dr. Joan Lluís Pérez Francesch

I

Primer de tot, vull agrair la possibilitat de col·laborar entre “Persona i Democràcia. Joaquim Xicoy” i el grup de recerca sobre Llibertat, seguretat i transformacions de l’Estat de la UAB, perquè és una mostra de les sinèrgies i les preocupacions comunes, en l’intent de comprendre la nostra societat actual, tot actuant en això que ara s’anomena la transferència cultural i social. Les reflexions des de la universitat s’han de connectar amb les que acullen entitats de la societat civil, per tal d’articular un discurs el més complet i útil possible.

En el present cas, la sinèrgia, que és el punt de vista metodològic d’aquesta jornada és la comprensió del civisme com un conjunt de regles i actituds morals que donen un sentit determinat a la llibertat i a la seguretat, atès que forneixen un concepte de persona, i un humanisme edificat sobre aquella base moral. Hem de recordar ara que el civisme es podria comprendre com una mostra de la llibertat política, la qual com va escriure Montesquieu a *L’Esprit de les lois*, és ni més ni menys que complir la llei. Aquesta no és per tant una imposició, en aquestes coordenades, sinó la condició *sine qua non* de la mateixa idea de llibertat.

En conseqüència, la possible tensió entre llibertat i seguretat, que tant amoïna avui es veu superada per la vivència del civisme. Un civisme que lluny de ser qualsevol acatament sense sentit de les lleis és producte de la condició cívica, de la correlació ponderada entre deures i drets (en especial els drets fonamentals que han fornit la cultura i la forma de vida d’occident). Un civisme, a més, que expressa la pertinença a una comunitat de vida, amb uns valors mínimament compartits pe tots els seus membres.

II

No es pot oblidar que els drets i els deures són dues cares de la mateixa moneda. I per a que això sigui així realment, cal compartir una “cosmovisió”, és a dir, una visió del món que doni sentit als membres de la comunitat. Avui, el multiculturalisme, ha pretès dissoldre els vincles comuni-

taris i ha caigut en la idea errònia d'igualar totes les cosmovisions, de manera que ha generat un conflicte social, una cultura dels drets sense deures, una manca de sentit global de la vida. No hi ha res més antide-mocràtic que el multiculturalisme entès com una tabula rasa de la història, de la cultura, de les condicions que han format una determinada societat, perquè propugna un "home sense atributs", que desemboca fàcilment en el relativisme ètic, la confusió mental i la manipulació.

Per això considero que cal tornar al discurs de les *virtuts cíviques*, enteses com la vivència de *valors sòlids*, conseqüència d'una convicció comuna sobre que vol dir el bé, i que vol dir ésser bona persona i bon ciutadà. Sovint, en absència d'accions cíviques espontànies, es recorre a la norma jurídica, a l'ordenança municipal, o en altres àmbits al codi de bon govern, de col·lectius i fins i tot de societats de capital, perquè un cop perdut el nord moral, no hi ha més remei que fer us de la imperativitat. Però no tot es pot deixar a la imposició normativa; cal anar més enllà i esperar que amb bona educació les virtuts humanes es desenvolupin i es practiquin.

Avui ens cal *recuperar una idea de ciutadania activa, de ciutadania virtuosa*. Per tal de superar l'individualisme, la massificació o el consumisme que ens devoren, és urgent construir o redescobrir el missatge constructiu de les virtuts humanes per la vida pública, a partir de posar sobre la taula les virtuts teològiques i cardinals –per dir-ho des del discurs del catolicisme cultural. L'ètica de les virtuts s'emmarca en el si d'un plantejament comunitari o republicà, que té els seus orígens en els clàssics grecs i llatins (com ara Aristòtil i la seva definició de l'home com animal polític) i en la filosofia medieval (que construeix l'argument de les virtuts del cristià, com es mostra en Ramon Llull). *La conseqüència més important de la revitalització d'aquesta línia de pensament és que ens dona criteris per tal de poder afirmar que ser bona persona és ser bon ciutadà. I no es poca cosa això.*

III

L'incivisme no sempre es manifesta com a delinqüència. Sovint són actes de "baixa intensitat violenta", que molesten a la convivència, com llençar papers a terra, pintades, etc. o sigui manifestacions de la falta de respecte pels altres i pel bé comú. Socialment afecta la reflexió sobre els límits de la tolerància (recordem que es tolera el que es considera dolent). En tot cas, genera inseguretat en l'espai públic.

Aquí, voldria recordar que l'incivisme el poden provocar els ciutadans però també els poders públics, mitjanant el que s'ha anomenat la "mala

administració". Aquesta consisteix en actuar amb desconsideració al ciutadà, amb manca d'humanitat. La reedició permanent del decimonònic "vuelva usted mañana" de Larra.

L' incivisme provoca també un cost social molt gran. A banda de la destrucció de l'espai públic en sentit ampli (del patrimoni i de les condicions d'una convivència digna), comporta tenir en compte plans de reeducació permanent, sense oblidar el recurs al dret sancionador (multes, treball en benefici de la comunitat, etc).

L' incivisme no tan sols dona mala imatge. És un fenomen propi de l'actual societat líquida, amb límits difícils de definir, i amb poc autocontrol de les persones. I també cal recordar que posa en dubte la idea d'autoritat, sense la qual és difícil articular una societat madura.

IV

Hi ha alguns temes candents sobre els quals cal definir-se en nom del civisme. En primer lloc, els elements simbòlics estàtics com el crucifix als espais públics, o a les escoles, que formen part de la nostra tradició cultural. No em sembla de rebut ignorar el seu sentit cultural i històric. En segon lloc, l'ús del "burka" i altres teixits que cobreixen el rostre, inadmissibles en nom dels principis de seguretat jurídica, i de la dignitat de la dona. En tercer lloc, el debat sobre la manera d'anar vestit al carrer, en especial a l'estiu, i fins i tot si les ordenances municipals han de tolerar la nuesa total en els carrers. Són temes que en ocasions es radicalitzen, però sobre els quals és imprescindible que hi hagi una presa de decisió social a partir d'un mínim comú denominador. Penso que una decisió raonable ha de partir de l'acceptació de la laïcitat responsable (que no és el mateix que el laïcisme militant).

V

Considero que el món necessita una ètica comuna, que uneixi pobles i cultures en un mínim comú denominador per a totes les persones de bona voluntat. Una ètica que defineixi clarament els principis que han de ser respectats arreu. Una *ètica mundial* que no permeti la dictadura del relativisme, de la indiferència, del poder establert de forma autoreferencial, o de les forces econòmiques que no donen la cara.

Avui vivim uns canvis molt importants, que afecten les relacions entre persones (el matrimoni, la família, les relacions de parella, entre pares i fills), entre col·lectius (immigració, grans canvis generacionals, noves

concepcions derivades del gènere, etc) i entre Estat i la societat (les privatitzacions, ineficiències en molts serveis públics). Tot plegat està provocant sovint problemes sobre com reaccionar davant les noves situacions. Avui, a més, es dona, al meu parer, una *crisi de la idea de servei, en el marc de la cultura individualista que ens domina*. El món d'avui necessita humanitzar-se. La necessitat d'humanitzar-se és un paradigma molt vell, que afecta aspectes tan importants com què vol dir ser ciutadà, i fins i tot què vol dir ser persona, avui.

En tot cas, em sembla urgent propiciar un canvi de conductes i d'actituds, per tal que es respectin més els drets i s'exigeixen millor els deures de les persones. I per a fer això, cal tenir mínimament clars uns valors sòlids sobre els quals construir la convivència, amb unes referències compartides per tota comunitat civilitzada. A les intervencions que segueixen anirem copsant diferents aspectes que penso són emanació d'aquesta idea general.

Llibertat i Seguretat: conflicte o equilibri

Manuel Milián Mestre

Una qüestió prèvia

1. - Jo parteixo d'una filosofia, que es podria qualificar de monista. Es a dir conforme a uns principis sòlids, coherents, estructurats i jerarquitzats. (Ja sé que alguns em qualificaran de conservador o tradicional en les teories morals, però jo m'apunto al concepte de Kolakowski de que és possible una concepció socialista-lliberal-conservadora a la vegada.

2. - Estem en un marc de referències pluralistes, seguint el concepte de la multiculturalitat (Giovanni Sartori). Això ens porta a un conflicte d'inici en la estructura dels valors socials a la nostra societat. Si seguim les teories de *Isaiah Berlin* de la irreductibilitat dels bens i valors, òbviament caurem, no ja en el totalitarisme, sinó en el relativisme, al no acceptar un ordre sistematitzat de valors. És a dir, la multiculturalitat entesa com una juxtaposició de valors i categories que crearan diferències - racionals o no- en la valoració de la ciutadania, dels seus drets i llibertats, a vegades a partir de la concomitància en els principis axiomàtics, però en la diferenciació de la concepció moral (no ètica) de les cultures matrius d'aquets comportaments socials (exemple: islamistes i cristians). ERGO:, com diu G. Sartori, estem davant d'una perspectiva de conflicte.

3.- Aquesta multiculturalitat (que no pluralitat, que és integradora en la diferència) acaba creant una consciència d'equivalències en els conductes morals i en la interpretació racional dels valors. Això ens aboca a un problema terrible pel civisme i la convivència que rau en la impossibilitat d'un esquema de valors i bens fonamental que "determina" la conducta cívica dels ciutadans = el relativisme moral, que qüestiona o dissol les normes de la conducta cívica (per uns son bons certs valors, que per altres son el contrari).

4.- A partir d'aquí el comportament social genera tot un seguit de conflictivismes, no sols en la convivència social, sinó també al modus i manera de canalitzar la conducta individual:

- a) Què s'entén per seguretat en aquest cas?
- b) En una societat multicultural la democràcia pot acabar patint força perquè entren en conflicte sistemes filosòfics, morals i polítics fins un cert punt contradictoris.

Ex.- la democràcia és una antinòmia en la cultura islàmica, on la societat tant sols és pot considerar la **ummah** (Deu - societat i autoritat és el mateix, o fins i tot la nació és un concepte vaporós, perquè tant sols hi ha una=la nació dels creients que nega els drets dels no-creients o infidels (els cristians) ? Com es concilia la llibertat i la convivència (=seguretat) amb aquest principi teològic - polític?

5.- Crec que aquí rau el fonament del problema = la diferència com a sistema social i els conflictes que es deriven en aquesta diversitat que és el nexa de la societat multicultural, o societat del conflictivisme. Per això resultarà decisorí definir els límits o la concomitància entre llibertat i seguretat al dia d'avui.

Llibertat i Seguretat

Els principis acostumen a entrar en conflicte.

- a) Una màxima llibertat podria acabar amb la seguretat.
- b) Una màxima seguretat podria acabar amb la llibertat

No hi ha una solució perfecta, però **sense un important grau d'un dels principis, l'altre no es pot garantir.** Així doncs,

- a) La llibertat és també garantia de seguretat
- b) La seguretat és també garantia de llibertat.

Per tant, davant una situació de risc és necessari posar-hi límits a la llibertat, tant per mantenir la seguretat com per preservar la llibertat en uns mínims acceptables.

Vivim en una **societat acomodada (¿decadent?)** i post – heroica:

- Preferim que l'Estat prioritzi la seguretat
- La societat no lluitarà per defensar les seves llibertats.

No obstant, actualment vivim també en una societat de risc (Ullrich Beck):

- Malgrat això, la societat es nega a veure certes amenaces. Prefereix deixar la gestió en mans d'un Estat, cada cop més ineficient, sense preocupar-se del l'abús contra les llibertats.
- Les amenaces canvien més ràpidament i són potencialment més destructives. Això és degut a:
 1. evolució tecnològica
 2. augment dels fonamentalismes
 3. globalització i debilitat dels Estats.

Clausewitz (De la Guerra): la guerra és “un veritable camaleó”. Si a la època d'en Clausewitz era canviant, ara al segle dels canvis encara ho és més. Guerra o qualsevol element d'inseguretat: terrorisme, delinqüència, màfies, inseguretat econòmica, especulació financera (globalització del capital), etc.

Tres situacions:

1. El pitjor mal és perdre la seguretat i la llibertat. Possible situació.
2. El bé absolut és tenir 100 % de seguretat i de llibertat. Això no existeix. Cercar-lo seria, a la pràctica, caminar cap al pitjor mal.
3. S'ha de mantenir l'equilibri entre seguretat i llibertat. L'única solució: MAL MENOR.

Per defensar la llibertat hem de negar el dret a destruir-la. Per exemple: fonamentalisme islàmic. El cas del burka a Lleida. Negar el dret a portar burka és una defensa de la llibertat de la dona.

En casos més greus, per defensar la llibertat i la seguretat és necessari utilitzar la violència o violar certs drets per part de l'Estat (mal menor). Condicions, segons Michael Ignatieff:

- Sempre que sigui el cas d'un mal menor
- Tesi aplicable tant a períodes d'emergència com a èpoques de pau aparent.
- En cas d'emergència, suspensió de drets civils, donat que “les excepcions no destrueixen la norma, sinó que la salven, sempre que siguin temporals, estiguin justificades públicament i siguin utilitzades tant sols com a últim recurs”.

- Mai es poden justificar les violacions dels compromisos fonamentals amb la Justícia: tortura, detenció il·legal o assassinat il·lícit.

Davant el terror tenim un dilema: necessitat (**seguretat**) o drets (**llibertat**).

Tipus de respostes a aquest dilema:

Tirania → Triomf de la necessitat.

→ Avui el problema del **medis** = de vegades son de tal envergadura tecnològica que poden qüestionar la legitimitat del sistema de seguretat. (És la mateixa filosofia que “deslegitima” en cert modus el us de la violència de les armes a les guerres contemporànies (postura ètica de Joan Pau II davant la Guerra de l’Irak).

Questions plantejades

1.- Son els valors cívics la resposta a la clàssica confrontació entre llibertat i seguretat?

Sí: els valors cívics sempre que hagi una homogeneïtat de concepte sobre el que signifiquen. Però la llei deurà fixar els termes de la definició, i no deixar-ho a mercè de la interpretació de les cultures que coexisteixen al sí de la societat.

2.- Quin paper ha de tenir el civisme com a factor de responsabilitat personal en l’exercici dels drets i les llibertats?

Tal vegada el de norma màxima (clau de volta) si pretenem la pau social en una societat diversa. Aquest concepte deurà ser establert per llei a partir de la cultura de la societat nadina o d’acollida, o be, consensuada en una convenció semblant al criteri constitucional. (Segons el principi anglosaxó de que la llibertat d’un acaba on comença la del altre) ? Això xoca amb l’Islam.

3.- La garantia final de la seguretat ha de raure en una societat forta o en un estat ben organitzat?

Amb dues coses: 1ª Societat sòlida, definida, integrada, respectuosa de les categories i valors fonamentals. I 2ª un Estat ben organitzat, perquè,

d'altra banda, estarà sotmès a continues tensions desintegradores.

4º.- És raonable -i sostenible- una expectativa de "seguretat total" davant tota mena de successos o contingències?

Veig molt difícil a dia d'avui l'expectativa de la seguretat total. Creixen més les possibilitats dels conflictes que no pas la garantia del control →ergo: anem cap a un sistema progressiu de dificultats agreujades encara més per les conseqüències de la crisi del sistema econòmic, la incidència en els factors conflictuals de les maneres d'aplicació de polítiques correctives, i, probablement, en l'esclat definitiu de la globalització com escenari omni-comprensiu de les societats obertes i els ingents desequilibris dels mons de la pobresa.

→Anem cap a un escenari d'inseguretats o de radicalismes de la dreta o de la esquerra.

5º.- Quin preu està disposada la societat a pagar per gaudir de la sensació de que "tot està sota control"?

La societat contemporània s'equivoca. Ha destruït els sistemes de convivència, al desestabilitzar els sistemes de producció per causa de la globalització, al qüestionar les fonts del Benestar i reduir la seva sostenibilitat en funció del excés del aparell de l'Estat, l'exagerada burocràcia i els dèficits fiscals (Ulrich Beck). Sens dubta els conflictes –i les guerres probables- faran que siguin els àmbits de la llibertat els que pateixin de debò, amb una creixent demanda social de seguretat i confiança, que probablement s'acabarà per constituir en el centre del debat social: la inseguretat i la por faran que es busqui la seguretat amb la limitació de la llibertat. (I sempre que les tendències radicals no imposin fórmules "monistes" o tendents a la temptació totalitària. (Insisteixo, és el clima en el que es desenvolupa l'Islam radical o fonamentalista, la intolerància).

A dia d'avui, veient el que veig, soc pessimista.

Civisme, Valors, País i Poders Públics.

Tomás Gil Márquez

El recent informe de Nacions Unitat situa a Espanya en una posició superior a EUA en el consum de cocaïna, el qual des de 1999 s'ha duplicat a Espanya, provocant que la taxa espanyola de consum és quatre vegades superior a la mitjana europea. Les urgències hospitalàries per consum de cannabis se han quadruplicat per deu en deu anys, la cocaïna passa a representar el 64% dels ingressos urgents per consum de drogues. El 2,2% dels adolescents segons un estudi recent del *Plan Nacional sobre Drogas* reflexa ja que els adolescents entre 14 i 18 anys reconeix que té problemes de memòria associats amb el consum de cannabis. Tanmateix el darrer informe de l' *Observatorio español sobre drogas* posa de manifest que el percentatge d'ingressos per consum de cannabis ha passat de 7,4 % a un 28% en deu anys. Per últim la Ministra de Sanidad y Consumo reconegué fa unes setmanes en la seva comparexencia al Congrés dels Diputats que "*algo no funciona*" i que Espanya es "*sitúa junto a Dinamarca y Reino Unido entre los tres países con mayor proporción de consumidores de cannabis*". El consum de cannabis se ha duplicat en els darrers deu anys i un 36% de jovent entre 14 i 18 anys han consumit cannabis en los darrers dotze mesos, uns 761.000 joves.

Tot allò abans manifestat no solament és greu per afectar a aquesta part tan vulnerable de la nostra societat, els joves si no que a més ha de ser posada en relació amb l'important augment d'agressions de pares a fills denunciat per l'última memòria de la Fiscalia General del Estado que "*recoge con preocupación tal aumento de las agresiones de hijos a padres e incluso abuelos*", i l'important augment de la criminalitat en menors que afecta a lesions, robatoris amb violència en intimidació, robatoris amb força, delictes contra la llibertat sexual, delictes contra la vida i delictes contra la salut pública.

El tercer eix d'aquesta reflexió és l'espectacular augment de l'abandonament escolar a Espanya, el 29,9% de la població espanyola entre 18 i 24 anys no ha completat el nivell d'educació secundària obligatòria i no segueix cap tipus de formació, dades recollides al recent informe del

Ministeri d'Educació i Ciència, dades del curs escolar 2007-2008 i que situen a Espanya al capdavant d'Europa, només ens avança Portugal amb un 39,2% quan Itàlia se situa en un 20%, França un 13,1%, Polònia un 5,6%. Tan sols el 61% de la població d'entre 20 i 24 anys ha completat estudis de secundària, quan la mitjana europea és del 77%.

Segons el meu parer la relació entre un i un altre fenomen és evident i darrere de tota aquesta alarmant situació soterra com causa aquesta tolerància que alguns pretenen esgrimir com a estandard d'un progressisme d'aparador, visió poc realista i, al meu judici de conseqüències aterridores. Crec necessari fer un esforç per dotar de més mitjans els serveis de sanitat i els serveis socials, posar més èmfasi en les polítiques de cohesió social alhora que apostem per una política de tolerància zero en qüestions com la de les drogues i l'alcohol entre els joves. Hem de passar de la cultura de recerca de justificacions a l'injustificable a la del No, a la de prohibir, la de no permetre, i tot això sense complexos, perquè és una necessitat, perquè no anem bé, perquè hem de fugir i rebutjar el *pensament líquid*.

Quan volem construir un model de societat inspiradora en els principis del relativisme, amb poques obligacions i molts drets, quan no prevailem l'esforç, el sacrifici, el treball i el patriotisme, podem entendre que els principis ètics sobre els que es deu fonamentar una societat que ha de prioritzar les persones estan en crisi. En el marc de desesperació certs conceptes desapareixen o es buiden de contingut per donar pas a posicionaments relativistes. Seguint a Mark H. Moore "els directius públics s'han d'esforçar en la tasca de definir propòsits valuosos per a la col·lectivitat i produir-los. A més de la seva continuïtat, han d'estar preparats per a adaptar i reposicionar les seves organitzacions en l'entorn polític i operatiu" (Gestió estratègica i creació de valor en el sector públic, Paidós, 1998, pàgina 91). Hem d'aplicar als nostres procediments de treball el concepte de qualitat, que quan es trasllada a l'àmbit del públic, al meu judici, ha de ser entesa, com la "fonamentació de les nostres organitzacions públiques en els valors de la solidaritat i de la tolerància , en un escrupolós respecte als drets humans, en un elevat nivell de professionalitat . Tenint la necessitat d'incorporar procediments de treball basats en la gestió estratègica: adequar el nostre treball a les demandes reals dels ciutadans en condicions de poder fins i tot anticipar-nos a quines seran aquestes, doncs disposem de la informació necessària, per a no anar a remolc dels esdeveniments. Si no estem en condicions de dissenyar possibles escenaris i els seus consegüents tractaments tindrem institucions fossilitzades.

Es fa necessari reflexionar en relació a la responsabilitat de l'Administració, buscar fórmules que permetin oferir ràpidament als damnificats la compensació o la indemnització que els ciutadans saben trigaran anys que es facin efectives. La tardança produïx una imatge negativa de les Institucions. S'han de buscar les fórmules que per a exigir la responsabilitat v de les Institucions no es faci necessari iniciar recursos judicials que produïxen la sensació de lentitud i de poc interès que es planti cara a la responsabilitat de les Institucions.

Dintre de la responsabilitat de les Institucions un element important a tenir en compte són les denominades Cartes de Serveis que estableixen tot un seguit de declaracions i compromisos, amb obligacions que s'assumeixen i responsabilitats derivades del seu incompliment. Establint-se a tals efectes estàndards de qualitat, procediments definits, sota els principis de la transparència, l'eficàcia i l'eficiència. En línia amb el manifestat es fa necessari afrontar tot el concernent a l'estatut dels funcionaris públics, sota els principis de la professionalitat, de l'accés sota els criteris de mèrit i capacitat, l'objectivitat, la professionalitat dels empleats públics, i la indispensable neutralitat política que faci de les Administracions Públiques un instrument eficaç del que se serveix el Govern per a desenvolupar el seu projecte polític.

