

EL RESSORGIR DELS SERENOS A L'ÀMBIT LOCAL: ENTRE LA SEGURETAT PRIVADA I LA CONVIVÈNCIA CIUTADANA

Vicenç Aguado i Cudolà*

Resum

L'augment de fets delictius i de conductes incíviques ha comportat una percepció d'inseguretat ciutadana i d'un ús abusiu de l'espai públic en la població de determinats municipis. Davant d'aquestes situacions, s'ha plantejat la possibilitat de recuperar la figura històrica del sereno des de dues perspectives diferenciades. La primera, que s'anomena "model Premià", es basa en la possibilitat que els municipis, a través de contractes de serveis, encarreguin a empreses de seguretat privada determinades funcions pròpies d'aquestes, en col·laboració amb la policia local, que es realitzen en determinats àmbits de l'espai públic. Aquest model sembla basar-se en la vigent Llei de seguretat privada que comporta una major flexibilitat de la presència de la seguretat privada en els espais públics, si bé amb determinades limitacions. La segona, que s'anomena "model Gramenet" té un fonament divers a través de la figura de l'agent cívic, mitjançant plans d'ocupació per a persones que, per motius laborals, es troben en risc d'exclusió social, que es basa en la necessitat de garantir la convivència ciutadana i un ús adequat de l'espai públic. Aquest article, a més de sistematitzar i analitzar ambdós models, busca el seu encaix en el marc regulatori vigent. En un cas, resultarà necessari clarificar l'àmbit de la seguretat privada davant una possible expansió indiscriminada del seu àmbit d'actuació. En l'altre, caldrà trobar el marge d'actuació dels municipis respecte a la convivència ciutadana i els usos adequats de l'espai públic.

Paraules clau: seguretat privada; espai públic; agents cívics; convivència ciutadana; contracte públic de serveis.

THE RESURGENCE OF SERENOS AT A LOCAL LEVEL: BETWEEN PRIVATE SECURITY AND PEACEFUL PUBLIC COEXISTENCE

Abstract

The increase in crime and antisocial behaviour has led to a perception of public insecurity and the misuse of public spaces amongst the inhabitants of a number of towns. In response to this, the possibility of reclaiming the historical figure of the sereno (watchman) has been raised, from two different approaches. The first, dubbed the "Premià model", is based on the possibility of local authorities using their procurement powers to hire private security companies to perform some of their functions, in partnership with the local police, to be carried out in specific parts of public spaces. This model would appear to be based on the current Law on Private Security, which entails greater flexibility with regard to the presence of private security in public spaces, albeit with certain limitations. The second, dubbed the "Gramenet model", is a broadly-based one, entailing the figure of the agent cívic (civilian officer), through employment schemes for those who, for employment-related reasons, are at risk of social exclusion, and founded on the need to guarantee peaceful coexistence and the proper use of public spaces. In addition to systematising and analysing these two models, this article examines their fit within the current regulatory framework. In the former case, there will be a need to clarify the scope of private security in the face of potentially indiscriminate growth in their scope of action. In the latter, there is a need to specify the degree to which local authorities can take action with regard to peaceful coexistence and enforcing the proper use of public spaces.

Key words: private security; public spaces; civilian officer; peaceful coexistence; public procurement of services.

* Vicenç Aguado i Cudolà, catedràtic de dret administratiu a la Universitat de Barcelona. Departament de Dret Administratiu, Dret Processal i Dret Financer i Tributari. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684. 08028 Barcelona. vaguado@ub.edu, [@Vicenc_Aguado](https://twitter.com/Vicenc_Aguado). ORCID [0000-0002-0759-2622](https://orcid.org/0000-0002-0759-2622).

Article rebut el 30.06.2020. Avaluació cega: 20.07.2020 i 03.09.2020. Data d'acceptació de la versió final: 03.09.2020.

Citació recomanada: Aguado i Cudolà, Vicenç. (2020). El ressorgir dels serenos a l'àmbit local: entre la seguretat privada i la convivència ciutadana. *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 112-128. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3487>.

