Acord

del Govern pel qual s’aprova la memòria preliminar sobre l’Avantprojecte de llei del sistema de Policia de Catalunya.

L’article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d’un projecte de llei requereix l’acord previ del Govern sobre l’oportunitat de la iniciativa i s’inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d’elaborar l’avantprojecte de llei corresponent.

L’Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l’oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l’acord previ del Govern sobre l’oportunitat d’elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n’estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d’Interior, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar sobre l’Avantprojecte de llei del sistema de Policia de Catalunya, que s’adjunta com a annex.

ANNEX

Memòria preliminar sobre l’Avantprojecte de llei del sistema de Policia de Catalunya.

Aquesta memòria, prèvia a l’inici del procediment de tramitació de l’esmentat Avantprojecte de llei, s’efectua de conformitat amb el que estableix l’Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l’oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

1. Problemes que es pretenen solucionar

L’article 164 de l’Estatut d’autonomia de Catalunya estableix 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.

L’article 164.1 de l’Estatut d’autonomia, sota l’epígraf de la seguretat pública, estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya, d’acord amb el que disposa la legislació estatal, l’ordenació de les policies locals. Així mateix, l’article 164.2 determina que correspon a la Generalitat de Catalunya la coordinació de l’actuació de les policies locals. Cal destacar que l’Estatut, que en aquest àmbit no s’ha vist alterat per la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, manté la competència de la coordinació de l’actuació de les policies locals introduint-hi un àmbit nou: l’ordenació de les policies locals.

El mandat competencial de l’Estatut és clar: la Generalitat de Catalunya disposa tant de la competència per coordinar l’actuació de les policies locals com per ordenar les policies locals, juntament amb la competència per regular el sistema de seguretat pública de Catalunya.

La Llei 4/2003, de 7 d’abril, d’ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, la va aprovar el Parlament català amb l’objectiu d’ordenar les competències de la Generalitat en totes les matèries que componen la seguretat pública, especialment les de policia i la seva integració amb les de protecció civil, trànsit, joc i espectacles i seguretat privada, i va establir així un sistema general de seguretat propi a Catalunya.

Aquest nou sistema s’estructura en diferents òrgans coordinadors i consultius, que donen cabuda a totes les parts implicades en matèria de seguretat, per tal de poder dur a terme el desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaces, l’assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social.

L’article 5 de la Llei 4/2003, de 7 d’abril, d’ordenació dels sistema de seguretat pública de Catalunya estableix que la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i les policies dels ajuntaments, amb la denominació de policia local, policia municipal, guàrdia urbana o altres de tradicionals, constitueixen la policia de les institucions pròpies de Catalunya. Es configura així la institució de la Policia de Catalunya que comprèn la Policia de la Generalitat – Mossos d’Esquadra i el conjunt de policies locals dels ajuntaments de Catalunya.

D’aquesta manera, el marc jurídic català sobre la seguretat està constituït per la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals, la Llei 10/1994, d’11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d’Esquadra, la Llei 4/2003, de 7 d’abril, d’ordenació dels sistema de seguretat pública de Catalunya, i la Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l’Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

Catalunya compta amb uns 17.000 mossos d’esquadra i uns 11.000 policies locals, uns efectius considerablement superiors als que existien els anys 1991 i 1994 i que acumulen ja uns anys d’experiència de col·laboració mútua. Aquesta disponibilitat de recursos públics ha d’anar lligada a la implantació de noves estratègies d’optimització i eficiència.

El complex entramat de competències, responsabilitats i estructures actuals del model policial català es manté estable mitjançant un sistema singular de coordinació entre els cossos policials i les institucions. En aquest sentit, les competències i les responsabilitats estan prèviament definides, i l’equilibri i la racionalitat s’aconsegueixen tant mitjançant instruments de coordinació legal, que abasten l’àmbit normatiu, la planificació de les polítiques públiques i l’operativitat tècnica, com mitjançant instruments de cooperació específica.

La cohesió existent ha estat fruit de la necessitat derivada de la realitat del marc normatiu del país, però també, i no ho menystenim, del compromís dels agents que hi intervenen.