A tal finalitat els plans de formació que afecten a la funció pública són element indispensable per a aconseguir aquests objectius, per a això la Deontologia Professional com assignatura ha de ser una constant en els plans de formació dels funcionaris públics: hem de formar en valors no només en habilitats tècniques. La formació com formació permanent, contínua al llarg de tota la carrera professional és un element valuósíssim per a atallar els possibles casos de corrupció en l'Administració. Hem de recordar les paraules de Voltaire "Voldria que tot home públic, quan estigui a punt de fer un disbarat, es digués a si mateix: Europa et mira". Aquestes últimes reflexions ens duen a parlar de la coherència o el que és el mateix la clara coincidència entre els postulats teòrics i l'actuar de la Institucions.

No només s'ha de ser honest si no que a més s'ha de donar l'aparença: cal articular els mecanismes necessaris que permetin albirar clarament per part dels ciutadans que no només existeix una democràcia formal, també s'ha de treballar per la democràcia real, no només la participació cada quatre anys sinó en el dia a dia dels ciutadans fomentant la consciència crítica i una societat civil bé articulada amb capacitat d'opinió i de

mobilització que operi a manera de contrapès contra els signes d'oxidació del sistema que en ocasions se'ns presenten , com per exemple la baixa participació en els processos electorals, l'augment de l'abstenció com i clara manifestació del desencantament i de l'allunyament entre la Catalunya real i l'oficial.

Ens hem d'endinsar en els principis sobre els quals s'aferma qualsevol comunitat sobre les que es pretengui construir un projecte col·lectiu de futur: l'esforç, el compromís, l'ètica, la dignitat de la persona , la transparència dels poders públics, en definitiva els valors sòlids enfront del relativisme que ens ofega, aquests principis han d'ésser transmès a la joventut com antídote enfront a lo superflu, lo material i lo més fàcil.

Persona, civismo y democracia: Un enfoque criminológico

José R. Agustina

I.

Mi punto de partida es que la crisis actual en que nos hallamos (incivismo libertario, insensibilidad moral manifiesta, altos índices de violencia interpersonal, egoísmo individualista atomizante, ausencia de ética en los negocios) responde a un *oscurecimiento de la inteligencia* para conocer el bien y a un *debilitamiento de la voluntad* para decidirse a practicarlo. Trataré de hacer hincapié en estas dos premisas para proponer, frente al primer problema, un retorno al concepto de virtud y al reto consistente en hacerla atractiva en el discurso educativo, político y social, y, frente al segundo, un refortalecimiento de la estructura familiar como entorno propicio para la resiliencia y el autocontrol. En el fondo, subyace el abandono consciente del concepto de persona como realidad normativa. Es decir, desde las corrientes de pensamiento dominantes se ha preconizado un concepto de *libertad sin norte*, sin responsabilidad moral. El hombre se construye y autorrealiza a sí mismo sin límites de deber, llevado por un *emotivismo ético* que se justifica en sí mismo. En ese contexto, por ejemplo, ¿qué significa educar?

Vivimos así en una sociedad *anómica*. La falta de referencias objetivas básicas en el obrar moral y en el discurso político y social dominante ponen de manifiesto la magnitud de la crisis de valores que padecemos. Entre los signos de desazón del hombre posmoderno sobresale un pesimismo existencial que es hijo de aquel relativismo valorativo que nos iba a traer la libertad y la tolerancia. La sensación de angustia y ansiedad es ciertamente una situación paradójica en la época de la historia de la humanidad de mayor bienestar y seguridad. El modelo de felicidad basada un hedonismo compulsivo no hace más que aumentar el vacío existencial y la falta de sentido de una sociedad que camina, más que nunca, a oscuras.

Cuando nos preguntamos por las causas que han provocado esa situación actual de incertidumbre moral estamos interrogándonos por el criterio de verdad vigente en los sistemas democráticos actuales. El para-

digma del consenso como procedimiento que genera propuestas siempre válidas (legítimas) implica que, en democracia, el presupuesto de partida debe situarse por un relativismo valorativo: cualquier proposición legitimada por el criterio mayoritario es legítima y tiene vocación de aplicabilidad, a pesar de la irracionalidad de su contenido. De nuevo, se echa en falta un reconocimiento de la persona como límite a la capacidad normativa del Estado.

II.

Adentrémonos primero en el segundo de los problemas apuntados, a saber, la falta de cohesión familiar en tanto que ésta se revela como el principal *factor de protección*: ¿existe un modelo deseable de familia para reducir la delincuencia violenta?

Como he señalado ya en otro lugar¹, si se consulta buena parte de la literatura criminológica anglosajona se puede constatar la importancia de la estructura y del entorno familiar como el principal de los factores de protección frente al delito. Desde el punto de vista empírico, numerosos estudios corroboran que el influjo de la unión estable de los padres en el crecimiento saludable y la maduración de los hijos posee una relevancia manifiesta en las tasas de delincuencia (por ejemplo, Harper & McLanahan, 2004). En este sentido, la *familia tradicional* reduce las probabilidades de que inicien los hijos una *carrera delictiva*, al tiempo que protege a sus miembros frente a fenómenos de violencia intrafamiliar y frente a victimizaciones provenientes del exterior.

Desde la Criminología, la *perspectiva familiar* es aquella concepción sostenida ampliamente según la cual una *familia fuerte* reduce la existencia del delito, mientras que una *familia débil* contribuye a que éste aparezca en mayor medida. Robert Sampson ha argumentado al respecto que la vida familiar (más que la pobreza en sí misma) es la principal fuerza motora en la generación o evitación del delito. La correlación entre pobreza y problemas familiares es importante, pero nos puede desorientar de forma que pensemos que la pobreza es en sí misma la causa de la delincuencia, cuando en realidad son los problemas familiares los que contribuyen más directamente al delito.

¹ Las líneas que siguen se corresponden, en buena parte, a la introducción que escribí para la monografía colectiva *Violencia intrafamiliar. Raíces, factores y formas de la violencia en el hogar*. Colección Actualidad Criminológica y Penal. BdeF-Edisofer, 2010.

Mediante el discernimiento de si la pobreza está asociada o no a una *familia débil* se puede resolver la falacia de que la pobreza es la causa del delito (*poverty fallacy*) y unir algunas de las piezas más frente a la complejidad a la que nos enfrentamos.

La perspectiva familiar encaja bien con el resto de perspectivas criminológicas comunes. Un ambiente familiar favorable tiende a contrarrestar las fragilidades propias del ser humano, mantiene a los jóvenes alejados de situaciones desfavorables, los aparta de malas compañías, del estar inactivo u ocioso, de tentaciones no deseables, riesgos y provocaciones, fomentando al mismo tiempo el autocontrol cuando es necesario. Más aún, las teorías del control nos dicen que los niños temen a menudo avergonzarse a sus padres al *meterse en problemas*. La vida familiar sirve también para reducir el riesgo de victimización (Felson, 1994: 20).

Pese a todo ello, no resulta fácil priorizar los intereses de los hijos en una cultura social que prima por encima de todo la libertad (en este caso, la de los padres). En tal contexto, parece haberse confundido la bondad de la razonable aspiración a que sea uno mismo el que decida mantener libremente los vínculos emotivos o sentimentales en sus relaciones, con la falta de reflexión necesaria para abordar los conflictos familiares, cuando éstos se presentan. Sin duda, las políticas familiares deberían inspirarse, sin llegar a caer en un excesivo paternalismo, desde una mentalidad responsable, en el principio de conservación de la unidad familiar.

A este respecto, en 2002, el *Institute for American Values* publicó un informe, a partir de interesantes aportaciones basadas en la investigación, en el que se concluía a la luz de las evidencias científicas referidas que *el matrimonio es algo más que una relación emocional de naturaleza privada*. Apoyándose en distintas disciplinas científicas, se constatan los efectos positivos que un modelo de familia basada en el matrimonio, entendido éste como institución natural (no necesariamente religiosa), posee para la sociedad en su conjunto (Wilcox et al., 2004)².

En este sentido, *el matrimonio importa*. Aunque se deba preservar la libertad de las personas (en este caso, de quienes *deciden traer hijos al*

² Wilcox, W.B. et al. (2004) *Why Marriage Matters, Twenty-Six Conclusions from the Social Sciences*. New York: Institute for American Values.

mundo); aunque no todo el mundo pueda o deba casarse; aunque el matrimonio no resuelva *per se* todos los problemas que se sugieren en esta monografía; aun teniendo en cuenta todas las complejas circunstancias que envuelven la vida en común en el seno del hogar, parece que el modelo familiar basado en el matrimonio, en cuanto acuerdo estable de por vida, *interesa a la sociedad e interesa para prevenir la violencia*.

Desde una perspectiva de salud pública, en Estados Unidos se realizó una prospección de los efectos que tendría sobre los hogares con niños el hecho de volver a los niveles de estabilidad matrimonial de los años ochenta: supondría una reducción de casi medio millón de niños que suspenden en la escuela; de casi doscientos mil jóvenes involucrados en acciones delictivas o violentas; de doscientos cincuenta mil niños que requerirían terapia psicológica; de cerca de doscientos cincuenta mil niños que fuman; de casi ochenta mil niños que contemplan el suicidio como una posibilidad y de veintiocho mil que efectivamente lo intentan (*cfr.* reflexiones y datos aportados por el sociólogo Paul Amato en Wilcox, 2004: 65).

Desde la perspectiva, propiamente, de la violencia intrafamiliar, se constatan algunos datos de enorme trascendencia. De nuevo, Wilcox *et. al.* (2004) llegan a las siguientes conclusiones:

(1) Los hijos varones criados en familias monoparentales tienen el doble de posibilidades (como tendencia) de cometer delitos y llegar a ser condenados a penas de prisión antes de cumplir los 35 años (esta tendencia llega a dos veces y media más entre los hijos criados en segundas familias).

(2) Aunque la investigación sobre la relación entre delito, delincuencia violenta y estructuras familiares basadas en la cohabitación se encuentra todavía en sus inicios, no obstante, los estudios indican que los adolescentes que provienen de parejas no casadas tienen mucha más tendencia a entrar en dinámicas de comportamiento delictivo, engaño y fracaso escolar (Manning y Kathleen, 2003)³.

³ Entre otros motivos, los compañeros de la madre tienen mayor tendencia a presentar comportamientos abusivos y a competir con el adolescente por captar o mantener la atención de la madre (Finkelhor *et al.*, 1997; Radhakrishna *et al.*, 2001).

(3) *El matrimonio, factor reductor del riesgo de delincuencia y victimación.* En general, los adultos no casados sufren más episodios de violencia que quienes viven dentro de la institución matrimonial, especialmente en el caso de las mujeres: entre las mujeres solteras y divorciadas las probabilidades de ser víctimas de delitos violentos aumentan hasta cuatro y cinco veces más (respecto de las mujeres casadas); hasta casi diez veces más de sufrir una violación. Entre los varones no casados, el riesgo de convertirse en víctimas de delitos violentos aumenta cerca de cuatro veces más; y las probabilidades de cometer hechos delictivos en función del *factor matrimonio* reviste una importancia decisiva (Horney, Osgood y Marshall, 1995; Sampson y Laub, 1993)⁴.

(4) Las mujeres casadas tienen menores probabilidades de sufrir violencia de género frente a las que viven en pareja. La violencia doméstica o de género contra la mujer sigue siendo un problema grave, tanto dentro del matrimonio, como fuera. Con todo, si bien las mujeres jóvenes deberían saber que el matrimonio no es buena estrategia para reformar a un hombre violento, numerosas investigaciones demuestran que el hecho de no estar casadas y, de forma especial, el hecho de vivir con un hombre fuera del matrimonio, está asociado a un elevado riesgo de abuso (Wilson y Daly, 1992; Strauss y Stets, 1989). Sea cual sea la metodología empleada en las investigaciones, los estudios nos llevan a resultados similares: las parejas no casadas sufren más violencia doméstica que las casadas (Jackson, 1996).

(5) Los niños que no viven con sus dos padres biológicos tienen un mayor riesgo de sufrir maltrato. Es decir, los niños que viven con sus madres (solas), con compañeros sentimentales de éstas o *segundos padres* muestran una mayor tendencia a convertirse en víctimas de abuso infantil de todo tipo. Los factores que difieren de la estructura natural constituida por los padres biológicos aumentan todo tipo de riesgos de violencia y abuso en los hijos. Hasta el momento, vivir con un padrastro ha resultado ser el factor más significativo de abuso infantil (Daly y Wilson, 1996).

⁴ Se ha llegado a estimar, en un estudio sobre 500 delincuentes juveniles crónicos, que aquellos que posteriormente se casaron y disfrutaron de matrimonios de calidad redujeron en un 66% sus niveles de criminalidad (Laub et al., 1998).

III.

Pues bien, de lo anterior se deriva que los bajos niveles de *resiliencia* en el hombre contemporáneo traen causa de la crisis de la familia, no sólo en su estabilidad de base sino también en el cumplimiento de sus funciones básicas. Por ello, deberíamos de preguntarnos ¿qué parámetros educativos y culturales nos conducen hacia una *familia fuerte, estable y responsable*?

No cabe duda que, desde la óptica de las políticas públicas y de las Ciencias Políticas, la función directiva de las normas ejerce un notable influjo sobre la formación moral de la conciencia. En este contexto, la neutralidad ideológica de los poderes públicos ha llevado a convertir el concepto de virtud en un constructo obsoleto, en parte por sus resonancias religiosas. Sin embargo, conviene recuperar un discurso y una acción política decidida que parta de la comprensión de los valores y las referencias objetivas como un elemento esencial en el *desarrollo social sostenible* y en la construcción de comunidades seguras, solidarias y respetuosas con los derechos de los demás. Siguiendo este razonamiento, se debería mirar hacia una nueva revalorización de la ética y la moral como fundamento de un orden social más justo y, en todo caso, exento de violencia.

En el marco de un Estado social, el conjunto de políticas sociales, entendidas éstas en un sentido amplio, tienen una indudable proyección y eficacia en el ámbito de la prevención de la delincuencia. En la medida en que promueven la igualdad de oportunidades y el bienestar de los ciudadanos, vienen a crear aquellas condiciones más adecuadas para evitar la generación de situaciones de tensión. Es decir, plantean la batalla contra el delito *lejos de los muros de la fortaleza*. En ese sentido, se han planteado con éxito políticas públicas que podrían inscribirse en el marco teórico que defiende la teoría de las ventanas rotas (*Broken Windows Theory*).

Sin embargo, las políticas sociales no sólo pueden dirigirse a incrementar el bienestar material de los individuos, grupos sociales y comunidades en que se divide la sociedad. Parece que, a la luz del diagnóstico que sugieren las *teorías de la anomia*, una de las causas que mayor influencia ejercen sobre la generación de frustración, tensiones individuales y sociales y, en definitiva, comportamientos transgresores, se deriva de la falta de referencias objetivas en el universo de los valores que convienen a una sociedad. Es decir, desde este punto de vista, se podría plantear si es legítimo que los poderes públicos no sólo procuren la promoción de unas condiciones saludables en el plano estrictamente material, sino que tam-

bién fomenten, de algún modo, ciertas condiciones, modos de conducta, valores positivos de comportamiento que, sin duda, van a tener efectos importantes en la reducción inmediata o remota de la tasa de delitos.

En este punto, se puede objetar que no pertenece a la misión de un Estado democrático imponer un conjunto de valores materiales, valores o principios que no hayan recibido su legitimidad desde el paradigma del consenso. Es decir, fuera de los valores que subyacen a las normas penales, no se podrían imponer o prohibir (desde ese punto de vista) otras conductas que, pretendidamente, dirijan a la sociedad *hacia alguna parte*. Desde esta postura la pretendida neutralidad valorativa del Estado que debe inspirar la actuación de los poderes públicos impediría adoptar una posición en base a valores. Sin embargo, ningún programa de ordenación social puede escapar a la elección entre una opción u otra en base a valores determinados. En todo caso, conviene distinguir entre (i) prohibir o imponer ciertas conductas o valores; y (ii) promover positivamente, mediante políticas de fomento, algunos valores morales que, sobre la base de una cierta evidencia empírica, tengan efectos importantes en mantener la buena marcha de la sociedad lejos del umbral de los comportamientos delictivos.

Por ejemplo, parece fuera de toda duda que a los poderes públicos debe interesar que los ciudadanos tengan hábitos saludables en el uso de su sexualidad. No sólo para prevenir violaciones o abusos sexuales; impedir la transmisión del SIDA; o evitar situaciones de acoso a la mujer (o al hombre). De este modo, el Estado debería mediante el uso de la coacción proteger a los ciudadanos (prohibir ciertas conductas o imponer otras; por ejemplo, que las empresas implementen protocolos de actuación frente a las situaciones de acoso). No obstante, si se amplía la visión de conjunto respecto del devenir social, se puede entrever que existe un interés público, social, en fomentar las condiciones que faciliten la educación de los hijos en núcleos familiares estables (como ha puesto de manifiesto la investigación criminológica y, concretamente, las teorías de los vínculos sociales informales). Por otro lado, si se retrocede en el tiempo, qué duda cabe que para llegar a esa meta no basta con prohibir la violación, el abuso sexual o el acoso, sino que se podrían arbitrar políticas, incentivos, formas de promoción de valores sexuales que tiendan a preparar a los ciudadanos hacia una *sexualidad responsable* y hacia una estructura familiar preferiblemente indisoluble. Es decir,

si se pretende reducir al máximo los hogares rotos (*broken homes*) sería de interés público promover valores asociados a la abstinencia sexual en la adolescencia; se podría así premiar de forma eficaz la educación de los hijos en un entorno estable (ventajas fiscales, ayudas económicas condicionadas a la no ruptura del núcleo familiar); intervenir más en la preservación de un modelo de medios de comunicación libre de incitadores de la promiscuidad o la infidelidad como desvalor; o, cuando menos, velar para que los medios de titularidad pública sigan esa línea; por último (a título de ejemplo) se podrían conceder ciertos privilegios a aquellas cadenas de televisión privadas que observasen políticas de fomento de ciertos valores de interés público en la línea apuntada.

A partir de lo anterior, se podría proponer la incorporación a los objetivos de las políticas públicas *cómo hacer amable la virtud*. Sin perjuicio del deber del Estado de garantizar y proteger la libertad ideológica, de pensamiento y creencias del individuo, no parece contradictorio que se traten de llevar a cabo políticas positivas de fomento de aquellos valores de reconocido interés público que, aunque no puedan *imponerse* a los ciudadanos, puedan ser objeto de preferencia, recompensa o protección por parte de los poderes públicos (siempre que exista cierta evidencia empírica que demuestre la utilidad social de los mismos). Este planteamiento debería, en todo caso, armonizarse con la neutralidad o aconfesionalidad del Estado por medio de una restricción de tales políticas de fomento de la virtud a aquellos valores que, efectivamente, conduzcan a la reducción de la delincuencia y al progreso de la sociedad. Y, en este campo, la investigación criminológica está llamada a cumplir una misión importante.

Así, por ejemplo, las teorías del autocontrol nos deben animar a promover modelos familiares, educativos y culturales que eleven el nivel de autocontrol del individuo (verdadera garantía de la libertad); rebajen los niveles de ansiedad en la gratificación de satisfacciones inmediatas; promuevan una cultura del esfuerzo, del trabajo bien hecho, de la lealtad a la palabra dada; difundan una imagen de la sexualidad en la que se integre la totalidad de la persona, de forma que se reduzcan los niveles de promiscuidad y el bajo autocontrol derivado del mismo.

Por tanto, ¿puede el Estado dirigir a la sociedad hacia una *idea de bien*?; ¿puede avalar o promover ciertas formas de educación que tiendan a inculcar ciertos valores en la ciudadanía? Sí, siempre que no los impon-

ga. La neutralidad valorativa del Estado, en realidad, es un ideal imposible, siempre, de forma explícita o implícita, las políticas públicas operan con una idea determinada de bien. Es en este contexto donde se circunscribe la acertada visión, a nuestro juicio, de Plutarco de Queronea en su obra *Sobre la educación de los hijos*, donde se puede entrever con nitidez el vínculo entre el concepto de virtud, el nivel de autocontrol y la prevención del delito en una sociedad abierta y plural:

«Resumiendo digo [...] que en estas cosas el único punto capital es una buena educación y una instrucción apropiada, y afirmo que estas cosas son las que conducen y cooperan a la virtud y a la felicidad. El resto de los bienes son humanos y pequeños y no son dignos de ser buscados con gran trabajo [...]. Mas la instrucción es lo único que en nosotros es inmortal y divino [...] ya que por medio de ella y con ella es posible conocer qué es lo bello y qué lo vergonzoso, qué lo justo y qué lo injusto, que cosa, en resumen, hay que buscar y de qué cosa hay que huir: que es necesario venerar a los dioses, honrar a los padres, respetar a los ancianos, obedecer las leyes, estar sometidos a los magistrados, querer a los amigos, ser moderado con las mujeres, ser cariñoso con los hijos. Y lo más importante de todo: no estar demasiado contentos en la prosperidad ni demasiado tristes en la adversidad; ni ser desenfrenados en los placeres, ni apasionados y bestiales en la ira» (Plutarco de Queronea (45-120) *Sobre la educación de los hijos*).

Referencias bibliográficas

Daly, M., Wilson, M. (1996) *Evolucionaary Psychology and Marital Conflict: The Relevance of Stepchildren*, in "Sex, Power, Conflict: Evolutionary and Femenist Perspectives", Oxford University Press, Oxford.

Harper, C., Mclanahan S. (2004) *Father Absence and Youth Incarceration*, Journal of Research on Adolescence, 14.

Horney, J., Osgood, D.W., Marshall, I. (1995) *Criminal Careers in the Short-Term: Intra Individual Variability in Crime and Its Relation to Local Life Circumstances*, American Sociological Review, 60.

Jackson, N. (1996) *Observational Experiences of Intrapersonal Conflict and Teenage Victimization: A Comparative Study among Spouses and Cohabitors*, Journal of Family Violence, 11.

Manning, W.D., Kathleen, A. (2003) *Adolescent Well-Being in Cohabiting, Married, and Single-Parent Families*, Journal of Marriage and Family, 65.

Sampson, R.J., Laub, J. (1993) *Crime in the Making: Pathways and Turning Points through Life*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Wilcox, W.B. et al. (2004) *Why Marriage Matters, Twenty-Six Conclusions from the Social Sciences*. New York: Institute for American Values

Cap una política catalana de seguretat integral

Joan Dídac Gallardo Soria

Els intensos canvis provocats a l'estructura social, com a conseqüència de la globalització econòmica i l'acceleració del progrés tecnològic, entre altres factors, han afectat l'economia i la política dels estats.

Aquest nou escenari planteja seriosos reptes pel que fa tant a les polítiques públiques de seguretat com a les expectatives i demandes de percepció de seguretat, en tots els àmbits de la vida, per part dels ciutadans.