Sumari

- 1 Els antecedents: la figura històrica del sereno
 - 2 La seguretat en l'àmbit local
 - 3 El “Model Premià”: els serenos com a vigilants privats
 - 4 La convivència ciutadana i els usos de l'espai públic
 - 5 El “Model Gramenet”: Els serenos com a agents cívics nocturns
 - 6 El contracte de serveis per a la prestació de serveis de serenos
 - 7 Conclusions: entre la seguretat privada i la convivència ciutadana
- Referències bibliogràfiques

1 Els antecedents: la figura històrica del sereno¹

Les poblacions es van protegir des de l'època medieval per muralles, els portals de les quals es tancaven a les nits. És especialment durant el regnat de Pere III el Cerimoniós al segle XIV que es fortifiquen la majoria de ciutats, viles i llocs del Principat de Catalunya amb motiu de la guerra amb el rei Pere el Cruel de Castella. Els horaris venien marcats per el so de campanes o senys que regien l'obertura i el tancament dels accessos als forasters. Entre aquests sons, el "seny del lladre" equivalia a un "toc de queda" des que es ponía el sol fins a l'alba.² Podem esmentar com exemple les *Ordinacions de la ciutat de Lleida* (segle XVI) (Pleyan i de Porta, 1873: 238-240), on s'establien les següents disposicions:

- Els oficials podien agafar cada vespre sis homes de la ciutat per acompanyar-los a les rondes de vigilància.
- S'establia l'obligació de respectar les indicacions dels oficials i els avisos de "via fora".
- Després del seny del lladre es prohibia anar sense llum.
- Si algú era trobat sense armes quedava a disposició de la cort del batlle.
- Si algú era trobat amb armes era castigat: a) amb espasa i amb llum (perdre l'espasa); b) amb espasa simple i sense llum (3 dies de presó i perdre espasa); c) fortament armat (15 dies de presó i perdre l'espasa); d) amb ballesta o espingarda (60 dies de presó).

Una vegada sonava el "seny del lladre" els qui sortien de les tavernes i hostals havien de portar llums, especialment per ser reconeguts i evitar que les possibles agressions es produïssin en l'anonimat i generessin impunitat (Viciano, 2006: 855). En el cas de perills actuaven les guàrdies i milícies urbanes al so de "via fora", al qual responien els veïns de la població amb les seves pròpies armes en la figura del sacramental i el sometent que tenia el seu encaix en l'Usatge *Princeps Namque*.

L'origen històric de la figura del "sereno" cal trobar-lo en el servei d'enllumenat dels carrers (Simon Palmer, 1976). L'enllumenat era originàriament realitzat pels veïns. Durant el regnat del rei Carles III de Borbó, aquest monarca va "liberar al vecindario del cuidado de encender, limpiar y conservar los faroles" l'any 1765. Es va encarregar a un director general de policia que designés uns operaris per dur a terme aquestes funcions. El motiu de la denominació cal trobar-lo en què quan feien la seva ronda donaven l'hora i l'estat del temps: "són les dotze i sereno". La implantació de la figura del sereno es produeix en l'època d'enderrocament de les muralles.

Sembla que el primer cos de "serenos" va ser creat a la ciutat de València l'any 1777. La iniciativa va ser de l'alcalde de barri Joaquim Manuel Fos, marquès de San Joaquim, que va ser industrial de la seda. Es tractava de donar ocupació a les persones en atur que havien treballat en l'àmbit de la pirotècnia ("coheters") com a conseqüència d'un reial decret que va abolir la fabricació de castells de focs. Segons s'ha assenyalat "puso en un barrio de Valencia dos serenos, y a su imitación se establecieron en toda la ciudad, con el intento de evitar los robos y asesinatos que allí eran frecuentes durante la noche" (Pi y Arimon, 1854: 195) De la ciutat de València es van estendre a les principals capitals de província. En el cas de Barcelona trobem una completíssima descripció de les seves funcions (Pi y Arimon, 1854: 195-196):

"Estos dependían inmediatamente de los Alcaldes de Barrio, y a tenor de la instrucción de 12 enero de 1786 había uno para cada barrio quien estaba obligado todas las noches, sin exceptuar ninguna, a rondar-lo