Quan un sistema cedeix el protagonisme de l’eficàcia i l’eficiència a la coordinació, les regles del joc han de ser clares i precises. Els riscos que cal evitar són la duplicitat i la superposició descoordinada d’esforços i recursos. La inclinació sobredimensionada a establir mecanismes informals de coordinació, tot i que en un primer moment resol el cas concret, té el risc potencial de poder arribar a posar en qüestió o crisi el model existent.

En realitat, cada ajuntament amb un cos de policia local ha implantat el seu propi sistema de policia. Cada ajuntament disposa del seu propi sistema d’accés a la funció pública policial, de provisió i promoció de llocs de treball, de negociació col·lectiva, règim disciplinari, d’estructura de compres públiques, etc. Aquest fet ha comportat que Catalunya disposi en l’actualitat de 216 sistemes policials independents (malgrat l’existència d’una única llei de policies locals) i 216 cossos de policia local.

Si a aquesta atomització de sistemes i cossos, li afegim el sistema de la policia integral i nacional de Catalunya, la Policia de la Generalitat – Mossos d’Esquadra, el resultat és un escenari idoni per a les ineficiències i els solapaments funcionals.

El model policial català, que ha fet de la coordinació entre autoritats i responsables l’instrument salvador de les diferències i deficiències, requereix avui dia una aproximació estructural més eficient, que superi la coordinació i avanci en la línia de l’ordenació.

Així, des de l’aprovació d’aquestes lleis en matèria de seguretat, en especial de les tres primeres, s’han produït modificacions substancials en el marc jurídic i també en la situació de la realitat de la seguretat pública. Aquestes modificacions són:

• L’aprovació de l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006, que a l’article 164 estableix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública d’una manera més favorable a l’autogovern que la que establia l’Estatut d’autonomia de 1979, que havia estat el marc de referència de les lleis esmentades. D’altra banda l’article 163 del mateix Estatut atribueix a la Generalitat competències en matèria de seguretat privada, que no figuraven a l’Estatut de 1979.

• El procés de desplegament territorial a tot el país del cos de Mossos d’Esquadra, culminat l’any 2008.

• L’increment de la complexitat de la lluita contra la delinqüència, afectada per fenòmens com la globalització, l’aparició de nous tipus de delictes altament sofisticats, i la creixent amenaça d’un nou tipus de terrorisme.

• L’augment de la sensibilització ciutadana davant determinats fenòmens, alguns derivats de la crisi econòmica, que ha comportat la necessitat de noves respostes com la mediació, o l’especial atenció a determinats delictes com els derivats de la violència masclista, entre d’altres.

• La necessitat constant d’atendre les necessitats de seguretat de la ciutadania prioritzant l’eficiència en l’assignació d’uns recursos públics minvants i la corresponsabilitat de les autoritats en matèria de seguretat pública.

Aquesta iniciativa recull els plantejaments d’anteriors propostes i iniciatives parlamentàries i governamentals, i els reorienta cap a la construcció d’un sistema de Policia de Catalunya. En aquest sentit, es tenen presents els treballs que van donar lloc a la confecció, l’any 2008, del primer Avantprojecte de llei del sistema de Policia de Catalunya, que no va reeixir. També es treballarà sobre la base de la proposició de llei del sistema de Policia de Catalunya, presentada l’any 2014 al Parlament de Catalunya pel grup parlamentari d’Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa. També s’incorporaran els treballs duts a terme des del Departament d’Interior a començaments del 2017 sobre l’esborrany de proposta inicial per una futura llei de Policia de Catalunya.

2. Objectius que es volen assolir

La unificació normativa del sistema policial de Catalunya incrementarà la coordinació i eficàcia dels cossos policials que operen el territori augmentant la seguretat ciutadana com a receptora última del servei. A més, es podrà fomentar l’agilització en la resolució de conflictes mitjançant la implementació de noves tècniques que milloraran la seguretat ciutadana i l’eficàcia del servei policial essent més flexible i adaptable als seus requeriments.