D'acord a les tesis enunciades per Ulrich Beck, professor de sociologia de la Universitat de Munich i de la London School of Economics, principal autoritat mundial reconeguda, dedicada a l'estudi de la seguretat integral i la seguretat humana, **es necessari, justificable i obligatori, per part dels poders públics, la planificació de la denominada seguretat integral, en un context de la denominada societat de risc.** Aquest autor s'apropa als problemes de la "nova societat", que no són els mateixos que descrivia la sociologia de les societats precedents, i troba una font d'incertesa, inseguretat i riscos.

La actual societat assumeix en la seva identitat, una càrrega de risc que comporta una greu contradicció: es el que podem denominar "el perill de supervivència de l'espècie"

La "rendibilitat" del sistema porta incorporat el risc de l'incertesa; no pren com a punt de partida l'assimilació de la seguretat i d'un escenari sostenible en termes ecològics, sinó que coneix que existeixen marges de perillositat per "l'espècie" on la cobertura no és, paradoxalment, prioritària en un sistema guiat per l'obtenció de beneficis i una representació retòrica de la racionalitat que oculta la racionalitat.

En aquest nou context, els mitjans de comunicació, tenen un paper molt important en la representació dels riscos i en la recerca de solucions, augmentant el poder i el control social. El pensament de Beck està marcat

per les constants d'una societat sotmesa a forts riscos i a processos d'individualització. L'actualitat queda, doncs conformada amb les notícies de les catàstrofes ecològiques o provocades per la terra, las crisis financeres, el terrorisme o la comissió de determinats tipus de delictes, per posar uns exemples.

En coherència amb aquest plantejament, **no es tracta tant de redactar noves normes; sinó que hi ha que adaptar les existents a la realitat social i a les necessitats del moment.** Seria necessari, com afirma Beck, **contrarestar l'excessiu pes del mercat i els seus efectes i ampliar el cercle social i cultural de les persones,** amb l'objectiu d'arribar a un equilibri i disminuir l'incertesa. I tot això hauria de ser complementat amb la intensificació d'un procés de cohesió internacional i cooperació, per part dels Estats, amb cura de reconèixer la diversitat i individualitats presents a la societat.

La societat del risc

Podem distingir un seguit de trets característiques pròpies del que anomenem societat del risc:

1. Els riscos causen danys sistemàtics amb freqüència, irreversibles.
2. El repartiment i increment dels riscos segueix un procés de desigualtat social.
3. Risc, negoci amb doble causa; risc i oportunitats de mercat.
4. Hi ha un buit polític i institucional. Els moviments socials son la nova legitimació.
5. Les fonts que donaven significat col·lectiu als ciutadans estan en procés de "desencantament".
6. En les noves societats recau en l'individu un procés "d'individualització" mitjançant una desvinculació de les formes tradicionals de la societat industrial i una re-vinculació amb altres tipus de modernització.
7. Les fonts col·lectives que donen significat a la societat s'esgoten i l'individu, busca de forma independent, una identitat en la nova societat. "En situacions de classe l'ésser determina la consciència, però en situacions de risc és al contrari, la consciència determina l'ésser".
8. Retorn de l' incertesa; risc com reconeixement de l'imprevisible i de les amenaces de la societat industrial. En la societat reflexiva, la societat es converteix en un problema per si mateixa. La societat reflexiva es converteix en un concepte post-industrial del que no havien pensat els clàssics com Max Weber.

Què hem d'entendre, doncs, per seguretat?

Podríem convenir que **la seguretat és una necessitat bàsica de la persona i dels grups humans i al mateix temps un dret inalienable del Home i de les nacions**. Seguretat prové del llatí *securitas*, que a la vegada es deriva de l'adjectiu *securus*, sense cura, sense temor, implica les nocions de garantia, protecció, tranquil·litat, confiança, prevenció, previsió, preservació, defensa, control, pau i estabilitat de les persones i grups socials, davant amenaces o pressions que ataquin contra la seva existència, bens, respecte i el exercici dels seus drets. Al meu entendre, tots aquests conceptes han de ser presents a l'hora de **dissenyar un model de seguretat que contempli, de forma integral, les aspiracions legítimes de les persones envers allò que pot atemptar contra el seu projecte de vida o les seves necessitats bàsiques**.

Cal tenir present que la seguretat es genera amb l'aparició dels primers grups humans, és possible afirmar que va néixer com una necessitat de l'ésser humà per protegir-lo dels perills provinents de la seva relació amb el medi ambient i la societat.

Es possible o desitjable un plantejament de seguretat integral?

Com hem vist, la definició de seguretat porta, en si mateixa, una absència d'amenaces, situació que en aquest món contemporani és o bé molt difícil o bé impossible de sostenir. El component de riscos és permanent i dona caràcter propi als estats i societats nacionals, la seguretat no pot ser mantinguda ni proclamada com absència d'amenaces.

Un enfocament de seguretat integral te com finalitat garantir, protegir i donar tranquil·litat, des de la globalitat del Estat-Nació, això és aplicable tant dintre de la seva realitat interna com al respecte de les seves relacions amb altres; cobreix tots els ordres de l'activitat humana, siguin polítics, econòmics i socials. Es a dir, seguretat en tots els terrenys, en totes les seves activitats, per preservar a l'Administració en la seva integritat i propiciar el benestar general.

S'ha de concebre la seguretat integral com una lògica d'acció proactiva i defensiva, que transcendeix àmpliament la clàssica dimensió de la "seguretat nacional", destacant la necessitat d'incidir (per garantir dita

seguretat) en els sistemes energètics, sanitaris, alimentaris, mediambientals, d'infraestructures, tecnològics i de l'anomenada "seguretat interior".

Aquest concepte de seguretat integral, ha de ser promoguda coordinadament des de els instruments de gestió pública en l'àmbit polític-institucional, tècnic, diplomàtic i d'intel·ligència per el desenvolupament d'estratègies preventives, així com respostes executives, amb l'objectiu últim de garantir la satisfacció de les necessitats bàsiques de les persones i la seguretat dels ciutadans, emparar el respecte dels Drets Humans i protegir l'exercici dels drets democràtics.

Seguretat a Catalunya

Al nostre país, la política de seguretat pública i de policia té una estreta relació amb el desplegament de l'autogovern polític i, tot s'ha de dir, té a veure també amb la necessitat de visualitzar, per part dels ciutadans, l'exercici i la legitimació d'aquesta forma autònoma de poder polític en un marc de reconstrucció i recuperació nacionals.

L'article 164 de l'Estatut de Catalunya determina que:

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat pública, d'acord amb el que disposa la legislació estatal:
 - a) La planificació i la regulació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals.
 - b) La creació i l'organització de la Policia de la Generalitat, mossos d'esquadra.
 - c) El control i la vigilància del trànsit.
2. Correspon a la Generalitat el comandament suprem de la policia de la generalitat, mossos d'esquadra i la coordinació de l'actuació de les policies locals.

En aquest sentit, s'aposta pel concepte "Sistema", es a dir, integral, que informa bona part dels àmbits governamentals, quan es parla de les competències de la Generalitat en aquesta matèria. Especialment en els aspectes de planificació i control d'aquest sistema.

Una altra eina interessant es la Llei 4/2003, de 7 d'abril d'Ordenació del Sistema de Seguretat Publica de Catalunya, amb una vocació prou amplia on s'assenyalen les directrius bàsiques per a la seva ordenació i

estructura, per tal de desenvolupar l'anomenat Sistema de Seguretat Pública, no desplegat, encara, en totes les seves dimensions.

Si haguessin de resumir sintèticament els objectius de la Llei, es podria considerar que la norma es va aprovar amb els següents tres grans objectius, finalitats i amb la voluntat de:

1. Ordenar tot el sistema de seguretat pública
2. Coordinar totes les institucions implicades
3. Propiciar la participació dels ciutadans per oferir un servei ràpid i eficaç

La Llei 4/2003 es proposa, doncs, la configuració a nivell legal de l'estructura dels *Sistema de Seguretat Pública de Catalunya*, relacionant l'activitat dels diferents òrgans de l'Administració que actuen a Catalunya en aquesta matèria, d'acord amb les seves respectives competències, a la vegada que cal destacar la creació d'alguns òrgans específics de gran rellevància (especialment el Consell de Seguretat de Catalunya).

Pel que fa a les matèries que, segons la Llei, han de conformar el Sistema, es fa referència especial, com és lògic, a les de policia i, a la vegada, al·ludeix a la seva integració en el sistema amb les competències següents:

- Protecció civil (i emergències)
- Trànsit
- Joc i espectacles
- Seguretat privada.

S'ha de dir que aquestes matèries disposen, en la actualitat, de la corresponent normativa sectorial promulgada pel Parlament de Catalunya.

En resum, la finalitat d'un Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, és contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaços per a l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social.

Els principis generals en els que s'hauria d'inspirar aquest sistema general de seguretat pública de Catalunya, serien els següents;

- a) Prevenció dels riscos i de les amenaces

- b) Adequació del servei públic a la demanda social
- c) Proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics
- d) Eficàcia de l'acció pública i eficiència en l'assignació de recursos i mitjans
- e) Planificació i avaluació de les actuacions
- f) Proporcionalitat de la intervenció pública
- g) Corresponsabilitat i complementarietat d'autoritats i administracions
- h) Coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis
- i) Transparència i informació als ciutadans

Correspon, per altra banda, als responsables polítics determinar, dins d'una organització de govern que s'ajusti a les exigències d'eficàcia i eficiència i als actuals moments de racionalització de la despesa, definir tant l'estructura administrativa necessària per assolir aquests objectius com l'aplicació gradual d'aquest procés.

Seguretat, convivència i risc

Xavier Martorell

Vull agrair avui la seva invitació a participar en aquest fòrum i sobre tot per tractar un tema tan important com és el tema de la seguretat, llibertat i civisme.

A priori podria semblar que algunes d'aquestes tres paraules son absolutament contradictòries.

Durant molt de temps aquestes paraules, sobre tot llibertat i seguretat, s'han utilitzat de manera confrontada, en una dicotomia de difícil coexistència. Quantes vegades em sentit, utilitzant el concepte més pur de cadascuna d'aquestes dues paraules, que a més seguretat hi ha una disminució de les llibertats i a l'inversa. Realment no podríem negar que en algun cas portat als extrems, això podria donar-se i podem recordar que en diferents moments de la historia aquesta dicotomia ha portat a grans excessos de privació de llibertat i ha dut a aquestes posicions contraposades. Però, per a mi és clar i manifest que sense seguretat no hi ha llibertat, com que sense obligacions no hi ha drets.

Permeti'm que recondueixi la meva intervenció, per tractar després el que acabo d'enunciar.

No podem negar que des de que els éssers humans varem començar a viure en comunitat ens varem dotar d'un seguit de normes i regles que ens permetessin la convivència. Convivència és potser la paraula clau que podem trobar en aquests moments com a fil conductor i desllorigador de molts dels conflictes i problemes que ara vivim.

Com deia, històricament ens hem dotat de normes i regles per tal de regular el nostre comportament i la nostra manera de conuiu en societat. Això ha anat conformant tot un conjunt de normes orals i escrites que amb el temps s'han anat interioritzant per comunitats senceres. L'origen d'aquestes normes és variat, algunes tenen un origen religiós, d'altres d'higiene, alimentari etc. Són en definitiva el corpus nuclear que ha regulat la coexistència entre les persones a una comunitat.

Aquesta homogeneïtat s'ha perllongat durant molt de temps mentre la mobilitat de les comunitats humanes era petita, alterat tan sols per grans corrents migratòries o per processos de conquesta.

La realitat del món ha anat canviant i s'ha produït una gran eclosió de la mobilitat de persones provinents de societats molt llunyanes i disperses.

Actualment vivim en societats plurals, on els seus membres venen de cultures, religions i països diversos. Formem societats complexes, amb diferents grups socials i en molts casos amb unes normes i regles interioritzades, molt diverses i fins a tots contraposades. En definitiva amb valors (entès per a mi com aquell conjunt de normes i regles interioritzades que regulen i marquen la seva conducta) molt disperses. Aquesta realitat comporta una complexitat afegida a la convivència, en definitiva a compartir un mateix espai en harmonia i respecte mutu, i afegeix una dificultat en la creació d'una cultura comuna o compartida.

La convivència ens porta al civisme, és a dir, a dur a la practica diària i en l'entorn amb el que ens relacionem, les normes de convivència de les que ens hem dotat, en definitiva els valors que regeixen la nostra conducta.

Que passa quan aquesta convivència entra en tensió?

Una part de la societat exigeix una ràpida i clara actuació de l'administració per restablir el "Status quo" trencat. La societat se sent insegura i la primera demanda és l'exigència d'una major seguretat.

Però aquesta demanda de seguretat té un origen en una inseguretat mesurable en dades de delictes i faltes contemplades en el codi Penal? O cada cop mes es refereix a comportaments i conductes diferents que topen amb el que majoritàriament es considera "normal"?

Jo crec que cada cop més els orígens de molts conflictes i problemes són de civisme i que la nostra dificultat en donar-li una resposta ràpida acaba fent que arribem al codi Penal. Del que en dret es deia que havia de ser la ultima ràtio, em passat a utilitzar-la com primera ràtio.

Com he dit al començament per a mi no hi ha llibertat sinó hi ha seguretat, difícilment podrem exercir les nostres llibertats quan no hi ha quelcom que ens garanteix que podrem fer-ho. Si tenim por de caminar pel carrer perquè ens sentim insegurs, difícilment podrem exercir aquesta lli-

bertat, aquest dret. Però no és menys cert que per tenir drets i poder-los gaudir, han d'existir obligacions que ens estableixen els límits per tal de que tots podem exercir els nostres drets.

Però a la nostra societat correm una altre risc, ja que cada cop més hi ha persones que consideren els seus drets com un tot absolut. Arriben a la conclusió de que la Llei els empara en un dret i que mentres tinguin aquest dret, això els faculta per fer el que vulguin estirant-lo al màxim. Aquest punt portat a l'extrem perverteix el concepte dels propis drets ja que aquests adquireixen sentit i coherència dintre d'un sistema de drets i obligacions dintre d'un sistema de convivència.

Per a mi aquesta és l'autèntica dicotomia, l'equilibri entre els dret i les obligacions. Benito Juárez pare de la independència Mexicana ho descriu molt bé quan deia:

"El respeto al derecho ajeno es la Paz".

Quan el civisme, en el sentit que dalt he exposat, és fort, quan una societat és capaç d'autoregular-se en la seva convivència; l'exigència a l'administració és infinitament menor que quan el civisme no existeix. La manca de civisme, produeix inseguretat, por, i principalment la por la solem atacar mitjançant la policia.

Matem mosques a canonades? La policia és la millor manera de tractar aquesta mena de conflictes? El que em queda clar és que si es produeix una manca de resposta ràpida i encertada acabarà en una situació de conflicte que exigirà l'exercici de l'autoritat coercitiva, és a dir de la policia. Tornem a la vis coercitiva i al dret penal.

Al meu parer en aquests moments la policia està assumint en moltes ocasions i en aquesta temàtica, unes atribucions en solitari que no li corresponen solament a ells. No vol dir que no puguin o que no estiguin ja assumint en moltes ocasions aquestes situacions, sinó que el paper que fins ara se li havia encarregat no era aquest, i que mica en mica impulsat per les circumstàncies estan liderant en molts pobles i ciutats aquest nou rol.

Jo continuo creient que la resposta ha de ser molt més multi disciplinar, i que la policia ha de ser un actor bàsic de les actuacions relacionades amb la convivència, però que no és l'actor principal i que la seva actuació serà prioritària en especial quan es tingui que actuar sobre aquells que no

vulguin reconduir les seves conductes incíviques o que les seves conductes hagin donat un salt i s'hagin convertit en delictives.

Per últim, voldria ressaltar un darrer aspecte que per a mi és molt important. El reconeixement de la policia a la nostra societat.

Cada cop més la policia intervé en processos socials més complexes, cada cop més la seva intervenció es requerida en més àmbits i en respostes més complexes però no detecto un increment del seu reconeixement social i col·lectiu.

De ben segur una part de la responsabilitat d'això és directament atribuïble a l'administració, que no sabem dotar-los de la capacitat adient als nous rols que la societat els està exigint. També tinc la certesa de que existeixen actuacions d'alguns agents que no es corresponen al que s'espera d'ells o que fins hi tot son penalment reprovables. En aquests casos s'ha d'actuar amb la major contundència possible i eradicar aquestes persones i les seves conductes de les organitzacions policials.

Però encara ara és normal que molts policies no gosin estendre el seu uniforme a l'estenedor de casa seva per vergonya a ser identificats com a policies?

Podem admetre a la nostra societat que això sigui així? Ens podem permetre que aquells que ens han de protegir siguin o se sentin estigmatitzats? Podem permetre'ns que els policies es tanquin en les seves pròpies organitzacions al sentir-se rebutjats, tenint en compte que això els hi fa allunyar-se de la societat a la que han de servir i protegir?

Sincerament no crec que en una societat moderna i avançada com la nostra en podem permetre això. Els policies en ocasions s'equivoquen o no fan prou bé la seva feina, o fins i tot estan mal liderats i dirigits pels seus responsables polítics i/o policials, però el ciutadà en moltes ocasions tenen vers a ells un tracte absolutament incorrecte. Jo els hi demano que algun dia vagin a la sortida d'una escola on es trobi un policia regulant el trànsit i contemplin algunes escenes que es reproduïxen dia a dia.

Crec que també hem d'encetar aquesta discussió perquè es més important del que creiem. De com es comportin i actuïn els nostres policies tindrem una percepció d'ells però també de com els tracti els ciutadans a ells, la seva relació i actuació en vers al ciutadà millorarà o no.

Les societats on el prestigi social, malgrat els eventuals errors, és alt, tenen un millor servei que en aquelles societats que no ho es. Si cada cop esperem més de la policia, no es just que també ells rebin cada cop més de nosaltres?

En definitiva un nou marc per a unes properes reflexions.

L'accés electrònic del ciutadans als serveis públics: La seguretat davant nous reptes i amenaces

Josep Cañabate Pérez

Índex: 1.- Introducció: el dret a la relació electrònica amb les administracions públiques. 2.- Les Administracions Públiques un entorn tecnològic divers i interconnectat. 3.- Principis bàsics del Govern de les Tecnologies de la Informació. 4.- Conclusions.

1. Introducció: el dret a la relació electrònica amb les Administracions Públiques.

Des dels temps en que l'il·lustre periodista i escriptor, Mariano José de Larra, a la seva obra de títol summament revelador, *Vuelva Ud. mañana*, va descriure el martiritzant periple d'un estupefacte *citoyen* francès davant d'una burocràcia ibèrica, roïna i caòtica, les relacions entre el ciutadà de a peu i l'Administració Pública constitueixen en qualsevol Estat modern una qüestió pertanyent al nucli més substancial de la democràcia. L'article 103 de la Constitució Espanyola, conforme a aquesta premissa, enarbora el principi d'eficàcia com a eix vertebrador de l'Administració pública. Tanmateix, el segle i mig que ha transcorregut des que Larra va fer la seva genial radiografia continuem arrossegant, lamentablement, molts d'aquells mals endèmics.

Les tecnologies de la informació i comunicació (TIC) ofereixen una oportunitat per dur a terme el mandat constitucional i superar les velles problemàtiques. Aquestes suposen un instrument per a dotar a les administracions d'una major eficàcia i eficiència, i aconseguir un nivell d'aproximació al ciutadà fins fa poc inimaginable. Qualsevol persona o professional amb connexió a les xarxes d'informació podrà dirigir-se amb absoluta comoditat des de la seva llar o centre de treball, i en el moment que desitgi, a les oficines públiques virtuals, evitant les tedioses cues, o els exasperants retards.

En efecte, s'ha trencat la concepció sobre categories tradicionals com l'espai i el temps, i així ho reconeix, amb fascinació militant, l'exposició de motius de la principal norma que regula la seva implementació a les

Administracions públiques, la Llei 11/2007 de 22 de juny⁵, que no per un casual té la significativa signatura 'd'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics' (LAECSP a partir d'ara). En definitiva, el legislador vol acabar amb el tan arrelat '*vuelva Ud. mañana*', reconeixent el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les Administracions públiques per mitjans electrònics (Art. 1 i 3 LAECSP).

El llistat d'aspectes positius associats a l'Administració electrònica és molt extens i variat, i sense ànim d'exhaustivitat podem destacar-ne alguns⁶.

- Accés a la informació i serveis de la respectiva administració.
- Presentació de sol·licituds i la interposició recursos.
- Presentació d'ofertes als procediments de contractació pública.
- Realització de tràmits d'audiència.
- Efectuar pagaments.
- Accés a les notificacions i a les comunicacions que hagin estat remeses per l'administració pública.
- Coneixement de l'estat en el qual es troba l'expedient en qualsevol moment.
- Utilització de documents presentats davant d'una Administració, o remesos per aquesta, en altres actuacions o serveis sense necessitat de

⁵ S'ha d'esmentar que l'article 35 de la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i Procediment Administratiu Comú ja establia la possibilitat de l'obtenció d'informació, realització de consultes i al·legacions, formulació de sol·licituds, realització de pagaments i de transaccions, i oposició a les resolucions i actes administratius.

⁶ Es reconeix (article 6 LAECSP) als ciutadans el dret a relacionar-se amb les Administracions Públiques utilitzant mitjans electrònics per a l'exercici dels drets previstos a l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú així com per obtenir informacions, realitzar consultes i al·legacions, formular sol·licituds, manifestar consentiment, entaular pretensions, efectuar pagaments, realitzar transaccions i oposar-se a les resolucions i actes administratius.

⁷ Vide Article 11 de LAECSP. Publicacions electròniques de Butlletins Oficials._

1. La publicació dels diaris o butlletins oficials a les seues electròniques de l'Administració, Òrgan o Entitat competent tindrà, en les condicions i garanties que cada Administració Pública determini, els mateixos efectes que els atribuïts a la seva edició impresa.

2. La publicació del «Butlletí Oficial de l'Estat» a la seu electrònica de l'organisme competent tindrà caràcter oficial i autèntic en les condicions i amb les garanties que es determinin reglamentàriament, derivant-se de l'esmentada publicació els efectes previstos en el títol preliminar del Codi Civil i en les restants normes aplicables.

La publicació electrònica de butlletins oficials en l'àmbit local ha estat objecte de la Llei 5/2002 de 4 d'abril.

- que el ciutadà els hagi de presentar reiteradament.
- Publicació de Butlletins Oficials electrònicament⁷ i publicació electrònica del tauler d'anuncis o edictes⁸.
 - Accés multicanal a la resta de les Administracions.

Si bé, no tot esdevenen virtuts. El repte de la implantació de la administració electrònica, o més bé el seu gran taló d'Aquilles, és oferir als ciutadans un accés segur i fiable, garantint la confidencialitat, integritat⁹ i disponibilitat de la seva informació i de les transaccions electròniques que s'hi realitzin (Art. 1.2. LAECSP). Qualsevol vulneració d'algun dels elements assenyalats comporta conseqüències jurídiques que van des de l'afectació del dret fonamental a la protecció de dades personals¹⁰ a la declaració de nul·litat del procediment administratiu per corrupció de les dades¹¹, per no esmentar la comissió directa de delictes.