¹ Aquest article té els seus orígens en una ponència presentada al Seminari de Dret Local organitzat per la Federació de Municipis de Catalunya. Voldria agrair molt sincerament al doctor Juli Ponce, director del Seminari, per haver-me convidat a participar-hi. També voldria fer un esment especial del senyor Fernando Hernández Baena, gerent de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, per les facilitats donades per conèixer l'experiència del seu municipi en els serveis de serenos i per haver-me posat en contacte amb la senyora Imma Moraleda Pérez, assessora d'Alcaldia per al Desenvolupament Transversal del Programa EUDSI, del Pla d'Inversions i dels Projectes de Ciutat, així com amb el senyor Tomàs Carrión Bernal, assessor d'Espai Públic, Medi Ambient, Mobilitat i Seguretat Ciutadana. A tots ells el meu agraïment per l'atenció i la informació proporcionada, que ha servit per a l'elaboració d'aquest treball. En qualsevol cas, les possibles errades que hi poguessin haver són imputables exclusivament a la meua persona.

² D'acord amb el *Diccionari català-valencià-balear* (també anomenat Alcover-Moll) es defineix el Seny del lladre: "toc de la queda. Del seny del Ladre callat, tro a la esquella de la Seu, doc. a. 1301 (BABL, xi, 305). A hora del seny del ladre si recoylir-lo deu, doc. a. 1312 (arx. mun. de Valls). De no anar sens llums per la ciutat tocat el seny del ladre, doc. a. 1400 (BSAL, ix, 244)". Consultable en aquest [enllaç](#).

empezando a las once en punto, diciendo en voz alta la hora que era y el tiempo que hacía hasta el amanecer en que se retiraba a su casa. Para este ejercicio llevaba un farol de vidrio bien acondicionado, a fin de acceder a todo Lance y de que si algún vecino le pedía lumbre pudiese dársela prontamente. Llevaba asimismo un palo alto, con un pincho de Hierro para su defensa. Cuando un Sereno era llamado por alguno a cualquiera hora de la noche para ir a buscar al médico, cirujano, comadre, confesor o Escribano, o para conducir a ella cualquier cosa precisa, como carne, medicinas u otra especie semejante lo ejecutaba con prontitud; y nadie se excusaba de lo que él pedía, por reputarse persona pública. Cuidaba de que nadie insultase las casas de su barrio, subiendo o escalando balcones y ventanas, y si por descuido de los vecinos se quedaba alguna puerta abierta, avisaba a su dueño para que la cerrase, como igualmente si se pegaba fuego a alguna casa. Si alguien solicitaba que le acompañase a la suya o a su posada por ser muy tarde, o por ignorar el camino, ejecutábalo gustosamente procurando si era forastero conocerle por lo que pudiese convenir; pero siempre se le hallaba pronto y vigilante para asistir a las urgencias y necesidades de los vecinos. Tenía fijado en el barrio su paradero por el tiempo que le sobraba de hora en hora en que había de andar, en paradero seguro y resguardado de la inclemencia, pero de modo que pudiese oír si se le llamaba de alguna casa, y que pudiesen los Serenos de los barrios inmediatos ayudarle, si algo se le ofrecía, llamándoles con la seña especial que entre sí tenían los de los ochos barrios a los que estaban destinados. Hasta por parte del Capitán General las patrullas dependientes del ejército tenían orden de no impedir a los Serenos el desempeño de sus funciones, antes sí, auxiliarles si lo necesitaban. Si había algún vecino gravemente enfermo de su barrio, tenían especial cuidado de acudir a sus urgencias durante la noche y abstenían de vocear a las inmediaciones de la casa para no incomodarle. Por todos estos servicios los Serenos no podían exigir a los vecinos gratificación alguna; pero se les permitía aceptar las que aquellos les ofrecían voluntariamente. Los domingos de cada semana pasaban a las casas de sus respectivos barrios a recibir lo que les daban en recompensa de su trabajo.”

Durant la regència de Maria Cristina de Borbó (mare d'Isabel II) es dicta el Reial decret 16 de setembre de 1834. En el seu preàmbul es justifiquen de la manera següent: “Persuadido de que el establecimiento del alumbrado y serenos en los pueblos, al mismo tiempo que contribuye en gran manera a la comodidad y seguridad de sus habitantes, evita la perpetración de varios delitos que no llegarían a cometerse si la soledad y las sombras de la noche no asegurasen la impunidad de sus autores”. És obligatori en totes les capitals de províncies, s'incentivarà a la resta de poblacions. L'enllumenat es realitzarà durant 6 hores els mesos d'octubre a març i 4 hores la resta d'any. S'estableixen regles per al finançament del servei que pot consistir en una imposició veïnal sobre les cases i altres edificis urbans.