Així, els objectius són:

- Incrementar la coordinació i eficàcia dels cossos policials

- Augmentar la seguretat ciutadana

- Fomentar l’ús de noves tècniques pels cossos policials

- Incrementar la seguretat pública

Aquests objectius necessàriament van enllaçats amb els antecedents normatius de la seguretat pública.

La iniciativa és desenvolupar les competències estatutàries, especialment la competència en l’ordenació sense desenvolupament normatiu.

Per tant,

• Cal evolucionar en la coordinació entre els cossos policials, al nivell reconegut estatutàriament de l’ordenació.

• La coordinació i l’ordenació juntes perfeccionen el model de seguretat policial.

• Construir el sistema de Policia de Catalunya permet adaptar-se amb més flexibilitat i eficiència a les demandes i als nous requeriments de la ciutadania.

• Cal que en el context actual (operativament dispers), es consensuïn i s’unifiquin normes i criteris, per tal de crear un únic sistema orientat a un model de seguretat propi, més adaptat a les necessitats en matèria de seguretat pública.

• Cal aprofundir en el model policial català i que aquest connecti amb els models de seguretat més evolucionats i eficients del context actual.

És per això que aquesta iniciativa té un marcat nivell tècnic i operatiu, que revisa i dona coherència a la prestació del servei de policia. Es busquen solucions realistes i possibilistes adaptades al territori i a la complexitat social.

Específicament aquesta iniciativa s’emmarca en:

• La creació i la regulació, per primera vegada en el nostre ordenament jurídic, del concepte jurídic de Policia de Catalunya, i la concreció i l’enfortiment de la seva aplicació.

• La posada en marxa d’un únic sistema de Policia de Catalunya com a eix vertebrador del model policial català, dotat d’instruments efectius per assegurar l’ordenació i la coordinació de les policies locals entre elles i d’aquestes amb la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, sempre des del respecte a l’autonomia municipal. La llei s’adapta al règim especial de la ciutat de Barcelona i és respectuosa amb les diferents situacions locals, des dels municipis amb plantilles nombroses de policia local fins als municipis que no disposen d’aquest servei.

• Situar la ciutadania al centre del sistema de Policia de Catalunya tant com a subjecte creditor dels serveis de policia com de la informació necessària per tal d’avaluar adequadament l’eficàcia i l’eficiència del servei que rep.

• L’actualització de la regulació de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, com a policia integral i nacional de Catalunya que és.

• L’actualització de la regulació de les policies locals, amb la voluntat de donar resposta a les necessitats detectades en els darrers anys.

En aquest marc, el sistema unificat de Policia de Catalunya aporta solucions comunes per a la Policia de Catalunya, respectant però aquelles especificitats derivades de les característiques i la dependència de cadascun dels dos cossos: el de la Policia de la Generalitat – Mossos d’Esquadra i el de la policia local implantada en 216 ajuntaments de Catalunya.

La iniciativa pretén també incorporar al sistema de Policia de Catalunya les policies portuàries catalanes a partir de les possibilitats de coordinació que ofereix el marc jurídic vigent, el desenvolupament dels cossos de vigilants i auxiliars de la seguretat pública, així com la corresponsabilitat i implicació de la seguretat privada en el sistema policial català.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

En relació amb la problemàtica i els objectius plantejats, s’han identificat les opcions següents:

a) Opció de “no fer res” o mantenir la situació actual.

- Mantenir l’actual marc jurídic català de seguretat de forma dispersa: Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals; Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra; Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya; i, Llei 10/2007, de 30 de juliol, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

- La regulació relativa a la seguretat no està adaptada a les disposicions de l’Estatut d’autonomia de Catalunya.

- La fragmentació normativa en matèria policial provoca que l’accés a la funció pública policial i a les condicions dels cossos policials siguin diferents en atenció a la seva adscripció.

- Solapament en les actuacions i funcions dels cossos policials coexistents derivant en ineficiències en la prestació del servei als ciutadans.

- Gran esforç administratiu per la via d’instruments de coordinació que esmercen molts recursos humans i materials i que suposen una gran despesa econòmica.

b) Opció normativa preferida.