En efecte, l'orientació electrònica de l'administració comporta l'existència d'amenaques de tarannà molt diversa:

- a) Intrusions a la xarxa.
- b) Redireccionament amb finalitats criminals a una web idèntica a l'oficial (*Defacing*).
- c) Subplantació, modificació o furt de la identitat (*pharming*).
- d) Alteració o destrucció dels continguts: modificació de la informació a la seu electrònica, diari oficial, tauler d'anuncis, perfil del contractant.
- e) Modificació de la informació en expedients i arxius electrònics.
- f) Denegació distribuïda del servei.

⁸ *Vide* Article 12 de LAECSP. Publicació electrònica del tauler d'anuncis o edictes. La publicació d'actes i comunicacions que, per disposició legal o reglamentària s'hagin de publicar en tauler d'anuncis o edictes podrà ser substituïda o complementada per la seva publicació a la seu electrònica de l'organisme corresponent.

⁹ *Vide* article 4 h) de la LAECSP h) Principi de responsabilitat i qualitat en la veracitat i autenticitat de les informacions i serveis oferts per les Administracions Públiques a través de mitjans electrònics

¹⁰ *Vide* article 4 a) de la LAECSP: "El respecte al dret a la protecció de dades de caràcter personal en els termes establerts per la Llei Orgànica 15/1999, de Protecció de les Dades de Caràcter Personal, en les altres lleis específiques que regulen el tractament de la informació i en les seves normes de desenvolupament, així com als drets a l'honor i a la intimitat personal i familiar."

¹¹ Com assenyalava l'article 4, d) de la LAECSP s'ha de respectar el principi de legalitat quant al manteniment de la integritat de les garanties jurídiques dels ciutadans davant de les Administracions Públiques establertes en la Llei 30/1992, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

g) Accident, desastre (incendi, inundació, etc.) o qualsevol fet que generi la impossibilitat de continuar oferint el servei durant determinat temps, o la pèrdua d'informació.

La multiplicació dels beneficis, veiem, que porta aparellat un augment exponencial dels riscos, i la seva anàlisi, control i mitigació esdevé un factor crític per a l'èxit de l'Administració electrònica. La LAECSP és extremadament sensible a aquestes qüestions, per aquest motiu el seu enfocament principal es basa en el concepte de seguretat tecnològica dels sistemes d'informació integrat per tots els elements assenyalats¹².

El present aportació vol analitzar de manera sintètica els principis de seguretat recollits tant en la LAECSP, com en la Llei Orgànica 15/1999 de 13 de desembre de Protecció de Dades de Caràcter Personal (LOPD a partir d'ara) així com el seu Reglament aprovat pel Reial Decret 1720/2007. D'altra banda, únicament es vol reflexionar sobre alguns conceptes claus en la gestió de l'Administració electrònica en relació a l'auditoria i control de sistemes de la informació, ja que en àmbits no tecnològics es detecta una absència d'aquest enfocament.

La manca del mateix és un fet comú¹³, i en certa mesura comprensible, ja que les qüestions tecnològiques fins fa poc van dependre dels esglaons intermedis de les piràmides organitzatives. Tanmateix, totes les organitzacions subordinades a la tecnologia pel seu negoci o per l'oferiment dels seus serveis han de posar en marxa a més d'un canvi de mentalitat, un canvi d'estructura organitzativa que situï les decisions sobre tecnologia en el màxim nivell de govern. El sector privat comprènent el factor crític que suposa el bon govern de les tecnologies de la informació per als seus negocis (conegut com a *IT governance*) no ha dubtat en incloure'l dins dels assumptes que afecten el 'govern corporatiu' (*corporate governance*).

Amb la implementació de l'Administració electrònica es trasllada aquest model de bon govern estès a les grans corporacions privades, a les

¹² Article 4.2. LAECSP: f) Principi de seguretat en la implantació i utilització dels mitjans electrònics per les Administracions Públiques, en virtut dels quals s'exigirà almenys el mateix nivell de garanties i seguretat que es requereix per a la utilització de mitjans no electrònics en l'activitat administrativa.

¹³ S'ha de cobrir el buit existent entre els experts en tecnologies de la informació i els gestors públics.

Administracions públiques. En conseqüència, les decisions que afectin el govern de les TI s'han de prendre al més elevat nivell directiu de l'Administració, no en aquells inferiors, o exclusivament tecnològics (com informàtica, sistemes d'informació). Les TIC en lloc de ser considerades com facilitadores de l'estratègia de l'Administració, passen a constituir una part integral i substancial de la mateixa.

El bon govern de les TI (*IT governance*) té projecció en dos aspectes fonamentals:

- a) Les TI han d'aportar valor a l'Administració pública, és a dir, s'ha de produir una total alineació entre els objectius de TI, i els objectius propis d'aquestes.
- b) La mitigació dels riscos associats a la utilització de les TI.

Les Tecnologies de la Informació que suporten l'Administració electrònica, estan governades, en conseqüència, per les millors pràctiques generalment acceptades, el compliment de les quals s'ha de garantir per mitjà de la implantació de controls.

En la darrera dècada al sector de les TI sorgeixen diversos estàndards de bon govern, entre els que podem destacar els següents:

- ISO/IEC 38500:2008-*Corporate governance of information technology*¹⁴.
- *Information Systems Audit and Control Foundation: Control Objectives for Information and related Technology* (Objectius de control per a la informació i tecnologies afins) (COBIT).¹⁵
- Organització Internacional de Normalització 17799/Norma britànica 7799: *Code of practice for Information Security Management* (Codi de pràctiques per a la gestió de la seguretat de la informació) (BS ISO/IEC17799).¹⁶

¹² Article 4.2. LAECSP: f) Principi de seguretat en la implantació i utilització dels mitjans electrònics per les Administracions Públiques, en virtut dels quals s'exigirà almenys el mateix nivell de garanties i seguretat que es requereix per a la utilització de mitjans no electrònics en l'activitat administrativa.

¹³ S'ha de cobrir el buit existent entre els experts en tecnologies de la informació i els gestors públics.

¹⁴ Veure www.iso.org/iso/pressrelease.htm?refid=Ref1135 (Visitada el 4 de març de 2009).

¹⁵ Veure la pàgina web. www.isaca.org en la qual hi ha un accés gratuït a COBIT.

¹⁶ Veure www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=33441 (Visitada el 4 de març de 2009).

- *Bundesamt fuer Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Grundschutz-handbuch* (Manual de protecció informàtica de base) (BSI).¹⁷
- *MAGERIT*, del Ministeri d'Administracions Públiques espanyol.¹⁸

La LAECSP o la LOPD no prescriuen la utilització d'algun d'aquests models *d'IT governance*, tanmateix, són normatives que contenen una inequívoca obligació de resultat, és a dir, un tractament de la informació que garanteixi la seva total integritat, confidencialitat i disponibilitat, així com un ús eficaç i eficient de les tecnologies de la informació. En els següents apartats es desenvolupem els aspectes esmentats.

2. Les Administracions Públiques un entorn tecnològic divers i interconnectat.

Les plurals característiques que trobem al ventall d'Administracions Públiques fan que l'adequació i l'impacte de la LAECSP sigui molt divers amb problemàtiques de diferent naturalesa¹⁹. En efecte, les administracions mitjanes i grans, com a organitzacions complexes, són les que han experimentat un major avenç en relació amb les TI, impulsades per la necessitat de dotar de la major efectivitat possible els seus processos, en un entorn, com és el públic, on els recursos per definició són escassos. Per contrari, aquelles Administracions més petites, generalment, han optat

¹⁷ Veure www.bsi.bund.de/

¹⁸ Metodologia d'Anàlisi i Gestió de Riscs de les Tecnologies de la Informació veure <http://www.csaemap.es/csi/pg5m20.htm> (visitada el 4 de març de 2009)

¹⁹ Si la diversitat esmentada la traduïssim a mètriques de maduresa que avaluessin l'estat de desenvolupament de les polítiques i procediments de govern les tecnologies de la informació, de segur, les organitzacions locals de major mida i complexitat es trobarien en la part elevada de la matriu, és a dir, compten amb processos definits i verificats, i aquelles de mida mitja o reduïda mostrarien un estat incipient de les mateixes. El Model de Capacitat i Maduresa o CMM (*Capability Maturity Model*), és un model d'avaluació dels processos d'una organització, el qual va ser desenvolupat inicialment per als processos relatius al desenvolupament i implementació de programari per la Universitat Carnegie-Mellon per al SEI (Software Engineering Institute). Aquest model estableix un conjunt de pràctiques o processos clau agrupats en Àrees Clau de Procés (*KPA - Key Process Area*). Per a cada àrea de procés defineix un conjunt de bones pràctiques que hauran de ser: a) Definides en un procediment documentat, b) Provistes (l'organització) dels mitjans i formació necessaris, c) Executades d'una manera sistemàtica, universal i uniforme (institucionalitzades), d) Mesures, i) Verificades.

Al seu torn aquestes Àrees de Procés s'agrupen en cinc "nivells de maduresa" (inicial, repetible, definit, gestionat, optimitzat) de manera que una organització que tingui institucionalitzades totes les pràctiques incloses en un nivell i seus inferiors, es considera que ha assolit aquest nivell de maduresa. Veure: <http://www.sei.cmu.edu/managing/> (Visitada el 4 de març de 2009).

per l'externalització dels seus serveis tecnològics o bé els mateixos es troben en un estat incipient²⁰.

Per sobre de les notables diferències, hi ha un fet objectiu igualatori dels dos perfils d'Administració: l'actiu que suposa la informació administrativa (incloses les dades personals) té idèntic valor per a ambdues, i la bona gestió de les mateixa es converteix en un factor totalment crític.

En conseqüència, el conjunt de les Administracions Públiques han de posar en marxa unes polítiques de govern amb l'objectiu de gestionar de manera eficaç, eficient i segura la informació, obtenint-ne sempre la millor relació entre cost i benefici de les inversions tecnològiques. Certament, les grans organitzacions locals que gestionen un elevat nombre de transaccions informàtiques per minut s'hauran de preocupar per sistemes d'informació a més de segurs, molt eficients, i aquells municipis de petit volum podran permetre's un sistema senzill, tanmateix, en termes de seguretat tecnològica l'actiu que suposa la informació continuarà comptant amb el mateix valor.

Amb la implantació de l'Administració electrònica, no només constatem això, el que acabem d'apuntar, sinó que es posa de manifest un altre aspecte com és la interdependència entre les Administracions públiques²¹. La pròpia LAESCP impulsa la interoperabilitat²² entre administracions, i fomenta la simplificació de processos; per exemple, no serà necessari aportar documentació que procedeix d'altres administracions²³. Fins ara

²⁰ En aquest sentit cal destacar la tasca que realitza LOCALRET per a l'impuls de les tecnologies de la informació en l'àmbit local. Veure www.localret.cat.

²¹ L'article 43 de la LAESCP preveu la Xarxa de comunicacions de les Administracions Públiques espanyoles. Segons aquest article l'Administració General de l'Estat, les Administracions Autònòmiques i les entitats que integren l'Administració Local, així com els consorcis o altres entitats de cooperació constituïts a tals efectes per aquestes, adoptaran les mesures necessàries i incorporaran en els seus respectius àmbits les tecnologies precises per possibilitar la interconnexió de les seves xarxes a fi de crear una xarxa de comunicacions que interconnecti els sistemes d'informació de les Administracions Públiques espanyoles i permeti l'intercanvi d'informació i serveis entre les mateixes, així com la interconnexió amb les xarxes de les Institucions de la Unió Europea i d'altres Estats Membres.

²² L'Article 41 de la LAESCP estableix la interoperabilitat dels Sistemes d'Informació. Les Administracions Públiques utilitzaran les tecnologies de la informació en les seves relacions amb les altres administracions i amb els ciutadans, aplicant mesures informàtiques, tecnològiques, organitzatives, i de seguretat, que garanteixin un adequat nivell d'interoperabilitat tècnica, semàntica i organitzativa i evitin discriminació als ciutadans per raó de la seva elecció tecnològica.

²³ L'article 20 de la LAESCP preveu l'intercanvi electrònic de dades en entorns tancats de

la pèrdua, el robatori o la manipulació d'informació continguda en fitxer no automatitzats, és a dir, en paper, generalment afectava a un cercle reduït i controlat d'institucions o persones, amb la implementació dels procediments administratius electrònics, les conseqüències de qualsevol esdeveniment no desitjat poden tenir un impacte exponencial i afectar no només l'Administració que ha patit l'atac.

En efecte, qualsevol fallada de seguretat en un sols un ajuntament pot afectar i fer nuls milers de procediments administratius de Catalunya o Espanya. Citem, a tall d'exemple la falsa autenticació en el sistema que permet emetre documents administratius que acreditin algun aspecte, o la manipulació del segell electrònic de data i hora, que permeti ésser dins de terminis administratius conclusos, com veiem, les possibilitats són infinites. En conseqüència, l'Administració pública electrònica serà tan segura com ho sigui el municipi més feble i vulnerable.

L'article 27 de la LAE SCP (de fet tota la llei), conscient d'aquesta realitat, estableix que els requisits de seguretat i integritat de les comunicacions s'establiran en cada cas de forma apropiada per al caràcter de les dades objecte d'aquelles, d'acord amb criteris de proporcionalitat, conforme al disposat en la legislació vigent en matèria de protecció de dades de caràcter personal. Així mateix, la normativa de protecció de dades personals obliga a adoptar mesures de seguretat en relació amb la naturalesa de les pròpies dades, que a aquests efectes classifica en baix, mitjà i alt.

Encara que si hem afirmat que l'Administració electrònica serà tan segura com la seva baula més feble, és cert, que gràcies a l'interoperabilitat (art. 41 i 43 LAE SCP) les oportunitats i avantatges per als municipis petits es multipliquen. Certament, la connexió a grans plataformes d'Administració electrònica (art. 44 LAE SCP) permetrà escalar els serveis que s'ofereixen al ciutadà a costos molt reduïts, la qual cosa suposa un avenç qualitatiu i

comunicació. Segons aquest article els documents electrònics transmesos en entorns tancats de comunicacions establerts entre Administracions Públiques, òrgans i entitats de dret públic, seran considerats vàlids a efectes d'autenticació i identificació dels emissors i receptors en les condicions establertes a la pròpia llei. Quan els participants en les comunicacions pertanyin a una mateixa Administració Pública, aquesta determinarà les condicions i garanties per les quals es regirà que, almenys, comprendrà la relació d'emissors i receptors autoritzats i la naturalesa de les dades a intercanviar. Quan els participants pertanyin a diferents administracions, les condicions i garanties citades i esmentades en l'apartat anterior s'establiran mitjançant conveni. En tot cas s'haurà de garantir la seguretat de l'entorn tancat de comunicacions i la protecció de les dades que es transmetin.

quantitatiu per a aquelles organitzacions amb escassos recursos. D'aquesta manera conjugant la seguretat, amb l'augment de l'eficiència i eficàcia dels processos l'Administració electrònica només comportarà beneficis.

En els següents apartats analitzarem els conceptes claus en matèria de seguretat tecnològica, per a després oferir alguns estratègies claus del bon govern electrònic, entre les quals s'inclou com objectivo la seguretat esmentada.

3. Principis bàsics del Govern de les Tecnologies de la Informació.

Entre els diversos estàndards sobre Govern de les Tecnologies de la Informació podem destacar a COBIT (*Control Objectives for Information and related Technology*). Aquest model per al Govern de les TI ha estat desenvolupat per la *Information Systems Audit and Control Association (ISACA)* i l'*IT Governance Institute (ITGI)*. COBIT té 34 objectius de nivell alt que cobreixen 215 objectius de control classificats en quatre dominis: planificació i organització, adquisició i posada en pràctica, lliurament i suport, i supervisió i avaluació²⁴.

Aquest estàndard emfatitza el compliment normatiu de LAESCP i la LOPD, ajudant a les Administracions públiques a incrementar el valor de tecnologies de la informació, i recolza el servei públic que han d'oferir als ciutadans. És un marc de govern TI que permet als gerents i als directius

²⁴ Aquest objectiu es desenvolupen de la manera que a continuació es veurà. Hem optat per la seva reproducció ja que constitueix un esquema sintètic i de ràpida visualització del que haurien de ser els punts claus d'un Govern TI.

1.- *Planificar i organitzar*: Definir un pla estratègic de TI.. Definir l'arquitectura de la informació. Determinar la direcció tecnològica. Definir els processos, organització i relacions de TI. Administrar la inversió en TI. Comunicar les aspiracions i la direcció de la gerència. Administrar recursos humans relacionats amb TI. Administrar la qualitat. Avaluar i administrar els riscos de TI. Administrar projectes.

2.- *Adquirir i implantar*: Identificar solucions automatitzades. Adquirir i mantenir programari aplicatiu. Adquirir i mantenir infraestructura tecnològica. Facilitar l'operació i l'ús. Adquirir recursos de TI. Administrar canvis. Instal·lar i acreditar solucions i canvis.

3.- *Lliurament i donar suport*: Definir i administrar els nivells de servei. Administrar els serveis de tercers. Administrar l'acompliment i la capacitat. Garantir la continuïtat del servei. Garantir la seguretat dels sistemes. Identificar i assignar costos. Educar i entrenar als usuaris. Administrar la taula de servei i els incidents. Administrar la configuració. Administrar els problemes. Administrar les dades. Administrar l'ambient físic. Administrar les operacions.

4.- *Supervisar i avaluar*: Supervisar i avaluar l'acompliment de TI. Supervisar i avaluar el control intern. Garantir el compliment regulatori. Proporcionar govern de TI.

cobrir el buit entre les exigències de control, les qüestions tècniques i els riscos de la pròpia administració electrònica. COBIT, en definitiva, permet el desenvolupament de les polítiques i les bones pràctiques per al control de les tecnologies de la informació en tots els nivells organitzacionals.

Independentment de la realitat tecnològica de cada cas concret, com és la diversitat que suposa les administracions locals, COBIT determina, amb el suport de les principals normes tècniques internacionals, un conjunt de millors pràctiques per a la seguretat, la qualitat, l'eficàcia i l'eficiència de les TI que són necessàries, d'una banda, per oferir al ciutadà els serveis propis de l'Administració, identificar riscos, lliurar valor a la pròpia organització, gestionar recursos, i per altra, mesurar l'acompliment, la consecució de metes i el nivell de maduresa dels processos de l'organització. Proporciona a gerents, interventors, i usuaris TI amb un joc de mesures generalment acceptades, indicadors, processos i les millors pràctiques per ajudar-los en el maximitzar els avantatges trets per l'ús de la tecnologia d'informació i desenvolupament del Govern TI i el control en una organització

Aquests últim aspecte, és a dir, la mesura del compliment, és substancial al bon Govern de les TI, tanmateix, no resultat reflectit directament ni a la LAESCP ni a la LOPD, però de la resta de l'ordenament jurídic s'infereixen clarament la necessitat del control i auditoria no només de la seguretat, sinó també de l'eficiència i eficàcia de les organitzacions administratives.

En conseqüència aquests estàndards proporcionen avantatges tant als gerents, com als usuaris de TI, i als auditors. Els gerents es beneficien de COBIT perquè proveeix d'uns fonaments sobre els quals pendre les decisions i inversions relacionades amb les TI. La presa de decisions és, en efecte, més eficaç perquè COBIT ajuda a la direcció en la definició d'un pla de TI estratègic, la definició de l'arquitectura de la informació, l'adquisició del maquinari necessari i el programari per executar una estratègia TI, l'assegurament en la continuïtat del servei, i la supervisió del funcionament del sistema. D'altra banda, els usuaris es beneficien del bon govern de les TI a causa de l'assegurament que els proporciona, el tractament, i el reportatge (*report*) d'informació, ja que això que s'estan governant els processos amb seguretat i racionalitat. Per últim, el bon govern TI beneficia als auditors perquè això els ajuda a identificar qüestions de control de TU dins de la infraestructura una empresa, i també els ajuda a corroborar les seves conclusions d'auditoria.

Encara que existeixen d'altres estàndards a banda del que hem analitzat. El mes de juliol de 2008 es va aprovar l'ISO/IEC 38500 aplicable a entitats de totes les mides, incloses les empreses públiques i privades, la qual fixa els estàndards d'una bona gestió dels processos i decisions empresarials relacionats amb els serveis d'informació i comunicació que tant interns (Departaments de Sistemes de la Informació, Informàtica, etc.) així com externs (externs).

Aquesta norma encoratja a utilitzar una sèrie de mínims o punts clau perquè l'organització pugui obtenir els seus objectius de TI. Aquests mínims es tradueixen en 6 principis bàsics:

1. L'establiment de responsabilitats.
2. Una bona planificació del suport a la millora de l'organització.
3. L'adquisició de béns de TI adequats.
4. Qualitat en el funcionament dels sistemes de TI.
5. La garantia de conformitat legal o normativa.
6. La implicació del i el respecte al factor humà.

En essència, tot això es resumeix en tres propòsits:

- Assegurar que, si la norma és seguida de manera adequada, les parts implicades (directius, consultors, enginyers, proveïdors de maquinari, auditors, etc.), puguin confiar en el govern corporatiu de TI.
- Informar i orientar als directors que controlen l'ús de les TI en la seva organització.
- Proporcionar una base per a l'avaluació objectiva per part de l'alta direcció i adreça de la gestió de les TU.

Com és evident només hem tractat de mostrar quin es el contingut i finalitat d'aquests estàndards, una anàlisi completa dels mateixos desbordaria els objectius d'aquest capítol. Tanmateix, en els següents apartats desenvoluparem alguns de les pràctiques i conceptes relacionats amb el govern TIC.

4. Conclusions.

La implantació de l'Administració electrònica suposa l'oportunitat d'aconseguir uns serveis públics eficaços i eficients per a tots els ciutadans a uns costos baixos en relació amb els beneficis. En l'àmbit de l'Administració local aquests beneficis augmenten exponencialment, ja

que la gran quantitat de municipis que no compten amb els recursos suficients per oferir la mateixa carta de serveis que els grans, fa que gràcies a l'extensió de la noves tecnologies aquests puguin escalar els mateixos accedint a plataformes administratives i connectant els seus ciutadans còmodament amb la resta d'Administracions.

Tanmateix, l'orientació electrònica de l'Administració pública suposa l'exposició a amenaces d'índole molt diversa l'impacte de les quals si es compleixen pot ser elevadíssim, sinó catastròfic. En conseqüència, el bon govern de l'administració electrònica es converteix en un factor crític d'èxit, sense el qual no només perillen els sistemes de la informació que l'acullen, sinó la pròpia organització.