A mitjans del segle XIX es produeixen diverses causes que porten a l'enderrocament de les antigues muralles medievals (Monlau, 1841) i l'eixample de les poblacions com són la congestió de les ciutats, la propagació d'una epidèmia de còlera, així com les noves necessitats d'higiene i salubritat. Això comporta noves necessitats de seguretat que es vehiculen a través de la figura del sereno.

A començaments del segle XX trobem el Reial decret de 24 de febrer de 1908, sobre vigilància i seguretat, aprovat a proposta ministre Juan de la Cierva y Peñafiel durant el regnat d'Alfons XIII. El seu propòsit era: “organizar sistemática y eficazmente todos los elementos disponibles para garantizar el orden público, la seguridad y los derechos de los ciudadanos”. Es requeria que fossin veïns amb més de dos anys de residència, ser llicenciats de l'exèrcit, saber llegir i escriure, conèixer obligacions del càrrec, bona constitució física, manca antecedents penals i no tenir correccions per faltes contra la propietat o l'ordre públic. Es distingia entre “serenos de villa” y “serenos de comercio”. Els serenos i els suplents tenien la condició d'agents de l'autoritat governativa en l'exercici de les seves funcions. A més de les funcions que tenien com a dependents del municipi:

- Tenien el deure d'impedir la comissió de delictes i faltes, així com de perseguir els delinqüents en la seva demarcació.
- Havien de cooperar amb la investigació amb els cossos de vigilància i seguretat.
- Havien de donar compte de la temptativa o perpetració de delictes o faltes.
- Incorrien en responsabilitat per negligència per no comunicar un fet sense notificar-lo durant 30 minuts.
- Estaven obligats a portar un llibre talonari on anotar succintament els fets punibles.

Duien uniforme, anaven identificats amb un número, usaven com a arma el revòlver reglamentari o llança. Es fixaven causes de separació del servei.

Com s'ha assenyalat en les poblacions més petites, a diferència de les grans capitals, els serenos no s'encarregaven tant de portar les claus i obrir les portes dels edificis, sinó que “des del principi van ser guàrdies de seguretat i la seva funció preferent era la de garantir la tranquil·litat pública” (Cuns Lousa; Veiga Ferreira, 2000: p. 255).

Durant la II República es dicta el Decret d'11 de juliol de 1934, uns mesos abans de la revolució d'octubre. La finalitat d'aquesta disposició era “que en todo momento pueda la Autoridad tener relación directa con todos cuantos, de una forma o de otra, intervengan en cuestiones de orden público o sean utilizables para mantenerle y cooperar a la prevención y persecución de delitos y delincuentes”. D'acord amb aquesta normativa, en un registre administratiu de la Direcció General de Seguretat s'inclourien, entre d'altres: “b) Los serenos y vigilantes nocturnos, ya sean nombrados por los Municipios, por los vecinos o por los comerciantes e industriales”.

La decadència i supressió de la figura es deu a diverses causes. En aquest sentit és bastant simptomàtic l'origen de la frase popular “prendre pel pito del sereno”. Aquesta expressió porta causa en les falses alarmes que feien constantment els serenos, en un excés de zel, a les quals la policia acabava no fent cas. Cal també esmentar el desenvolupament tecnològic amb la irrupció dels porters automàtics que comencen a desenvolupar-se a partir dels anys seixanta del segle XX.³ Aquest fet va ser propiciat per la construcció d'edificis alts amb molts habitatges en ple desenvolupament urbanístic. També cal esmentar la crisi econòmica del petroli que es produeix en 1973 en plena transició espanyola. Això porta a l'aprovació del Decret 1199/1974, de 4 d'abril, pel qual es fixa la forma en què han d'incorporar-se a les plantilles de personal dels municipis els vigilants nocturns o serenos. En el preàmbul d'aquesta norma s'assenyala que el servei de serenos es considerava que “resulta hoy, por razones evidentes, totalmente inadecuado”. També cal assenyalar que la Llei de règim local no permetia serveis generals de vigilància. Per tot això, el fet que els serenos realitzessin altres funcions a part de la vigilància va comportar la seva integració a les plantilles dels municipis.