L’opció de la regulació i el desenvolupament legislatiu de les competències estatutàries és la més adequada. Cal una norma amb rang de llei que compleixi els objectius següents:

- Desenvolupar normativament les competències estatutàries. Especialment la competència sobre l’ordenació, fins ara no desenvolupada.

- Actualitzar dues normes amb rang de llei superades per la realitat.

- Crear un sistema únic de Policia de Catalunya que representi una evolució del model policial català, sistema que requereix un ampli consens polític i un treball en seu parlamentària inqüestionable.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

Els objectius de la iniciativa no es poden assolir amb l’opció de “no fer res”, ni amb una alternativa que s’articuli a través d’instruments no vinculants. Així mateix, els objectius fixats no es podrien assolir amb l’actualització de la normativa en vigor.

a. Impacte sobre l’Administració de la Generalitat

La unificació en un únic sistema de Policia de Catalunya pretén rendibilitzar els recursos humans i materials en l’execució de la prestació dels serveis de Policia de Catalunya, procurant noves dinàmiques de formació i de prestació del servei i apostant per una simplificació de les estructures i els òrgans del sistema.

D’aquesta manera, la creació d’un únic sistema de Policia de Catalunya permetrà activar mesures d’intervenció administrativa de simplificació i eficiència en els àmbits següents, sense ànim de ser exhaustius:

• Simplificació dels sistemes d’accés a la funció pública policial (reducció de convocatòries públiques, simplificació de tribunals, temaris, proves, etc.).

• Simplificació dels sistemes de compres públiques del sistema policial català.

• Simplificació de la posada a disposició del sistema de Policia de Catalunya de recursos tecnològics, de comunicació, policials, etc.

• Simplificació del règim disciplinari, sistemes d’avaluació de serveis, negociacions col·lectives, condicions de treball, etc.

• Simplificació de les estructures de comandament i règim de categories laborals.

• Simplificació del procediments operatius policials.

b. Impacte sobre les administracions locals.

La integració de les administracions locals en un únic sistema de policia reforçarà el paper d’un actor fonamental en la construcció de la seguretat ciutadana en un entorn proper al ciutadà i en el primer nivell d’administració. Sense alterar el marc de la dependència municipal ni les competències municipals en un respecte absolut a l’autonomia municipal, la disposició de recursos comuns propis del sistema ha de representar una millora en la gestió dels recursos humans i materials i un enfortiment de les competències professionals en benefici de les seves comunitats.

c. Impacte sobre les mesures d’intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

Una regulació unificada de la Policia de Catalunya crearà una coordinació més gran dels cossos que en formen part millorant el servei que rep la ciutadania i garantint de manera més eficaç la seguretat pública i la defensa de drets constitucionalment reconeguts.

d. Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants.

Els efectes jurídics de la nova llei no se centren en l'àmbit de l'ordenació i l'actuació per part de l'Administració sobre les activitats econòmiques dels particulars. Es tracta de regular una funció pròpia dels poders públics com és la policial i, per tant, la nova llei afectarà la prestació d'una funció administrativa cabdal, tant pel que fa a l'Administració de la Generalitat com a les diverses administracions locals.

Conseqüentment, l’impacte en la intervenció administrativa és una aposta decidida per l’eficiència i la corresponsabilitat en l’assignació de recursos públics. A més, un nou sistema de Policia de Catalunya no tindrà cap impacte ambiental.

5. La procedència d’efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d’emprar, si s’escau, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de Transparència.

L’elaboració de l’Avantprojecte de llei del sistema de Policia de Catalunya està regulada actualment a la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

L’aprovació d’una disposició normativa depassa la dimensió organitzativa, la qual cosa no resulta indiferent als operadors jurídics, econòmics i socials que es veuen afectats. Per tant, és cabdal la participació dels destinataris i interessats en la configuració d’aquestes.

Així, en aplicació de l’Acord del Govern de 22 de gener de 2019 la memòria preliminar prèvia a l’elaboració de l’avantprojecte de llei que aprovi el Govern es posarà a disposició de la ciutadania i entitats potencialment afectades per la futura norma mitjançant la seva publicació en el Portal de la Transparència previst per dur a terme aquest tràmit.