Les decisions que afectin les qüestions tecnològiques s'han de prendre en el nivell més alt de l'organització, i ha d'implicar a tots els departaments de la mateixa, ja que la implementació de l'administració electrònica afecta transversalment tota l'estructura. Lamentablement, es constata una falta de conscienciació en moltes organitzacions del factor crític que suposa la implementació de l'administració electrònic, ja que s'observa com una qüestió principalment tecnològica amb alguna derivació jurídica. Tanmateix, si les organitzacions no compten amb un estat de maduresa en el qual s'hi hagin desenvolupat processos de control i auditoria dels sistemes d'informació estan abocades al fracàs.

Els diferents estàndards internacionals, i una política de formació i conscienciació a tots els nivells, permetran introduir el bon govern de les tecnologies de la informació. D'aquesta manera s'aconseguiran els objectius imposats per la LAESCP i la LOPD, és a dir, garantir la qualitat, disponibilitat, integritat, confidencialitat i interoperabilitat en les Administracions públiques, amb eficàcia i eficiència.

Grup d'experts sobre seguretat, llibertats i civisme

Presentació del treball

La preocupació per la seguretat és un dels trets que podrien definir la psicologia col·lectiva d'una gran majoria de ciutadans de les nostres societats occidentals i postindustrials.

La seguretat immediata, entesa com a tranquil·litat quotidiana, l'absència de delinqüència, però també les seguretats, en general, davant dels diferents riscos individuals i col·lectius (immigració, atur, pensions, catàstrofes naturals o mediambientals, terrorisme, emergències,).

És impossible obviar una evidència: la preocupació per la seguretat ens porta a plantejar-nos l'inevitable conflicte amb el gaudiment i l'exercici de les llibertats les tant públiques com les individuals, i que fonamenten l'essència de l'ésser humà i de les seva a dimensió com a ciutadà.

La ciutat, l'espai públic, és el terreny privilegiat d'exteriorització d'una part molt important del conflicte seguretat *versus* llibertat. I aquest és l'àmbit del civisme, entès com el conjunt de normes i convencions que garanteixen el lliure exercici de les llibertats individuals i col·lectives en un marc de seguretat raonable.

Una reflexió cristiana sobre la realitat actual i sobre el futur de les nostres comunitats no pot obviar totes aquestes dades. La preocupació pel gaudiment de la llibertat de tal manera que permeti la màxima realització de l'home, i la garantia d'un entorn segur que permeti justament aquest desenvolupament de la persona, en un marc de convivència cívica, és una preocupació central en les nostres societats, a la qual cal afegir-hi les circumstàncies concretes que travessa el nostre país, en ple procés de construcció nacional.

Per aquesta raó, l'Associació "Persona i Democràcia" va impulsar una reflexió inicial al respecte, que es va concretar en una jornada sobre

“Llibertats, seguretat i civisme”, realitzada el dia 5 de juny de 2010 a les instal·lacions de la Facultat de Ciències de la Informació de la Universitat Ramon Llull.

Aquella reeixida jornada, pel nombre d’assistents i per la qualitat de les ponències i debats, va donar un fruit posterior, que fou la constitució, apadrinada per la mateixa Associació, d’un grup de treball integrat per diversos experts de l’àmbit de la seguretat (i de les llibertats) del nostre país, amb la finalitat de fer un treball de reflexió tècnica sobre les prioritats de Catalunya en matèria de seguretat en el moment actual, en la perspectiva del desenvolupament estatutari i més enllà, en les futures concrecions de l’exercici del dret a decidir com a poble.

Aquest grup d’experts l’han integrat professionals del diversos cossos policials presents a Catalunya i professors universitaris, així com representants del sector empresarial vinculat a l’àmbit de la seguretat.

El text elaborat ha volgut defugir expressament de les valoracions de la gestió política, per a centrar-se en l’anàlisi de la realitat amb la voluntat de fer propostes que puguin ser assumides per qui, de debò, cregui que la seguretat i la llibertat són les dues cares necessàriament unides d’una única realitat, i que ambdues no tenen altre sentit que fer possible el màxim desenvolupament de les persones i la màxima cohesió de les nostra societat.

Jordi Miró Meix

Vicepresident Persona i Democràcia – Joaquim Xicoy i coordinador del grup de treball sobre Seguretat i Llibertat

Document final del grup d'experts en matèria de seguretat

Octubre de 2010

Introducció

La preocupació per la inseguretat no pot deixar de banda el respecte dels drets fonamentals i de la idea de llibertat. El civisme constitueix el marc de drets i deures que cal respectar avui, en tots els ordres de la vida.

El debat que ha ocupat les societats democràtiques, especialment les europees, sobre l'equilibri entre seguretat i llibertat es veu ara superat per la proposta d'introduir el civisme com a assumptió personal de responsabilitat envers la comunitat. Es proposa reflexionar sobre la necessitat de gaudir d'una ètica, en la actual societat complexa i heterogènia, tot tenint en compte els valors i les arrels que informen la nostra cultura.

Per altra banda, de la mateixa forma que cal parlar de llibertats com a concreció veritable de l'autèntica llibertat, el concepte de seguretat es plasma en diferents àmbits de la vida en societat i les persones experimenten voluntats i interessos no sempre fàcils de conciliar: s'aspira a gaudir dels drets propis i generals en un entorn de garantia que, en principi, ha de ser tutelat per l'estat, únic legítim ostentador del recurs a la força.

A més, en l'actualitat, la demanda ciutadana de seguretat –entesa com a ordre públic i com a garantia de l'estat de dret – s'ha anat ampliant cap a una nova concepció que tendeix a reclamar, també, la previsió, prevenció, coordinació i atenció de tota mena de contingències – antigues i noves – que amenacen la percepció d'un entorn segur, estable i previsible en la vida de les persones.

Qüestions que es plantegen:

- Son els valor cívics la resposta a la clàssica confrontació entre llibertat i seguretat?
- Quin paper ha de tenir el civisme com a factor de responsabilitat personal en l'exercici dels drets i les llibertats?

- La garantia final de la seguretat ha de raure en una societat forta o en un estat ben organitzat?
- Es raonable –i sostenible– una expectativa de “seguretat total” davant tota mena de successos o contingències?
- Quin preu esta disposada la societat a pagar per gaudir de la sensació de que “tot està sota control”?

10 prioritats en l'àmbit de la seguretat, la llibertat i el civisme a Catalunya

La preocupació dels ciutadans per la seguretat és una dada rellevant que caracteritza els nostres dies.

Paradoxalment, en un món cada cop més tecnificat i, segons com es miri, més “segur” que mai (sanitat, previsió social, ensenyament gratuït,...), la sensació o la percepció d'inseguretat apareix com un dels problemes més importants per a l'opinió pública. Una inseguretat que abasta un ampli espectre de fets: des de la presència de la petita delinqüència multireincident als carrers de les nostres ciutats, fins al terrorisme islamista global, passant per determinats aspectes de l'assentament de la immigració en el nostre territori, o les creixents mostres d'incivisme, davant de les quals es percep una evident manca de resposta des de les administracions públiques.

Tot entenent que només en una societat segura es pot garantir l'exercici dels drets humans i les llibertats fonamentals i, per tant, que només en aquest context és possible la plena realització de la condició humana com a individu i com a membre d'una comunitat, els experts i professionals de la seguretat que signen aquest document, convidats per l'Associació Persona i Democràcia – Joaquim Xicoy, han portat a terme una reflexió per a plantejar els 10 punts que es consideren prioritaris en el moment present, per tal que Catalunya avanci en el camí de la seguretat, de la llibertat, i del civisme.

Una vegada analitzada la situació i el context de la seguretat i fet el diagnòstic, els experts han considerat els següents 10 punts com a prioritaris per a la millora de la seguretat a Catalunya:

1. Necessitat de formular un conjunt de principis i valors que fonamentin les polítiques públiques de seguretat

2. Creació d'un ens públic de Seguretat Integral
3. Creació de la Policia de Catalunya
4. Itinerari formatiu reglat de la professió de policia i pla de carrera professional
5. Reconeixement social de la policia
6. Establir els límits i els reptes de la seguretat privada
7. Redefinir el model del 112
8. Garantir la mobilitat i millorar la seguretat viària
9. Protecció civil
10. Defensa del civisme i de les ordenances municipals

1. Necessitat de formular un conjunt de principis i valors que fonamentin les polítiques públiques de seguretat

La llibertat, la seguretat i el civisme, no han d'anar únicament lligats a models de *seguretat ciutadana* ni a models de *policia*. L'actual situació econòmica i social del país ens obliga a tenir en compte altres elements que puguin incidir en la *prevenció* i en els *principis i valors de les actuals però sobretot de les noves generacions*.

El món necessita una *ètica comuna*, que uneixi pobles i cultures en un mínim comú denominador per a totes les persones de bona voluntat. Una ètica que defineixi clarament els principis que han de ser respectats arreu. *Una ètica mundial que no permeti la dictadura del relativisme, de la indiferència, del poder establert, o de les forces econòmiques*. El món necessita humanitzar-se. La necessitat d'humanitzar-se és un paradigma molt vell, que afecta aspectes tan importants com què vol dir ser ciutadà, i fins i tot què vol dir ser persona. En tot cas, sembla urgent propiciar un canvi de conductes i d'actituds, per tal que es respectin més els drets i s'exigeixin millor els deures de les persones. I per a fer això, cal tenir mínimament clars uns valors sòlids sobre els quals construir la convivència, amb unes referències compartides per tota la humanitat.

Avui, a casa nostra, vivim uns canvis molt importants, que afecten les relacions entre persones (el matrimoni, la família, les relacions de parella, entre pares i fills), entre col·lectius (immigració, canvis generacionals, noves concepcions derivades del gènere, etc) i entre l'estat i la societat (privatitzacions, ineficiències en molts serveis públics, etc). Tot plegat està provocant problemes sobre com reaccionar davant les noves situa-

cions. Avui, a més, es dona una *crisi de la idea de servei en el marc de la cultura individualista que ens domina*, que afecta tant els particulars com les institucions públiques.

El nostre món sembla *obsessionat per la seguretat*, davant d'atemptats terroristes, però també per una sensació d'inseguretat com si es pogués controlar realment tot allò que pot passa a la vida. A banda d'això, cal recordar que la seguretat és un dels objectius de tota societat organitzada, i que ha de *ser compatible amb el respecte a la llibertat*. Avui tenim el problema que el desenvolupament de la democràcia, la llibertat i els drets fonamentals ha de fer-se en paral·lel amb l'expansió del terrorisme internacional, el fanatisme descontrolat, la societat del risc o la cultura de la por.

Certament, la societat sembla obsessionada en la seguretat com a màxim valor. Ara bé, ni per raons ecològiques, ni financeres, ni del terrorisme internacional es pot desencadenar un discurs de la superioritat de la seguretat per damunt de la llibertat, a no ser que ens carreguem tot d'una la cultura jurídica i política dels darrers segles, o de tota la civilització. L'estat, com a comunitat organitzada, ha de garantir la seguretat i la vida per damunt de tot, atès que és una de les seves funcions primàries, però sempre amb el ple respecte als drets fonamentals de les persones. Si no es així, *la por* pot provocar un excés de control sobre les persones, injustificat i en ocasions inútil.

El pretext de la seguretat ha creat controls indiscriminats, com ara als aeroports, el control de l'ús dels telèfons mòbils o el rastreig d'Internet, de dubtosa eficàcia pràctica. Primer per la dificultat de processar tanta informació, i després, perquè s'hauran de portar a terme amb limitacions, amb terminis per a processar la informació i amb un control posterior a la captació de les informacions. També el món de la immigració se situa sovint al costat dels problemes derivats de la seguretat. Si aquest és un món conflictiu no ho serà en si mateix, sinó per l'associació amb la pobresa o la delinqüència. Trobar l'equilibri entre utilitat de les mesures indiscriminades i control (sobretot judicial) posterior de la seva finalitat és cabdal.

En general, el discurs sobre la seguretat ens afecta a molts ordres de la vida actual: drogues, salut, treball, trànsit, terrorisme, immigració, violència en definitiva, i no ens hauria de fer perdre de vista que la civilització es caracteritza per la consolidació dels valors de llibertat i respecte als drets humans, conseqüència de la dignitat de la persona.

D'altra banda, la preocupació per tal de regenerar l'espai públic, de projectar uns principis ètics en la vida pública, s'ha incrementat en els darrers anys. Ara es parla de "bon govern", de "bones pràctiques", de "bona administració" i el discurs del civisme es desplega arreu, especialment als municipis. Aquest discurs sembla manifestar una ètica formulada a partir de la dicotomia virtuts/vicis, introduint-hi fins i tot sancions per als ciutadans i per als responsables públics.

Caldria recordar, en conseqüència, un dels problemes de l'actuació dels poders públics: la "mala administració". En efecte, ens trobem davant decisions ineficients, què es traslladen injustament a la població, amb un cost econòmic elevat, i amb el despropòsit de generar malestar als ciutadans. perquè no se'ls consulta res, i se'ls tracta com a mers administrats o súbdits. De fet, en aquests casos, l'actuació pública es troba revestida de legalitat, perquè en els expedients hi ha els informes tècnics, i tot tipus de documents i tràmits, però en realitat hi ha una desconsideració a les persones, que en el pitjor dels casos constitueix una autèntica dictadura tecnocràtica. El problema de l'Administració avui, com ha remarcat el Síndic de Greuges de Catalunya, no és que se separi de la legalitat (per això ja tenim els tribunals que ens diran el què), sinó que actuï amb falta de respecte i consideració als ciutadans. La desviació o l'abús de poder de l'Administració és un gran perill per la democràcia i per la cultura democràtica. Significa que *els poders públics son incívics*, i no tenen sensibilitat per les persones, les quals hem de recordar son subjectes de drets i deures i no tan sols administrats o contribuents passius.

Com es pot veure als països amb poca tradició democràtica (algunes ex repúbliques soviètiques) o a llocs on s'ha produït una intensa degradació de la Autoritat (entesa com la "*auctoritas*" romana), com és el cas d'alguns països centro-americans, la principal conseqüència de la generalització de la "mala administració" es la desnaturalització dels governants, que perden de vista l'origen del seu poder i la legitimitat del seu exercici.

Podem reaccionar eficaçment contra decisions arbitràries, injustificades, indiferents, predeterminades, dels responsables dels poders públics? Sempre ens quedarà la via del control de legalitat de les decisions, però el tema de fons és la qualitat humana dels governants, i de les relacions entre aquests i la ciutadania.

Per tant, cal recuperar un cert discurs clàssic de les virtuts humanes i comunitàries. Aquelles que, a partir del lliure albir, van nodrir el concep-

te original de democràcia i que s'ha enriquit amb les aportacions i les experiències dels darrers dos mil anys. D'aquesta manera es podrà interioritzar i explicitar millor la vivència de valors, principis, creences, o actituds constructives sobre la nostra societat, amb una concepció activa de la ciutadania i amb una assumpció real de la idea de servei als altres en el cas dels responsables públics.

Cal construir (o re-construir) el sentit del "bé comú", de l'interès general de la comunitat i del país. No tot pot ésser objecte de disputes partidistes o sectàries. Hi ha d'haver uns elements comuns que s'han de poder compartir i que troben les seves arrels en un seguit d'elements de la nostra cultura, la nostra tradició i els valors que les han conformat al llarg dels segles.

Avui també és urgent restablir la confiança en els polítics, a partir d'un canvi de paradigma social i de concepció de la política. Aquesta és una activitat humana pròpia de la vida en comunitat que no és privativa d'aquells que s'hi dediquen professionalment o temporalment, o que detenen càrrecs públics. Tots som polítics. Només així es pot comprendre què vol dir ésser ciutadà, que és un estatut jurídic-polític però ensems vivencial, i no tan sols un nom retòric. I en la base d'aquest canvi propugnem una visió espiritual de l'home, un humanisme caracteritzat per la donació als altres a partir d'una cosmovisió (un sentit de la vida). Avui, com en tantes èpoques passades en les que no ha reeixit, defensem un "home nou". Potser es poden aprofitar els desenganys i les lliçons de l'actual crisi econòmica, que és també una "crisi de valors", per a poder edificar nous paradigmes.

2. Creació d'un ens públic de Seguretat Integral

I - Introducció

Conceptes socials

La globalització econòmica i l'acceleració del progrés tecnològic, entre altres factors, han provocat canvis profunds en l'estructura social, econòmica i política dels Estats-Nacions. Són canvis que han dibuixat un nou panorama al qual han de fer front les polítiques públiques de seguretat.

Ulrich Beck, professor de sociologia de la Universitat de Munich i de la London School of Economics, és probablement la major autoritat mun-

dial reconeguda dedicada a l'estudi de la *seguretat integral-seguretat humana-societat de risc*. Beck te editades més de 20 obres i més de 150 articles. És un dels "pares" i defensors del concepte necessari, justificable i obligatori per als poders públics, de la planificació de la denominada *seguretat integral*, en la seva denominada *societat de risc*.

En el seu pensament i al llarg de les seves obres, Beck se situa en una posició crítica, enfrontat als corrents del postmodernisme. D'aquesta manera, i junt amb Giddens, defensa la sociologia reflexiva, per no abandonar l'anàlisi crítica davant els problemes actuals. Beck s'apropa als problemes de la "nova societat", que no són els mateixos que descrivia la sociologia de les societats precedents, i troba una font d'incertitud, inseguretat i riscos.

La societat postmoderna assumeix una carrega de risc en la seva pròpia identitat que inclou una greu contradicció: "el perill de supervivència de l'espècie". La "rendibilitat" del sistema pateix el risc de la incertesa; no par-teix de l'assimilació de la seguretat i d'un escenari sostenible en termes ecològics, sinó que coneix que existeixen marges de perillositat per "l'espècie" on la cobertura no és, paradoxalment, prioritària en un sistema guiat per l'obtenció de beneficis i una representació retòrica de la racionalitat que oculta la racionalitat. Els mitjans de comunicació, tenen un paper molt important en la representació dels riscos i en la recerca de solucions, augmentant el poder i el control social. El pensament de Beck està marcat per les constants d'una societat sotmesa a forts riscos i a processos d'individualització. Per ell l'actualitat es forma amb les notícies de les catàstrofes ecològiques o provocades per la terra, las crisis financeres, el terrorisme, etc.

Beck distingeix en una "primera modernització", que discorre al llarg de la industrialització i la creació de la societat de masses, d'una "segona modernització", pròpia d'una societat que tendeix a la globalització i que està en constant desenvolupament tecnològic. En l'època industrial l'estructura cultural i social era la família, però després aquest nucli es trenca donant lloc a la individualització, augmentant la incertesa de l'individu en la societat de risc. Sembla ser que això és producte del neoliberalisme econòmic, i no solament afecta l'estadi personal sinó que també afecta a les institucions.

Respecte al seu pensament en el terreny de la política, diu que no es necessita redactar noves normes, sinó que cal adaptar les existents a la realitat social i a les necessitats del moment. Segons Beck, s'ha de contrarestar l'excessiu pes del mercat i els seus efectes, i ampliar el cercle social

i cultural de l'individu, amb l'objectiu d'arribar a un equilibri i disminuir l'incertesa. A més a més, veu necessari que els antics Estat-Nació canviïn i comencin un procés de cohesió internacional i cooperació, reconeixent la diversitat i individualitats, per poder abordar de forma preparada aquesta "segona modernitat".

Característiques de la "societat del risc"

La definició de la societat de risc, segons Beck, és aquesta: "Fase de desenvolupament de la societat moderna on els riscos socials, polítics, econòmics i industrials tendeixen cada vegada més a fugir de les institucions de control i protecció de la societat industrial".

Podem distingir vuit característiques destacades:

1. Els riscos causen danys sistemàtics, amb freqüència irreversibles.
2. El repartiment i increment dels riscos segueix un procés de desigualtat social.
3. Risc, negoci amb doble causa; risc i oportunitats de mercat.
4. Hi ha un buit polític i institucional. Els moviments socials són la nova legitimació.
5. Les fonts que donaven significat col·lectiu als ciutadans estan en procés de "desencantament".
6. En les noves societats recau en l'individu un procés "d'individualització" mitjançant una desvinculació de les formes tradicionals de la societat industrial i una re-vinculació amb altres tipus de modernització.
7. Les fonts col·lectives que donen significat a la societat s'esgoten, i l'individu busca de forma independent una identitat en la nova societat. "En situacions de classe l'ésser determina la consciència, però en situacions de risc és al contrari, la consciència determina l'ésser".
8. Retorn de la incertesa; risc com a reconeixement de l'imprevisible i de les amenaces de la societat industrial. En la societat reflexiva, la societat es converteix en un problema per ella mateixa. La societat reflexiva es converteix en un concepte post-industrial en el qual no havien pensat els clàssics com Max Weber.

Concepte de seguretat.

La seguretat és una necessitat bàsica de la persona i dels grups humans i al mateix temps un dret inalienable de l'home i de les nacions. Seguretat prové del llatí *securitas*, que a la vegada es deriva de l'adjectiu *securus*,

sense cura, sense temor, implica las nocions de garantia, protecció, tranquil·litat, confiança, prevenció, previsió, preservació, defensa, control, pau i estabilitat de les persones i grups socials, davant amenaces o pressions que ataquin la seva existència, béns, respecte i l'exercici dels seus drets.

La seguretat es genera amb l'aparició dels primers grups humans, i és possible afirmar que va néixer com una necessitat de l'ésser humà per protegir-se dels perills provinents de la seva relació amb el medi ambient i la societat.

Concepte de seguretat integral

La definició de seguretat porta amb ella mateixa una absència d'amenaces, situació que en aquest món contemporani és entre molt difícil i impossible de sostenir. Com afirma Beck, les societats actuals son creixents "societats de riscos". El component de riscos és permanent i dona caràcter propi als estats i societats nacionals; la seguretat no pot ser mantinguda com absència d'amenaces.

La seguretat integral té com a finalitat garantir, protegir i donar tranquil·litat, vista la globalitat de l'Estat-Nació, i això és tant dintre de la seva realitat interna com amb les seves relacions amb altres; cobreix tots els ordres de l'activitat humana, siguin polítics, econòmics o socials. Es a dir, seguretat en tots els terrenys, en totes les seves activitats, per preservar l'Administració en la seva integritat i propiciar el benestar general.

S'ha de concebre la **seguretat integral** com una lògica d'acció proactiva i defensiva, que transcendeix àmpliament la clàssica dimensió de la "seguretat nacional", destacant la necessitat d'incidir (per garantir aquesta seguretat) en els sistemes energètics, sanitaris, alimentaris, mediambientals, d'infraestructures, tecnològics i de l'anomenada "seguretat interior". Aquest concepte de **seguretat integral**, ha de ser promoguda coordinadament des de els instruments de gestió pública en l'àmbit polític-institucional, tècnic, diplomàtic i d'intel·ligència per al desenvolupament d'estratègies preventives, així com respostes executives, amb l'objectiu últim de garantir la satisfacció de les necessitats bàsiques de les persones i la seguretat dels ciutadans, emparar el respecte dels Drets Humans i protegir l'exercici dels drets democràtics.

Seguretat a Catalunya

La naturalesa específica de la Generalitat de Catalunya està marcada per un marc competencial en evolució constant, una existència relativa-

ment recent (trenta anys) i d'elements de voluntat política que assignen a les polítiques de seguretat pública i a la policia, en concret, un paper determinant en la percepció de l'exercici de l'autogovern i de legitimitació del Govern de Catalunya.

L'Estatut de Catalunya, en el seu article 164, Seguretat Publica, diu:

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de seguretat publica, d'acord amb el que disposa la legislació estatal:

- a) *La planificació i la regulació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya i l'ordenació de les policies locals.*
- b) *La creació i l'organització de la Policia de la Generalitat, mossos d'esquadra.*
- c) *El control i la vigilància del trànsit.*

2. *Correspon a la Generalitat el comandament suprem de la policia de la generalitat, mossos d'esquadra i la coordinació de l'actuació de les policies locals.*

Per tant, correspon a la Generalitat de Catalunya, la planificació i la regulació de tot el Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, entenent com a sistema el concepte d' integralitat.

Per altra banda, disposem de la Llei 4/2003, de 7 d'abril d'Ordenació del Sistema de Seguretat Publica de Catalunya, prou àmplia, on ens marca les directrius bàsiques per la seva ordenació i estructura, per tal de desenvolupar l'anomenat Sistema de Seguretat Pública, no desplegat encara en totes les seves dimensions.

Si haguéssim de resumir sintèticament els objectius de la Llei, podria considerar-se que la norma es va aprovar amb els següents tres grans objectius, finalitats i esperit:

- 1. Ordenar tot el sistema de seguretat pública
- 2. Coordinar totes les institucions implicades
- 3. La participació dels ciutadans per oferir un servei ràpid i eficaç

L'objecte de la Llei no és en absolut la redacció d'un text refós de normes legals relacionades amb la seguretat pública a Catalunya, sinó bàsicament la configuració a nivell legal de l'estructura del *Sistema de*

Seguretat Pública de Catalunya, relacionant l'activitat dels diferents òrgans de l'Administració que actuen a Catalunya en aquesta matèria, d'acord amb les seves respectives competències, a la vegada que cal destacar la creació d'alguns òrgans específics de gran rellevància (especialment el Consell de Seguretat de Catalunya).

Respecte d'aquestes diferents matèries amb les quals s'ha d'integrar la seguretat pública en la configuració d'un sistema general de seguretat propi de Catalunya, l'article primer de la Llei es refereix especialment a les de policia i, a la vegada, al·ludeix a la seva integració en el sistema amb les competències següents; protecció civil, trànsit, joc i espectacles, i seguretat privada. En relació amb aquestes competències cal fer referència a les respectives lleis sectorials reguladores:

- *Protecció Civil de Catalunya*, la Llei 4/1997, de 20 de maig, el Govern de la Generalitat es l'òrgan col·legiat superior de direcció i coordinació de protecció civil de Catalunya (departament d'interior o altre). Per tant, s'ha de regular, coordinar i formar als membres de les proteccions civils que actualment realitzen les seves funcions, a nivell local, arrel de tot el territori.
- *Emergències i Seguretat Civil*, la Llei 5/1994, de 4 de maig, regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i salvament a Catalunya. Correspon al departament d'interior o altre, les funcions de direcció, coordinació i inspecció del Cos de Bombers de la Generalitat.
- En matèria de trànsit, llei 14/1997, de 24 de desembre, creació del Servei Català de Trànsit, a través del departament d'interior, responsable de l'execució de les competències de la Generalitat en Trànsit.
- En matèria de Joc, Llei 15/1984 de 20 de març, activitats relatives a casinos, a jocs i a apostes, corresponent al departament d'interior. I en matèria d'espectacles la llei 10/1990 de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, activitats recreatives i els establiments públics, departament d'interior.
- *Seguretat Privada*, la regulació legal és estatal a través de la Llei 23/1992 de 30 de juliol, però no obstant això, la disposició addicional quarta d'aquesta Llei estatal disposa que les CA amb competències en seguretat pública, podran desenvolupar les facultats

d'autorització, centres de formació, inspecció i sanció de les empreses de seguretat que tinguin el seu domicili social en la pròpia Comunitat Autònoma i l'àmbit d'actuació limitat a la mateixa.

El Govern de la Generalitat mitjançant el Decret 272/1995 de 28 de setembre, va regular l'exercici de competències en matèria de seguretat pública, així com el Decret 216/2008. La finalitat del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, és contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaces per a l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social. Els principis generals en els quals s'inspira el sistema general de seguretat pública de Catalunya, són els següents:

- a) Prevenció dels riscos i de les amenaces
- b) Adequació del servei públic a la demanda social
- c) Proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics
- d) Eficàcia de l'acció pública i eficiència en l'assignació de recursos i mitjans
- e) Planificació i avaluació de les actuacions
- f) Proporcionalitat de la intervenció pública
- g) Corresponsabilitat i complementarietat d'autoritats i administracions
- h) Coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis
- i) Transparència i informació als ciutadans

II - Creació de l'ens públic de seguretat integral

Objectius

a) Generals

- Òrgan de planificació de polítiques públiques i alineament d'estratègies, de tots els departaments i serveis de la Generalitat de Catalunya, Administracions Públiques i entitats privades, que incideixen o poden incidir en el concepte de seguretat integral (seguretat integral= seguretat interior + seguretat nacional) en l'àmbit territorial de Catalunya. Aquesta noció integral inclou la necessitat de transversalitat, per a aprofitar al màxim tots els recursos i dispositius.
- La funció del sistema consisteix en l'activació constant i el manteniment de la connectivitat per a crear justament un espai instrumental

i funcional que possibiliti la coordinació i l'aprofitament. Per tant, és necessari configurar un "panell de convergència" que ens permeti visualitzar els recursos i dispositius disponibles i els necessaris a implementar.

- La creació d'aquest ens català de seguretat integral no ha de comportar un augment dels recursos econòmics que l'administració destina actualment a aquestes polítiques, sinó que s'ha d'inscriure en un marc de racionalització de l'administració pública i de col·laboració pública-privada.

b) Específics

- Disseny i desenvolupament d'un sistema de seguretat pública integral que, a través de recursos i accions coordinades, ofereixi una resposta comuna i d'actuacions sobre situacions d'emergències i seguretat, garantint els drets i llibertats mitjançant la participació de tots els actors que intervenen o poden intervenir en la seguretat integral:
 - Creació, direcció i manteniment del Pla Director de Seguretat Integral de Catalunya 2011-2015. Eina superior d'integració i guia de la resta de plans d'emergències, protecció civil o de seguretat, tant operatius com estratègics, i amb la filosofia d'aprofitament de recursos, transversalitat, coordinació interdepartamental i entre les diferents administracions o entitats privades.
 - Desplegament, desenvolupament i seguiment de la Llei 4/2003, de 7 d'abril d'Ordenació del Sistema de Seguretat pública de Catalunya, així com futures propostes legislatives o reglamentàries en afers de seguretat integral.
 - Coordinació amb les administracions de l'Estat i l'europea, en matèries que afecten o poden afectar a Catalunya, relatives a la seguretat integral i especialment amb el Secretariat d'Estat d'Espanya, relatiu al Centre Nacional de Protecció d'infraestructures i establiments crítics.
 - Direcció funcional i orgànica directa, de la Policia de Catalunya, els bombers de la Generalitat de Catalunya, Protecció Civil i el 112.

3. Creació de la Policia de Catalunya

S'ha de trobar un nou sistema de policia de Catalunya capaç de coordinar tots els esforços dels diferents cossos de seguretat que actuen al país (inclosos els de l'estat) en benefici de la seguretat i la eficiència econòmica dels ciutadans.

El nou sistema ha de tenir en compte els aspectes de convivència i civisme i les noves demandes que es dirigeixen a la policia, com a paradigmes per a una policia de proximitat eficient i orientada als problemes dels ciutadans.

La regulació del sistema de policia de Catalunya ha de tenir una base legal, de manera que el sistema sigui sostingut per la legislació catalana (una llei del sistema a més d'altres possibles regulacions) i no quedi exclusivament a la lliure decisió dels operadors de la seguretat (de l'amistat o relació entre persones o cossos diferents, etc.).

El nou sistema ha de complir una sèrie de requisits:

- Ha de ser més eficient que el sistema vigent actualment (sobretot des del punt de vista de l'economia).
- Ha de contemplar la nova realitat catalana (i les perspectives per al segle XXI).
- Ha de ser sensible a aspectes de proximitat de la policia amb els ciutadans i aplicar nous models de policia de proximitat (com pot ser el model de policia de proximitat estratègica –implementat per la Guàrdia Urbana de Badalona–), gestionant amb professionalitat els problemes de convivència i civisme cada vegada més demandats per a la societat catalana.
- Ha de ser obert a la participació ciutadana.
- Ha de donar garanties suficients del servei als ciutadans.
- Ha de ser suficientment versàtil i flexible per estar contínuament alineat amb la realitat social de Catalunya.
- Ha de garantir la coordinació correcta i eficient dels operadors de la seguretat al país.
- Ha de recollir les inquietuds, necessitats, sensibilitats de les diferents administracions del país (Autonòmica i municipal).
- Ha de tenir una visió de construcció i sostenibilitat a llarg termini (per a contribuir a un millor futur de Catalunya).

Proposta de creació de la Policia de Catalunya

La necessitat de dotar Catalunya d'un sistema de policia d'acord amb les seves demandes reals, amb la millor gestió dels recursos existents, així com amb la participació veritable i proporcional de les seves autoritats, és un repte a assumir els propers anys. La crisi econòmica i social actual, així com la necessitat de donar resposta a les demandes ciutadanes i dels propis professionals de la policia a Catalunya, obliga a assumir noves propostes, serioses, valentes, i fins i tot podríem dir, agosarades.

Des de l'any 1989 la formació bàsica, així com la resta de cursos de comandaments, ha estat la mateixa per les policies locals i per la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra (PG-ME). Així mateix, des del desplegament al territori de la PG-ME, s'han signat convenis de col·laboració i coordinació operativa, així com també a nivell d'informació entre els cossos locals i la PG-ME. Tot i així, dia a dia es denota la pèrdua d'esforços i sinèrgies que comporta el sistema actual.

Si s'aborda l'anàlisi des d'una perspectiva pròpia de la gestió més actualitzada de les grans organitzacions, podem observar un seguit d'aspectes destacables:

- Les queixes de manca d'efectius de policia al carrer és una de les queixes generalitzades del major nombre dels nostres municipis.
- El nombre de policies que actualment hi ha al país, sense comptar amb els cossos de seguretat de l'Estat (Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia), supera els 26.000 efectius.
- La duplictat del sistema actual (Generalitat i governs locals) no permet el poder ajustar el nombre d'efectius a la veritable necessitat territorial.
- Tot i tenir la mateixa formació bàsica, no es presenten les mateixes oportunitats professionals. El pla de carrera professional, així com les seves equivalències acadèmiques són inexistents. Tot plegat genera una gran desafecció d'un nombre molt important de professionals, on l'edat mitja dels mateixos no supera els 40 anys.
- L'haver de mantenir dobles instal·lacions (comissaries), així com una gestió no conjunta dels recursos (parc mòbil, uniformitat, formació,...), encareix amb escreix la despesa econòmica.
- El servei ofert a la ciutadania no és homogeni a tot el nostre territori. No totes les policies locals presten un servei garantit mínim.
- La coexistència dels diferents cossos policials genera dubtes als ciu-

tadans sobre quin és el responsable de donar resposta a les seves demandes, el que suposa un descrèdit a la nostra funció.

- La duplicitat comporta també una resposta inadequada als incidents que sorgeixen (o no va ningú, o coincideixen diverses dotacions per un fet en el que no caldria més que una d'elles).
- L'oferta de resposta, pot ser i és diferent, per part dels dos cossos policials, per una mateixa demanda, en un mateix territori.
- La nova implantació del "112" amb la gestió actual, ha generat un augment considerable amb el temps de resposta, així com la participació no coordinada i duplicada de la policia local i la PG-ME.
- La gestió organitzativa i operativa confiada a una sola administració comporta sovint desconfiança i debilitat, en el que respecta a les decisions preses, així com en les respostes aportades.

Davant aquesta ràpida i breu radiografia, cal prendre decisions que millorin, no només la visió vers la policia, sinó també, i quasi es podria dir, el més important, la seva capacitat de treball i resposta. Per poder assolir aquests nous reptes caldria aprofundir en aspectes com ara:

- Integració dels cossos de policia de Catalunya en una sola institució.
- Aquest procés d'integració ha de ser un procés gradual tant temporalment com territorialment, atenent la diversitat de situacions existents, i en el marc del desenvolupament d'aquest procés gradual s'han de perfilar les competències dels diferents nivells d'administració del país, pel que fa a la seguretat i l'ordre públic.
- El cos integrat de policia hauria de ser finançat pel govern de la Generalitat i els ajuntaments.
- S'ha de dimensionar els efectius (agents i comandaments) a les veritables necessitats territorials i dels serveis centrals.
- Definició d'un autèntic pla de carrera professional on quedin ben explicitats les perspectives de promoció vertical i horitzontal, al qual poden accedir els policies de Catalunya.
- L'actual Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC) s'hauria de convertir en un referent en la formació policial, recuperant la denominació d'escola de Policia de Catalunya (EPC), pel que respecta a la formació adreçada a aquest col·lectiu. L'ISPC ha de ser el paraigües de l'EPC, i amb la conjunció amb altres institucions educatives (universitats, instituts de formació professional,...), assolir diferents nivells de formació acadèmica, acord amb el marc europeu.
- Caldria actualitzar, però a la vegada aprofitar l'actual distribució i

organització de la PG-ME, atesa la seva implementació territorial a tot Catalunya.

- La diferència entre els serveis locals, regionals o centrals, a nivell visual només es reflectiria amb distintius específics, però no amb la uniformitat general. Aquest fet generaria l'assoliment d'una visió única de la Policia de Catalunya.
- L'Escola de Policia de Catalunya hauria d'incidir en treballar els aspectes generadors de pertinença a una sola organització, des de la formació bàsica a la resta de cursos d'especialització o comandament.
- Davant l'experiència acumulada, caldria disposar d'un règim intern prou ferm i acurat, amb l'objectiu d'assolir una bona harmonia interna, però sense perdre de vista el veritable objectiu de la policia, servir als ciutadans.
- La Inspecció General hauria de tenir un pes específic prou important al cos, pel que respecta a la supervisió dels serveis i la funció d'affers interns.
- Caldria aprofitar el naixement del cos integrat per millorar i ampliar els contactes amb altres organitzacions policials.
- Dotar al cos d'una imatge, protocol i simbologia, pròpia d'una alta institució de país. (Uniformitat, actes públics, presència d'unitats amb un alt grau d'impacte, etc.

4. Itinerari formatiu reglat de la professió de policia i pla de carrera professional

Independentment de la necessitat d'un augment de categories professionals (graus de comandament), més en línia a l'organització, si més no, de la PG-ME, i en consonància amb la majoria dels cossos de policia europeus; caldria equiparar el pla de carrera, i en conseqüència, de formació, al sistema d'ensenyament de graus mig i superior, així com a l'espai europeu d'estudis superiors (Bolonya).

Tenint en compte que actualment el curs de formació bàsica dels policies de Catalunya, impartit a la seu de l'ISPC, s'equipara al grau mig de formació professional, caldria cercar uns estudis de grau superior per l'escala intermèdia.

S'ha d'adaptar el pla de carrera als models emprats pels major nombre de cossos policials europeus. A l'estat espanyol, fent un seguiment del que ha fet la Guàrdia Civil, i prouament el Cos de Policia de l'estat, han

assumit estudis “civils”, aptes pel seu personal, al incorporar-los com estudis obligats per assolir certes graduacions. En el cas de la Policia de Catalunya cal fer el mateix.

Un exemple per accedir a l'escala intermèdia, seria la necessitat de cursar obligatòriament un estudis de nivell de grau superior com “riscos laborals” o aquell que es determini per la seva adequació.

Per accedir a l'escala executiva, es demanaria un grau universitari que s'ajustés el millor possible a les tasques a desenvolupar per un comandament d'aquesta categoria. Així mateix també s'exigiria postgrau, màster i fins i tot, doctorat, per categories superiors.

L'avantatja d'assumir uns estudis que ja s'estiguin cursant, és el no haver d'esperar un reconeixement des de Madrid. Per una altra part, caldria que el ISPC es convertís en un centre associat d'alguna o algunes universitats del país. El contingut dels estudis “civils” serien complementats durant l'estada a l'ISPC. La resta s'impartiria mitjançant l'ensenyament a distància.

Aquesta formació reglada s'ha de compaginar amb aquells estudis propis de les diferents especialitats i funcions de la policia.

La formació dels professionals de la seguretat

Més enllà de la formació dels professionals de la seguretat pública en la línia del que s'ha exposat en l'apartat precedent, i en la perspectiva general d'aquest document que és la de la seguretat integral, cal tenir en compte també la formació dels professionals de la seguretat i de les emergències que porten a terme la seva tasca en l'àmbit privat.

Cal tenir en compte que són més de vint mil les persones que desenvolupen la seva tasca a Catalunya només com a vigilants de seguretat.

Tot i que s'ha fet algun petit pas endavant com per exemple la formació dels professionals de les ambulàncies, queda molt de camí per a recórrer de cara a establir itineraris reglats de formació professional per a les diferents tipologies de perfils professionals existents en el món de la seguretat i de les emergències, que és un important nínxol de llocs de treball ja en l'actualitat, i encara més de cara al futur.

5. Mesures per al reconeixement professional i per a la potenciació d'una imatge social positiva de la policia

Introducció

La Policia no defineix en solitari quins són els problemes i les necessitats que ha de tractar. Aquesta definició i concreció emana també de l'opinió de la Societat. Es manté l'objectiu de prioritzar el superior interès col·lectiu en la definició dels problemes. No s'ha d'oblidar que és la Policia la institució que ha de contribuir a solucionar aquests problemes i necessitats. La prevenció del delictes i la incorporació i participació del ciutadà i dels sectors socials que estan presents en un territori és fonamental en el camí a seguir en la confecció de les polítiques de seguretat. Però posar-la en pràctica és un procés difícil i complex. Enllaçar alguns aspectes o la totalitat d'un model teòric amb el model real és un procés lent i difícil que, per a tenir èxit, ha de superar resistències i inèrcies fortament arrelades. Actualment la Policia està dissenyada organitzativament per a investigar, gestionar i processar accions que ja s'han comès. Les organitzacions policials i els policies se senten més còmodes en situacions que requereixen una resposta reactiva, en situacions de conflicte o de crisi, i en situacions en què clarament s'ha d'aplicar la llei.

Encara no s'ha definit, de forma clara, el paper que han de realitzar els membres de les organitzacions policials, ja que no s'ha abordat des de la Policia la definició dels objectius, les seves necessitats, el tipus de servei que ha de prestar, la missió que han de dur a terme, i el patró de model de relació amb la comunitat que es desitja configurar. És important realitzar els processos de canvi en els valors professionals i, essencialment, en la interiorització dels membres de les organitzacions policials d'un rol principal de servei públic i d'assistència al ciutadà.

La finalitat pròpia de tot servei públic per definició és satisfer les necessitats que genera la comunitat de posseir un bé públic que resulti imprescindible per a la pacífica convivència dels seus membres. Com un servei que essencialment ha de satisfer necessitats públiques, requereix un profund canvi en els valors dels policies, ja que generalment veuen les tasques d'assistència als ciutadans com menys policials que altres relacionades amb el manteniment de l'ordre, l'aplicació de la llei o la detenció de delinqüents. Una aposta política per aquest model policial i penal, si es porta fins les darreres conseqüències, pot fer esdevenir real la imatge d'uns carrers amb pocs delinqüents, però amb les presons plenes i amb

un alt percentatge de la societat criminalitzat, cosa que amb el temps pot esdevenir un factor que trenqui l'equilibri de la cohesió social existent. Davant d'aquesta situació és preferible no triar l'opció d'utilitzar el millor dret penal possible sinó fer servir alguna cosa millor que el dret penal per a resoldre els conflictes entre els ciutadans i reservar el dret penal per a les accions més greus; aquesta aplicació del dret penal seria l'opció preferent per als trencaments més importants de la convivència social.

Les organitzacions que basen la seva estructura i utilitzen els seus recursos exclusivament per a eradicar la delinqüència tenen aquesta lluita perduda abans de començar. La Policia no pot aspirar a eliminar els delictes, però sí que pot aspirar a reduir-los significativament. Si s'estableix un paral·lelisme entre malaltia i desviació social, entre metges i policies, entre tenir salut i tenir seguretat, s'arriba a la conclusió que encara que es puguin eradicar algunes malalties (la ciència avança i es lluita de forma científica contra aquestes), les persones segueixen emmalaltint, entre d'altres motius, perquè és científicament impossible, ara per ara, tenir una existència sense malalties. Els metges intenten lluitar contra aquestes malalties mitjançant la investigació, l'experimentació i l'avaluació constant dels resultats d'aquestes investigacions. Alhora intenten donar respostes als efectes d'aquestes malalties mitjançant el tractament de les disfuncions que provoquen. Però també tenen com a prioritat professional la possibilitat d'augmentar la qualitat de vida dels seus pacients, detectar mitjançant els controls periòdics les patologies de risc de cada persona, i donar consells i recomanacions perquè els seus pacients adoptin hàbits i costums saludables, indispensables per a realitzar una prevenció sanitària eficaç. Els pacients poden adoptar al mateix temps accions concretes de caràcter individual per a realitzar prevenció. Si utilitzem i apliquem aquests paral·lelismes abans esmentats, es pot arribar a la conclusió que per molts recursos i esforços que s'hi aboquin, la desviació no pot ser eradicada totalment ja que depèn d'elements que escapen al control de la Policia i fins i tot al control social en el sentit més ampli possible. El ciutadà és una peça fonamental en aquest model, amb un paper actiu, no passiu, en l'adopció de mesures de prevenció. Tard o d'hora, des dels poders públics s'hauran d'impulsar polítiques on els ciutadans tinguin capacitat per a organitzar-se en aquests temes, ja que es previsible que no acceptin quedar-se al marge –o tenir un paper poc rellevant– en la gestió de la seguretat, tal i com passa avui dia.

La Policia només pot aspirar a tenir un cert control i localització d'aquesta desviació. Però també es cert que pot optar per millorar la qualitat

de vida dels ciutadans i realitzar tasques de prevenció en les quals s'impliquin els ciutadans perquè adoptin mesures efectives que evitin els riscos potencials més propers. Es tracta de reduir les possibilitats, les condicions d'inseguretat dels llocs, i les oportunitats de trencar les normes, per reduir els riscos i dificultar l'acció de les persones que realitzen conductes desviades. El risc està associat a un context social, d'espai i temps, en el qual els ciutadans interpreten de forma individual els indicadors de l'ambient on es troben i contextualitzen la situació. Depenent d'aquesta contextualització es tindrà més o menys tolerància a les situacions de risc i es prendran més o menys accions per protegir-se d'aquesta percepció, que no depèn tant del nivell de probabilitat que passi o no passi un esdeveniment com de la percepció subjectiva que es tingui en referència a la potencial situació de risc viscuda. En aquest ambient val a dir que l'actuació i el comportament social de les persones és una qüestió complexa i a vegades imprevisible, com ho són el comportament humà i les relacions socials.

La Policia no ha de definir en solitari quins són els problemes que ha de tractar, sinó que aquesta definició ha de sortir també dels altres actors implicats en la seguretat. S'ha de comptar amb l'opinió de la societat, realitzada a través dels seus representants, sempre que es mantingui com a objectiu el superior interès col·lectiu en la definició dels problemes. Aquesta Policia ha d'actuar prioritàriament sobre les causes que produeixen o generen conflicte i intervenir sobre aquestes més que actuar constantment en les seves conseqüències. Evidentment, una vegada desenvolupat el conflicte s'ha d'actuar reactivament sobre les conseqüències d'aquest conflicte amb l'objectiu de minimitzar-ne els efectes. Si no es compta amb aquesta incorporació dels ciutadans en la definició dels problemes, es pot donar el cas que la comunitat identifiqui com a problema una situació i que la Policia no la identifiqui com a tal. La societat actual és generadora de riscos i problemes nous i la Policia ja no és l'únic actor, l'única organització, institució o instància sobre la qual s'articula la seguretat en un territori. Per tant és necessari desenvolupar estratègies noves a partir del coneixement intern i dels mecanismes de funcionament organitzacionals. Aquesta situació planteja que les organitzacions policials tinguin la necessitat de canvi, de reaccionar i tenir capacitat per a transformar-se en organitzacions més funcionals, àgils i flexibles per a tractar els problemes que planteja la societat. Tot això s'ha de conjuminar amb la rigidesa que imposen les obligacions legals i jurídiques bàsiques del sistema penal i administratiu sota el qual desenvolupa la seva acció la Policia.

En un altre ordre de coses, la comunitat es cada cop més exigent amb els serveis públics i la Policia no resta al marge d'aquesta dinàmica. Exigeix a les organitzacions de Policia que realitzin prevenció, que mantinguin uns nivells acceptables de seguretat (objectiva i subjectiva), que prestin un servei eficient i que atenguin la realitat i les percepcions ciutadanes. Els temps en què a la Policia se li demana presència física a la via pública i una producció purament estadística, més encaminada cap a una avaluació de la tasca professional que a una avaluació dels objectius fixats, pertany més al passat que al present o al futur de la Policia. És una pràctica que s'allunya lentament de la dinàmica professional de les organitzacions policials. El canvi de tendència facilita i garanteix més transparència i una percepció positiva del treball que realitza la Policia dins la comunitat.

La superació del sistema de treball en el qual preval el nombre de detinguts, el nombre de serveis realitzats o la rigidesa en el compliment d'algunes lleis i la laxitud en el tractament d'unes altres, encara està vigent en algunes organitzacions policials. Aquesta dinàmica és un obstacle per als processos de canvi que necessiten les organitzacions policials que afronten els reptes que ofereix aquesta nova societat en transformació, que ha passat del model tradicional a un altre marcadament pluriètnic o multiètnic. La consolidació de la tendència cap a una filosofia d'organització i de treball on l'avaluació sigui sobre objectius prèviament fixats pels seus responsables es una qüestió prioritària per a la Policia. L'adaptació a aquesta nova realitat és una tasca essencial dins el treball policial dels pròxims anys per a la Policia que gestiona conflictes, que realitza tasques de mediació, que fonamenta el seu treball en la prevenció, que resol habitualment problemes o que interacciona activament amb el teixit social. La Policia té el compromís moral, a través d'un contracte social no escrit, de contribuir, en tant que sigui possible i d'acord amb les possibilitats reals dels seus mitjans materials i humans, a l'existència d'una societat millor per a tots els ciutadans.

Accions i mesures proposades

Aquestes reflexions han estat catalitzadores d'alguns punts i idees que poden ajudar al reconeixement professional i a la consolidació del valor social afegit que aporta la Policia a la Societat:

- L'augment de la credibilitat i el reconeixement social de la Policia passa indefectiblement per una major integració en les estructures socials dels seus membres. S'han d'intensificar les campanyes de pre-

venció i l'acció coordinada amb altres actors en la seguretat (vista des d'una òptica integral), com per exemple la Inspecció de Treball, l'Agència Tributària, l'Agència Catalana del Consum, l'Agència de Residus de Catalunya o el Servei Català de Salut. Es pot materialitzar mitjançant convenis o protocols de col·laboració i coordinació. L'objectiu és que la ciutadania obtingui de la Policia una imatge de confiança i tranquil·litat. Aquestes s'obtenen, principalment, des del moment en què els policies so percebuts com experts en seguretat, en un sentit ampli del terme. També quan la Policia soluciona els seus problemes, necessitats de seguretat o emergències; o sinó pot (perquè escapa a les seves possibilitats o competències) quan és capaç d'adreçar-lo al lloc o el professional adient. Arribar a aquesta maduresa professional i organitzativa obliga a implementar canvis en la cultura professional de la Policia, i adaptar-se constantment als ràpids canvis socials. La formació continuada en valors, principis ètics, i l'actualització tècnica és una via plausible per aconseguir-lo. També ho és potenciar l'especialització tècnica d'unitats i serveis en àrees molt especialitzades, donat que son les que donen valor afegit i prestigi a l'organització.

- El prestigi de la Policia només el poden atorgar els ciutadans. L'opinió pública té en els mitjans de comunicació la principal font d'informació (i en nombroses situacions, l'única referència) sobre qualsevol qüestió, context, persona o institució. Poden arribar a formar un *lobby* que monopolitzi la transmissió de la informació als ciutadans. S'ha d'influir en la millora de la comunicació externa del Departament d'interior i dels Ajuntaments, que han de saber projectar una imatge de confiança adequada en la Policia. Sense la confiança dels ciutadans no és possible obtenir la legitimitat necessària per a poder desenvolupar la seva tasca correctament.
- Major presència dels professionals de la Policia com a docents –però també com alumnes– en les matèries dels estudis reglats universitaris, relacionats especialment amb la seguretat. Es un acostament a la Societat i és una mostra evident de normalitat democràtica. També aporta prestigi a la Policia que els estudis sobre seguretat estiguin presents en els plans d'estudi universitari.
- Impuls de la formació professional dedicada a la seguretat. S'hauria d'impulsar mitjançant les associacions professionals, que actualment tenen un paper poc rellevant en la seguretat.
- Creació d'un col·legi professional (o una institució de característiques similars) on es puguin plantejar qüestions professional, independentment de la jerarquia o dels cossos policials. Seria un òrgan

a l'estil de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats o l'Associació Catalana de Pèrits Judicials i Mercantils. Des d'aquestes associacions professionals es vetlla i es defensen les diverses professions i es potencia la seva imatge dins la societat. Des d'aquests tipus d'institucions es vigila la praxis professional i els interessos del col·lectiu. Seria una acció innovadora en el panorama policial a Catalunya i a Europa.

- Estimular la creació d'un nou Pla de comunicació interna en el Departament d'Interior i en els Ajuntaments, donat que actualment no hi ha gaires que siguin plenament operatius i aportin valor a les seves organitzacions. Disposar d'un Pla de comunicació interna eficient és essencial per a l'estratègia global de qualsevol organització. És la principal eina disponible per difondre i assegurar que el membres de l'organització coneguin quins són els objectius marcats i quin és el seu grau d'assoliment. També asseguruen una bidireccionalitat en els circuits de transmissió de la informació. És un canal indispensable per poder vehicular i expressar les diferents aportacions positives que es pugui generar en els serveis territorials, en els centralitzats o en la cúpula directiva dels cossos policials.
- Implantació progressiva del quadre de comandament integral (*Balance Score Card*) i de la *Proximitat Estratègica*. És una opció estratègica i una decisió que ha de prendre cada organització policial. Necessita un cert temps per implementar-se (els canvis a la Policia són lents) i s'han de donar unes determinades circumstàncies prèvies per assolir l'èxit. En els cossos policials on s'ha posat en marxa (de forma integral o parcial), els resultats han estat positius per l'organització. És una eina excel·lent per a apropar les necessitats de la ciutadania i la Policia. Es tracta també d'un nou concepte d'organització, gestió i direcció en les organitzacions policials. També pot suposar un nou enfocament de la proximitat en la que es fa un tractament diferent de la convivència, el civisme i la seguretat. És una aposta de futur en el temps present. En el cas de la Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra o en els cossos policials d'àmbit local significaria donar un pas significatiu, en termes organitzatius i de gestió de recursos. La Policia ha de detectar els problemes, l'ha d'avaluar, ha d'aplicar un tractament i ha de fer un seguiment de la qüestió. El seu objectiu és reforçar el lideratge de la Policia en l'abordatge dels problemes socials, inclús davant d'altres institucions.
- SAQ. Reorganització i reestructuració del sistema de Suggeriments, Agraïments i Queixes de la Direcció General de la Policia del Departament d'Interior. És el sistema per donar resposta de les queixes i les peticions dels ciutadans en matèria de seguretat pública. És

proposa que sigui un servei únic per a tota la Policia de Catalunya, es a dir, que Mossos d'Esquadra i les Polícies Locals treballin i donin respostes als ciutadans amb una unitat de criteris, qualitat i estàndards d'exigència. Es pot plantejar com un pas important en el camí que ha de portar cap a la integració de cossos a Catalunya.

- ISPC. Es proposa un canvi en la seva filosofia i el seu funcionament. L'objectiu es convertir-se en la referència dins el món de l'ensenyament en temes de seguretat. S'ha de prestigiar al professorat, però també els alumnes. La finalitat d'aquests canvis es que l' ISPC es visualitzi com un centre d'ensenyament d'alt prestigi dins el món de la seguretat. Actualment no té aquesta consideració, ni entre els professionals de la Policia ni entre les autoritats universitàries o els experts en seguretat. Ha de ser una de les plataformes on es concretin els canvis necessaris per fer d'aquesta institució un dels pilars de la millora de la percepció social de la Policia.
- Potenciació i desenvolupament de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, en relació a participació de les entitats ciutadanes²⁵ que amb es seves aportacions i responsabilitats, puguin contribuir a l'elaboració i l'execució de polítiques públiques de seguretat eficaces. Resta per explorar les possibilitats del capítol V "Relacions amb els ciutadans", tot un espai legislatiu pendent d'evolució, desenvolupament i coherència.
- Dins de la Direcció General de la Policia, es proposa com a objectiu estratègic la reestructuració de l'Àrea de Comunicació i de l'Àrea de Protocol, com a pas indispensable per a millorar la imatge i les relacions externes de la Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra. Ambdues àrees es concentra bona part de la gestió de la projecció externa i de la representació de la DGP i del cos de Mossos d'Esquadra. Aquestes àrees actualment tenen problemes de lideratge, mancances en el seu funcionament i de coordinació interna amb la resta de l'organització policial. Amb l'objectiu de millorar la coordinació i col·laboració amb la resta de l'organització es proposa que l'Àrea de Comunicació i l'Àrea de Protocol es fusionin i es la creï l'Àrea de Relacions Externes, Comunicació i Protocol, amb l'objectiu de ser l'única interlocutora del cos de Mossos d'Esquadra amb l'àmbit exterior a l'organització, la societat civil, altres cossos policials i institucions públiques o privades (ara aquesta funció està dispersa), i amb els mitjans de comunicació. Seria recomanable que fos un

²⁵ Es recull la possibilitat de la participació ciutadana en el Consell de Seguretat de Catalunya, a les Juntes Locals de Seguretat, i a les Comissions Regionals de Seguretat.

comandament policial, amb rang de l'escala executiva o superior, qui s'encarregués i comandés aquesta àrea una vegada fusionada, donat el seu elevat valor estratègic per a l'organització.

6. Establir els límits i els reptes de la seguretat privada

A) La seguretat privada forma part de la seguretat pública

LLa Llei 4/2003, de regulació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, d'una manera encertada inclou dintre del context de seguretat pública a la seguretat privada.

La regulació bàsica sobre seguretat pública es pot trobar a la Llei 23/1992, de seguretat privada on en la seva exposició de motiu es diu:

“En este marco se inscribe la presente Ley, en su consideración de los servicios privados de seguridad como servicios complementarios y subordinados respecto a los de la seguridad pública. A partir de ahí se establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad por los particulares. Lo que se busca con estas normas es articular las facultades que puedan tener los ciudadanos de crear o utilizar los servicios privados de seguridad con las razones profundas sobre las que se asienta el servicio público de la seguridad.”

Aquest redactat permet també encabir la seguretat privada dintre de la seguretat pública, ja que en cas contrari no tindria sentit l'expressió “complementa”.

En aquesta línia la doctrina del Tribunal Constitucional també ha situat a la seguretat privada dintre de la seguretat pública entre una altres per aquest motiu: aquests serveis tenen com objecte la protecció de persones i bens, i el més important, tenen caràcter instrumental (complementarietat i subordinació) de cara a les activitats pròpies de les Forces i Cossos de Seguretat.

B) Les competències en matèria de seguretat privada

El Cos Nacional de Policia (CNP), el control i inspecció de les entitats, serveis o actuacions i del personal i mitjans en matèria de seguretat privada, vigilància o investigació.

La Guàrdia Civil (GC), tot el relatiu als guardes particulars de camp, autorització de armers en les empreses o serveis de seguretat privada i d'acord amb la normativa d'armes, la concessió de la documentació relativa a les mateixes, utilitzades per les empreses de seguretat privada.

La policia de les comunitats autònomes exerciran les facultats d'autorització de les ÉS que tinguin el seu domicili legal al territori de la comunitat i l'àmbit d'actuació limitada al mateix, així com la inspecció i sanció de les empreses i personal, dins del territori de la Comunitat.

C) Seguretat= seguretat pública + seguretat privada

Les competències atribuïdes a la Generalitat per l'article 163 de l'Estatut d'autonomia de 2006, ha estat un pas important, per el que fa a les competències en matèria de seguretat privada.

En aquesta darrera dècada la demanda de serveis de seguretat privada s'ha incrementat de manera notable, sobre tot en els àmbits on la policia pública no pot arribar. Aquesta dinàmica està produint el que més d'un expert ha anomenant "la privatització de la seguretat pública" (per exemple controls aeroports). Aquesta situació en fa reflexionar sobre el següent: si la seguretat privada forma part de la seguretat pública a la que complementa i està subordinada, s'han d'establir instruments de control i inspecció amb paràmetres en clau de seguretat pública:

a) Regulació de la seguretat privada

La Generalitat de Catalunya, hauria de tenir competències normatives en matèria de seguretat privada, com es dóna en altres àmbits de la seguretat pública.

b) L'accés a vigilant de seguretat

L'obtenció i acreditació del títol de vigilant de seguretat que està en mans de l'Administració pública.

En aquest sentit i donat que la seguretat privada forma part de la seguretat pública, en el cas de Catalunya l'obtenció del títol de vigilant de seguretat on el seu àmbit d'actuació sigui Catalunya hauria de ser competència de l'Administració Catalana. L'òrgan competent hauria de ser l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

c) La formació

Els cursos de formació, per accedir a vigilant de seguretat, així com els cursos de formació continuada i/o especialitzada, haurien d'estar tutelats i/o impartits per l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

d) Els caps de seguretat i els directors de seguretat

L'obtenció i acreditació del títol que habiliten a aquests llocs, s'haurien d'articular a través de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

e) Reforçar la acció col·laboradora de la seguretat privada

Molt sovint els cossos de seguretat pública han de contractar serveis de seguretat privada per fer front a situacions on els recursos són insuficients. En aquest sentit, s'hauria d'articular un model o especialització de vigilant de seguretat privada amb formació especialitzada per col·laborar amb els cossos de seguretat en tasques de seguretat pública taxades, i en aquest sentit haurien de tenir la condició d'agents de l'autoritat.

Propostes:

- Creació d'un òrgan que administri i governi els serveis a prestar per les FF.CC. de Seguretat i Serveis de Seguretat Privada
- Establir un canal permanent de comunicació entre empreses de seguretat i la seguretat pública
- Subcontractar seguretat privada en tipus de serveis de vigilàncies i custòdies molt concrets en Institucions públiques, autonòmiques i locals, presons, etc. (deixar clar que no són agents de l'autoritat)
- Seguretat privada complementària a la pública, (no visualitzar un excés de seguretat privada sobretot als carrers)
- Aprofitar empreses de serveis amb major tecnologia

7. Redefinir el model del 112

Situació actual de l'implantació de Centre 112

A mitjans del 2010, s'ha inaugurat el nou centre 112 a Reus, que és operatiu i planificat crear altre a Barcelona.

Dintre del procés d'implantació del model de 112 a Catalunya, actualment està en desenvolupament la plataforma tecnològica-*Plataforma Integrada de Seguretat i Emergències (PISE)*-. La finalitat d'aquesta plataforma TIC, és aconseguir una interoperabilitat de tots els agents que intervenen en la seguretat i les emergències a Catalunya. La plataforma permetrà donar resposta integrada a la gestió dels organismes i cossos següents:

- El Centre de Coordinació Operativa de Catalunya (CECAT), per coordinar les grans emergències
- Bombers de la Generalitat i Bombers de Barcelona
- Mossos d'Esquadra
- Guàrdia Urbana de Barcelona i policies locals
- Servei d'Emergències Mèdiques (SEM)
- Agents Rurals
- Protecció civil en el món local

Aquests en són els aspectes bàsics de la plataforma (PISE):

- Visió conjunta i integradora de les emergències per tal d'augmentar la capacitat de resposta, augmentant l'eficiència en compartir la informació amb tots els implicats.
- Renovació dels centres d'operació dels diferents cossos preservant la independència de la gestió de cada un, alhora que s'augmenta la integració de dades entre aquests.
- Transferència de les dades dels incidents que es produeixen entre el 112 i els cossos implicats a través de l'expedient únic. Es formula així una passarel·la de comunicacions que traspasarà les dades de forma automàtica i en temps real. Amb la plataforma es milloraran les connexions entre els diferents cossos d'emergència i el telèfon 112 amb un sistema de comunicacions que permetrà intercanviar la informació sobre un incident i actuar més ràpidament. D'aquesta manera, es donarà una resposta ràpida, eficaç i coordinada a les peticions urgents d'assistència que faci qualsevol ciutadà en el territori de Catalunya en matèria d'atenció sanitària, d'emergències ambientals, d'extinció d'incendis i salvaments i de seguretat ciutadana, amb la coordinació de protecció civil, si escau, dels serveis corresponents, amb independència de l'administració pública o de l'entitat a la qual correspongui la prestació material de l'assistència requerida.
- Compartir informació cartogràfica GIS (Sistema d'Informació Geogràfica) entre tots els cossos de manera que hi hagi una única

informació, útil per a tots els cossos. Es tracta d'un sistema cartogràfic on es marcaran en temps real les posicions dels vehicles dels agents, gràcies a la xarxa RESCAT, i on es reflectiran totes les informacions del territori, com plànols d'edificis i les seves alçades o camins rurals. Aquest sistema permetrà donar un servei més eficient i eficaç en la gestió dels incidents. El projecte incorpora una base de dades geogràfica corporativa per a les emergències amb la cartografia subministrada per l'Institut Cartogràfic de Catalunya, i una cartografia d'altres fonts com ajuntaments, cadastre, una cartografia navegable, informació departamental (hidrants, informació detallada de punts d'interès, informació de camins, plans d'emergència municipals i d'autoprotecció, xarxes de serveis bàsics de què es disposi (xarxa elèctrica, xarxa de distribució de gas i gasoductes, xarxa de telèfon, distribució de l'aigua). Amb aquest sistema també es podran calcular rutes per triar el desplaçament més òptim fins a arribar al lloc de l'incident.

- Integració del món local en les emergències de l'Administració del Generalitat de Catalunya. Una plataforma per a les policies locals que interaccioni no sols amb Mossos sinó també amb el 112, el GIS i Protecció Civil. Es tracta de poder elaborar de forma descentralitzada plans de protecció civil per a cada una de les poblacions de Catalunya.

Les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) que es faran servir per al desenvolupament dels projectes de la PISE són de darrera generació, com internet, protocols de comunicacions IP i tecnologies de transmissió de banda ampla.

En el moment actual, solament estan totalment integrats dintre de PISE els mossos d'esquadra i els bombers de la Generalitat.

Propostes d'accions al centre d'emergències 112 de Catalunya

Malgrat que algunes d'elles estan en fase de planificació per els actuals gestors del 112, és consideren les següents propostes:

- Integració a PISE, amb connectivitat permanent bidireccional:
 - Guàrdia Urbana de Barcelona i policies locals.
 - Servei d'Emergències Mèdiques (SEM).
 - Agents Rurals.
 - Protecció civil en el món local.

- Construcció i planificació, d'un sistema tecnològic i arquitectònic de back-up de l'actual centre i sistema del 112.
- El centre d'emergències 112, no solament ha de ser un centre de recepció de trucades i traspàs d'informació als diferents serveis operatius, s'ha d'aconseguir que sigui un centre gestor i coordinador de determinades actuacions. Tot això permetria una major eficàcia i eficiència, així com reducció de costos. A més, l'actual centre d'emergències 112, és una pota de protecció civil i ha de passar a ser, protecció civil. Per aquesta funció, seria recomanable:
 - a) Que el centre d'emergències 112, no sigui una gerència de segon nivell administratiu que depengui de la direcció general de protecció civil, sinó una nova direcció general d'emergències 112 i protecció civil, per tant unificant els dos càrrecs en un de sol i elevant per tant el centre d'emergències 112.
 - b) Supressió del Centre de Coordinació Operativa de Catalunya (CECAT) de protecció civil de la Generalitat, per coordinar les grans emergències, integrant les seves funcions al centre d'emergències 112.
 - c) Unificació de totes les diferents "sales de crisi" de la Generalitat de Catalunya, en solament una integrada al 112.
 - d) Unificació dels diferents departaments de comunicació dels serveis operatius que depenguin de la Generalitat de Catalunya i relatius a emergències multidisciplinaris o grans emergències, en una sola veu a la població, integrada al centre d'emergències 112.
 - e) Millora de la formació i selecció del personal treballador al centre 112 amb plans de formació continua, especialment dissenyats (específics i multidisciplinaris).
 - f) Realitzar accions amb la finalitat de fomentar la comunicació continua dels diferents responsables operatius.

8. Garantir la mobilitat i millorar la seguretat viària

Garantir la mobilitat dels ciutadans s'emmarca en el context de la lliure circulació de les persones, és a dir, l'exercici de la llibertat deambulatòria.

En els nostres temps i en el nostre model econòmic, aquesta mobilitat ha d'estar al servei de la creació de riquesa i de l'economia productiva, tant

pel que fa a la circulació de mercaderies i serveis, com als desplaçaments quotidians dels treballadors, que s'han de portar a terme els uns i els altres amb criteris d'eficiència i d'economia del temps invertit.

Però també ha de tenir en compte el respecte pel medi ambient, que és patrimoni comú de la ciutadania, així com l'equilibri del territori, tot garantint que els recursos públics assegurin uns estàndards equivalents per a les diverses realitats geogràfiques i d'assentament de la població en el territori.

Per tant, la millora i el manteniment de les infraestructures existents, així com el progressiu planejament i construcció de les noves que puguin ser necessàries, esdevenen el paller de paller de les polítiques públiques en matèria de mobilitat.

Dins d'aquest capítol, doncs, hi tenen cabuda la xarxa de carreteres, autovies i autopistes, les instal·lacions aeroportuàries i de ports, així com el sistema ferroviari tant per a mercaderies com per a viatgers, en les seves diverses modalitats de superfície (rodalies, alta velocitat, regionals,...) com soterrades (ferrocarrils metropolitans).

Lògicament, una xara viària ben dimensionada i racional ha de permetre també l'existència d'una potent oferta de transport col·lectiu rodat de superfície, tant de caràcter merament urbà, com interurbà.

Les polítiques públiques sobre mobilitat i seguretat viària a Catalunya han de rebre un nou impuls.

En el terreny de les infraestructures, complementàriament a l'execució d'allò que ja pugui estar planificat i dissenyat, cal l'aportació de nous projectes significatius en carreteres, en ferrocarrils, en ports, i en aeroports. D'entre tots ells, cal prioritzar que el Quart cinturó es desencalli definitivament i que es doti el país d'una via fonamental per al desenvolupament econòmic de diverses comarques i de desenes de milers de ciutadans. En l'àmbit ferroviari, l'arrodoniment del traspàs de competències en l'àmbit de rodalies de Renfe (incloent-hi els trens, les vies, les estacions, i el personal) ha de ser un dels eixos d'actuació de major interès per a ales desenes de milers d'usuaris d'aquest servei tan essencial.

És molt important que les actuacions afavoridores de la mobilitat no pivotin sobre les limitacions de tot ordre al transport privat, mentre la

xarxa de transport públic col·lectiu segueixi sent insuficient, ineficient, i clarament millorable. L'adopció de mesures com ara la col·locació de radars i càmeres per a sancionar els excessos, o bé implementar una política genèrica de limitació de la velocitat, no es pot fer sense integrar la participació ciutadana en la l'adopció d'aquestes mesures, amb la implicació dels diversos agents (des dels ajuntaments, fins a les associacions de conductors).

Una societat segura necessita d'infraestructures de mobilitat suficients, fiables i preparades per a absorbir els fluxos de persones i mercaderies per tot el territori.

És per això la seguretat viària, entesa com la seguretat en els desplaçaments, no pot ser només el pretès resultat de la repressió, la por, i la recaptació fruit de les sancions indiscriminades.

Proposem com a mesures urgents per a la millora de la mobilitat i la seguretat viària, les següents:

- dotar el país d'una xarxa realista, eficient i moderna de carreteres, autovies i autopistes adequades a les necessitats en els propers anys, que equilibri el territori i que garanteixi la mobilitat dels ciutadans; en particular, considerem urgent la finalització del Quart Cinturó i garantir la sortida de vehicles i ferrocarrils des de Barcelona cap el Vallès per Collserola
- en matèria ferroviària, cal assumir plenament les competències en les línies de rodalies (trens, vies, personal i estacions)
- eliminació del frau en el pagament del bitllet dels transports públics, amb l'increment de mesures tecnològiques i de vigilància per a eliminar-lo completament
- en matèria aeroportuària, assumir la gestió catalana dels aeroports
- eliminar la velocitat variable en els accessos a Barcelona i en els altres punts de la xarxa viària on s'hagi instal·lat
- obligar els vehicles a dur en un lloc visible la cèdula que acrediti que el vehicle està assegurat
- millorar l'assistència medicalitzada urgent en els accidents greus de trànsit, per tal de limitar la gravetat de lesions i estabilitzar els ferits abans del seu trasllat, amb la participació del sector privat (assegurances, RACC, etc.) en la dotació dels recursos
- incrementar la presència dissuasòria i preventiva a la carretera dels efectius de Trànsit dels mossos d'esquadra

9. Protecció civil

Diagnosi actual de la situació a Catalunya

La Direcció General de Protecció Civil

El 479/2006, de 5 de desembre, d'estructuració del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, separa la direcció general d'emergències i seguretat civil en dos direccions generals: direcció general de prevenció i extinció d'incendis i salvament (bombers) i la direcció general de protecció civil. Aquesta última amb les següents funcions:

- a) Elaborar i formular propostes a la Secretaria de Seguretat Pública sobre la creació i desenvolupament de mesures, dispositius i recursos orientats a l'atenció de la protecció civil dels ciutadans de Catalunya.
- b) Elaborar els estudis i informes necessaris per a l'exercici de les competències pròpies en l'àmbit d'atenció de protecció civil.
- c) Promoure l'elaboració dels plans de protecció civil de la competència del Departament i coordinar-ne la implantació i l'aplicació, el manteniment i la revisió, així com la redacció dels plans de protecció civil territorials, especials i d'autoprotecció que resultin competència d'altres administracions o dels particulars i participar en la redacció d'aquells que tinguin particular incidència en el territori de Catalunya.
- d) Organitzar, coordinar i supervisar el Centre de Coordinació Operativa de Catalunya.
- e) Elaborar i mantenir l'inventari de riscos i el catàleg de recursos i serveis mobilitzables per a la protecció civil a Catalunya.
- f) Promoure iniciatives per fomentar l'organització i el desenvolupament de la participació ciutadana en la prevenció i intervenció en situacions d'emergència.
- g) Organitzar, dirigir i avaluar la pràctica d'exercicis i simulacres dintre del marc dels plans de protecció civil i planificar i dirigir les xarxes d'alarmes i comunicacions de protecció civil.
- h) Impulsar i executar una política de formació en matèria de protecció civil, en col·laboració amb altres organismes i institucions competents, fomentant la formació dels recursos humans que puguin intervenir en les emergències i dels ciutadans en general.
- i) Promoure i divulgar l'autoprotecció i realitzar estudis i programes

d'informació a la població sobre els riscos i les formes de respondre a les emergències.

- j) Impulsar i executar una política de suport de totes les activitats relacionades amb la protecció civil i desenvolupades per entitats de caràcter públic o privat.
- k) Establir relacions i participar en òrgans autonòmics, estatals o internacionals en matèria de protecció civil.
- l) El desenvolupament i la coordinació de les mesures necessàries per garantir l'atenció dels incidents en el mar i l'execució de la legislació vigent en matèria de salvament marítim i de seguretat nuclear.
- m) L'exercici de les corresponents facultats d'inspecció i propostes de sanció en compliment de la normativa vigent en matèria de protecció civil.

Propostes de millora

Disposem de la **Llei 4/2003, de 7 d'abril d'Ordenació del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya**, prou amplia on ens marca les directrius bàsiques per la seva ordenació i estructura, per tal de desenvolupar l'anomenat Sistema de Seguretat Pública, no desplegat, encara, en totes les seves dimensions. Respecte d'aquestes diferents matèries amb les quals s'ha d'integrar la seguretat pública en la configuració d'un sistema general de seguretat propi de Catalunya, l'article primer de la Llei, es refereix especialment a les de policia i, a la vegada, al·ludeix a la seva integració en el sistema amb les competències següents; *protecció civil*, trànsit, joc i espectacles, i seguretat privada. La finalitat del Sistema de Seguretat Pública de Catalunya, és contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaços per a l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social.

En relació amb aquestes competències cal fer referència a les respectives lleis sectorials reguladores: **Protecció Civil de Catalunya, la Llei 4/1997, de 20 de maig**, el Govern de la Generalitat es l'òrgan col·legiat superior de direcció i coordinació de protecció civil de Catalunya (departament d'interior o altre). Per tant, s'ha de regular, coordinar i formar als membres de les proteccions civils que actualment realitzen les seves funcions, a nivell local, arrel de tot el territori.

5.1 Centre de Coordinació Operativa de Catalunya (CECAT). Aquest no hauria d'esser un centre receptor d'alarmes, com funciona fins el

moment, sinó dotar-lo amb la seva veritable funció; “ la informació, la comunicació, la coordinació, el suport i l’optimització dels esforços, accions i actuacions de tots els organismes, públics i privats, que puguin ser requerits en cas de greu risc col·lectiu, calamitat pública o catàstrofe i que té com a finalitat la seguretat de les persones i els seus bens i la disminució i previsió dels seus efectes”. Hauria d’estar integrat dintre de la sala emergències 112, amb les següents funcions:

- Rebre, analitzar, avaluar i estudiar les informacions de situacions d’emergència en temps real.
- Portar a terme accions de coordinació i assistència als òrgans executors dels plans corresponents.
- Buscar i posar a disposició dels responsables de l’emergència, els mitjans i els recursos complementaris, atenent les situacions existents i canviants.
- Facilitar la informació que es consideri oportuna, a la població civil, a través dels mitjans de comunicació.
- Coordinar i avaluar la realització de simulacres d’emergència.
- Emetre informes i confeccionar estadístiques pròpies dels riscos i de les emergències.

El voluntariat de protecció civil.

Funcions

Podrien col·laborar amb els ajuntaments en les següents activitats:

- a) Realització de serveis preventius d’informació i recolzament als altres cossos de socors i seguretat en els actes de massiva concurrència de ciutadans o de perillositat especial que es reflexa ran en el calendari anual d’activitats, d’acord amb els Plans d’actuació i coordinació establerts.
- b) Actuació en situacions d’emergència o pre-emergència (incendis, riades, esclavissades, etc.) mitjançant la utilització dels mitjans de l’Associació, realització de retens de guàrdia, recolzament logístic o qualsevol altre d’acord sempre amb les actuacions previstes en els diferents Plans d’emergència o d’actuació i sota les indicacions del Director del Pla, de l’autoritat municipal corresponent, o en el seu defecte, en coordinació amb els comandaments de Policia Local, Mossos d’esquadra, Protecció Civil i Bombers.

- c) Participació en col·laboració amb el Departament municipal corresponent, en tasques de planificació de possibles emergències, redacció i actualització de Plans d'actuació i realització de simulacres dels Plans existents.
- d) Col·laboració amb el Departament municipal corresponent, en tasques de divulgació i informació a la població en matèries de Protecció Civil.
- e) Qualsevol altre servei que en matèria de prevenció pugui sol·licitar el Departament municipal corresponent, per no estar inclòs en el calendari anual d'activitats i que s'acordi per les dues parts.
- f) La possible col·laboració i/o assistència a situacions d'emergència que es pugui produir fora del terme Municipal, sempre sota la sol·licitud de les autoritats del lloc corresponent i d'acord amb les previsions legals al respecte.

Podrien col·laborar amb la resta dels cossos d'emergència i en activació dels diferents nivells, segons CECAT o direcció general de protecció civil, en les següents activitats:

- a) Rebre i notificar en primera instància i de forma immediata l'existència de l'emergència al control central de bombers corresponent.
- b) Avisar i informar la població afectada i, en particular, els elements especialment vulnerables.
- c) Comunicar a la població les mesures que hagi d'adoptar, i assegurar-ne l'aplicació.
- d) Executar les mesures de protecció sobre els elements vulnerables: coordinar i executar l'evacuació o l'allunyament de la població, d'acord amb les indicacions del director del Pla i assegurar la seva aplicació. Coordinar-ne les tasques.
- e) Efectuar la relació de persones afectades (evacuades).
- f) Garantir la seguretat civil a la zona del risc.
- g) Garantir que els grups d'actuació puguin actuar sense cap impediment.
- h) Garantir el control d'accessos i coordinar la vigilància viària de les zones afectades.
- i) Garantir i/o acompanyament d'accés dels components dels grups a la zona de l'emergència; especialment, senyalitzar i guiar els actuants cap al Centre de Comandament Avançat i a l'Àrea Sanitària.
- j) Coordinar les seves actuacions amb els altres grups a través del CCA.

Regulació del voluntariat de protecció civil arrel del territori.

- a) Crear dintre de la direcció general de protecció civil una àrea exclusiva amb les funcions de direcció, regulació, control i foment del voluntariat de protecció civil de les associacions i agrupacions de voluntaris de protecció civil de tot Catalunya.
- b) Imatge corporativa única de tot el voluntariat de les proteccions civils .
- c) Creació de diferents categories d'especialitats de voluntaris de protecció civil, amb el seu accés, formació, acreditació i funcions regulades.
- d) Formació bàsica i reglada, per poder ser voluntari de protecció civil
- e) Coordinació dintre dels Plans de protecció civil als municipis i demarcacions
- f) Crear un veritable cos de voluntaris, amb una formació bàsica, control, general, en sobrepassar els nivells que s'estableixin dels diferents riscos.
- g) Unificar en el cos de Protecció Civil, els membres de les ADF'S i el control del personal que destina Diputació els mesos d'estiu, de recolzament en les tasques contra incendis, en les zones forestals.

10. Defensa del civisme i de les ordenances municipals

El tema del civisme és de gran actualitat. Darrerament diversos ajuntaments han aprovat ordenances de civisme com un element central per regular la convivència en llibertat, perquè, com es diu popularment, "la llibertat d'un s'acaba on comença la del veí". Avui en dia, la complexitat de les relacions humanes i socials ha obligat a regular els elements bàsics de la convivència, sovint quan aquesta no emergeix espontàniament de la mateixa ciutadania. Les idees d'espai públic i de ciutat com a espai on es desenvolupa la llibertat també estan en crisi. La ciutat ha de propiciar condicions perquè la llibertat i la igualtat de les persones i dels grups socials es desenvolupin de forma eficaç i eficient i, per tant, amb seguretat. La intervenció urbanística n'és un element important, com també ho són l'educació, la integració de la diversitat o la creació de condicions de justícia social. El civisme és un concepte complex en què es barregen condicionaments vitals de molts tipus.

És important reconèixer que han desaparegut els controls tradicionals, de la família i de l'entorn social, la qual cosa pot fomentar actituds que

podem considerar incíviques, pròpies de la crisi de la idea d'autoritat. Ara bé, *no sempre una actitud d'incivisme és sinònima de delinqüència*. Això sí, genera un malestar notable. Cal que la ciutat eduqui i que tots en siguem corresponsables, perquè gaudim d'una ciutadania activa. També s'ha de recordar que hi ha una responsabilitat important dels poders públics, per tal de facilitar els mitjans materials per tal de deixar clar que un comportament és incívic i no està justificat.

Des d'aquest punt de partida plantegem 3 elements com a propostes per tal de millorar el civisme als nostres poble i ciutats:

1. Incrementar la presència i l'actuació dels professionals de la intervenció social, organitzats en equips pluridisciplinars, i sota la dependència de les autoritats locals en matèria de seguretat: Això, vol dir:
 - a) Recuperar allà on es pugui considerar útil la figura de l'educador de carrer, a partir de les experiències viscudes al respecte, però amb un clar canvi de l'enfocament de la seva tasca. Aquesta figura no ha d'anar lligada des del punt de vista funcional a una altre departament que no sigui el de policia, donat que l'educador de carrer ha d'incidir en la prevenció i detecció de grups vulnerables. S'hauria d'adscriure al servei de policia, garantint així un servei únic de seguretat i prevenció.
 - b) Establir mecanismes de coordinació operativa entre els professionals de la intervenció social dependents de la policia i els recursos existents en assistència social en l'àmbit local o supramunicipal.
 - c) Implicació preventiva de la policia en l'establiment de protocols o plans d'actuació específics, com podrien ser els plans d'adopció escolar implementat en alguns municipis, i que portarien associats la creació de noves figures de prevenció com ara l'agent "tutor", integrat en aquest pla, i que s'ofereix als centres docents amb caràcter voluntari.
2. Impulsar la figura del "Pacte cívic per la integració", en el següent sentit:

Considerem necessari arribar a un consens que faci possible modelar un pacte cívic per la integració, que permeti la compatibilitat entre les característiques pròpies d'altres cultures i els valors i principis democràtics del nostre sistema constitucional.

Partim de la base de que no es poden tolerar determinades pràctiques (burka, vel integral, ablació) que comporten una greu discriminació envers la dona.

Hi ha una gran part de la població que veu el tema del burka i el vel integral com un problema que s'ha d'afrontar sobre tot tenint en compte el que representa negativament envers la dona. Sense ser un tema amb solució fàcil, s'ha d'intentar optar per altres opcions. Creiem que ens troben davant un problema cultural que s'hauria d'enfocar amb estratègies culturals i de convenciments. Entenem que s'hauria d'implicar a un sector de la cultura àrab que ja té arrels al nostre país, d'acord amb la política dissenyada per la Unió Europea. Cal recordar que hi ha un important col·lectiu d'aquesta cultura que podria aportar visions diferents i enriquidores, sempre en la lògica de la integració de la diversitat a partir del respecte als valors comuns de base ètica per al convivència.

3. Promoure la revisió de les ordenances municipals, a partir de criteris bàsics comuns arreu del territori català en matèria de civisme, posant així les bases d'un model compartit de convivència ciutadana fonamentat en el respecte dels valors compartits, de l'ordre públic i dels espais públics. L'incompliment de les ordenances ha d'anar acompanyat de mecanismes punitius i de coerció eficaços i creïbles, ja sigui per via administrativa o judicial. En qualsevol cas, cal fer les reformes adients tant en l'àmbit administratiu com en el judicial per tal d'evitar la impunitat de les conductes incíviques i assegurar tant el càstig de les actuacions reprovables, com la reparació dels danys o dels perjudicis causats.

Barcelona, octubre de 2010

Ponents i Experts

José Miguel Abdel-Kader Doctor en seguretat i prevenció per la UA. Intendent Major, cap de la Guàrdia Urbana de Tarragona.

José Ramón Agustina. Professor de Criminologia i Dret penal. Universitat Internacional de Catalunya

Josep Cañabate Professor Associat del Departament de Dret Públic i Ciències jurídiques de la UAB, i CISA (Certified Information System Auditor).

Conrad J. Fernández i Justes

Superintendent Cap de la G.U. de Badalona. Vicepresident de ACCPOLC (Associació de Caps i Comandaments de Policia Local de Catalunya). Doctor en sociologia. Llicenciat en antropologia. Màster en estudis policials. Diplomant en criminologia. Diplomant en funció gerencial per ESADE

Antoni Flores i Lorente

Intendent del Cos de Mossos d'Esquadra. Llicenciat en criminologia. Doctorat en ciències socials. Màster en estudis policials. Postgrau en direcció de seguretat pública. Director de seguretat per la UAO.

Joan Dídac Gallardo i Soria

Conseller delegat de can Padró-ISDS (Internacional Security and Defence Systems) i president de DYA Catalunya. Llicenciat en direcció i administració d'empreses. Doctorat en Business Administration. Graduat IESE i Director de seguretat per la UIC.

Tomàs Gil Márquez

Inspector - Cap de la Policia Local de Sant Adrià de Besòs. Professor de Dret Constitucional i membre del Grup de Recerca "Llibertat, Seguretat i transformacions de l'estat" de la UAB

Xavier Martorell i Villalobos

Exdirector general de Seguretat Ciutadana de la Generalitat. Regidor de Relacions Institucionals i Seguretat Ciutadana de Sant Cugat del Vallès. Director de seguretat corporativa del F. C. Barcelona. Assessor en temes policials (ciutat de Buenos Aires, Mèxic).

Llicenciat en dret, Màster en gestió de les administracions públiques d'Esade, Màster en criminologia i execució penal, PADE per l'IESE.

Manuel Milián Mestre

Escriptor, periodista i exdiputat.

Jordi Miró i Meix

Llicenciat en dret. Màster en polítiques públiques de seguretat (ISPC-UOC)

Funcionari del Dpt. d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Vicepresident de Persona i Democràcia-Joaquim Xicoy

Joan Pérez i Arteaga

Inspector en cap de la Policia Local

Llicenciat en dret. Llicenciat en criminologia. Postgrau en seguretat pública. Director de seguretat per la UIC

Joan Lluís Pérez Francesch

Professor de dret constitucional

Responsable principal del grup de recerca sobre Llibertat, seguretat i transformacions de l'Estat

Departament de Ciència Política i de Dret Públic.

Universitat Autònoma de Barcelona

Agustí Yñiguez

Doctor en Seguretat i Prevenció.

El grup d'experts i ponents ha estat coordinat per Jordi Miró, vicepresident de "Persona i Democràcia-Joaquim Xicoy" i ha tingut com a responsable de l'àmbit de seguretat a Joan Dídac Gallardo i com a responsable de l'àmbit de llibertat a Joan Lluís Pérez-Francesch

La col·lecció *Papers de Persona i Democràcia* vol fer a mans dels lectors un recull de continguts que puguin servir de base per a la reflexió i el debat constructiu sobre alguns dels grans temes de la nostra època, com ara qualitat de la vida democràtica i els valors o ideals que configuren el model de societat i que van marcant l'agenda política, social i cultural de Catalunya. Aquesta proposta es desenvoluparà en base a tres eixos:

D'una banda, es persegueix aplegar noves aportacions de pensadors de la política, la filosofia, la religió i l'ètica a l'entorn de qüestions que són en els fonaments de l'organització social, la legislació i les polítiques públiques.

En altres casos es tracta d'una reedició de textos que puguin ser útils per entendre l'origen de les idees que ocupen l'actual debat comunitari i que ens connecten amb el substrat històric, filosòfic, cultural i espiritual que ens ha conformat com a realitat social i política.

I, per últim, *Papers de Persona i Democràcia* vol oferir també una visió des de l'anàlisi feta per experts en diferents àrees del saber i per líders socials que treballen en l'espai que interrelaciona les persones amb les entitats més purament polítiques: els partits polítics, les institucions parlamentàries i les administracions públiques, principalment.

En qualsevol cas, es pretén oferir una eina de treball i consulta, àgil i útil, per a tots aquells als qui interessin els afers del que anomenem el "bé comú" i la "cosa pública".

www.personaidemocracia.cat

Persona + Democràcia

J o a q u i m X i c o y