2 La seguretat en l'àmbit local

El tema de la seguretat pública és una competència exclusiva de l'Estat, si bé les comunitats autònomes han assumit competències pel que fa a les policies pròpies i a la coordinació de les policies locals. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), incloïa inicialment entre les competències, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, la “seguretat en els llocs públics”. El problema que es produïa era l'amplitud del títol competencial que fonamentava molts pronunciaments jurisprudencials en matèria de responsabilitat patrimonial. Per aquest motiu, quan es va modificar l'LRBRL per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), es va canviar per la matèria “Policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis” [art. 25.2.f)]. El canvi ara és que cenyeix el tema de la seguretat a un aspecte merament orgànic: la Policia local.

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, quan es refereix a les competències locals [art. 84.2.e)] estableix que els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, sobre: “La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i ens locals de pública concurrència. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi.” A nivell legislatiu, el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, quan parla de les competències pròpies [art. 66.3.a)], continua referint-se a “seguretat en els llocs públics”. Aquests termes són, per tant, molt més amplis als establerts a la legislació bàsica estatal.

Pel que fa a la legislació sobre policies locals, cal esmentar d'una banda el previst en la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat (LOFCS), que regula les policies locals en el seu títol V (arts. 51-54). Es tracta d'una llei a la qual es remet l'article 104 de la Constitució i que, d'acord amb

³ A l'àmbit de l'Estat espanyol, els primers models de porters automàtics van ser impulsats a Oviedo per Luis Menéndez Lavandera i a València per Fernando Maestre. Una referència a aquests pot trobar-se en les adreces electròniques següents consultades en el moment d'elaboració d'aquest treball en aquest [enllaç](#) i en aquest [altre](#).

la jurisprudència constitucional, esdevé paràmetre de constitucionalitat de la legislació autonòmica. En el cas de Catalunya, les competències són dutes a terme a través de la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, així com la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de policies locals. No es tracta en aquest treball de referir-nos al règim jurídic de les policies locals [J. Barcelona Llop (ed.) (2003)], (Aguado i Cudolà, 2007), però sí d'apuntar algunes qüestions de rellevància. D'entrada cal subratllar que correspon als cossos de policies locals, d'acord amb l'article 53.1.h) de l'esmentada LOFCS: "vigilar els espais públics". Aquesta qüestió té una gran rellevància, com veurem, més endavant, per la possible intervenció de l'anomenada seguretat privada en aquests espais. També cal referir-nos a d'altres qüestions que fan referència a la possibilitat que els municipis que no disposin de policies locals puguin dotar-se de la figura d'auxiliars, així com la fórmula d'acudir a entitats associatives com la mancomunitat per tal d'optimitzar recursos.

Així, cal esmentar la reserva de funcions d'autoritat als funcionaris de carrera que realitza l'LRBRL. D'acord amb l'article 92.3: "Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

La figura de l'auxiliar de policia local està regulada a l'article 51.2 de l'LOFCS, on s'assenyala que: "Als municipis on no existeixi policia municipal, les comeses d'aquesta les ha d'exercir el personal que exerceixi funcions de custòdia i vigilància de béns, serveis i instal·lacions, amb la denominació de guardes, vigilants, agents, agutzils o anàlegs." Cal tenir en compte l'STC 178/2019, de 18 de desembre (recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei foral de policies de Navarra). D'acord amb aquesta sentència caldrà, per a l'atribució d'autoritat pública, segons l'article 92.3 de l'LRBRL, en qualsevol cas la condició de funcionari públic:

"Distinta suerte ha de correr la segunda tacha que plantea el Abogado del Estado, centrada en la contradicción con el art. 92.3 LBRRL que deriva de la atribución a los auxiliares de policía de la condición de agentes de la autoridad. **Nuestra doctrina ha admitido que la legislación administrativa sectorial pueda atribuir la condición de agente de la autoridad (STC 90/2018, de 6 de septiembre, FJ 4). Pero sucede que, en este punto, la norma estatal es clara en el sentido de considerar funciones públicas reservadas a funcionarios aquellas que, en el ámbito local, impliquen ejercicio de autoridad y, consecuentemente, limita la condición de agente de la autoridad a los funcionarios al servicio de la administración local,** entre los que, según el art. 1.2 b) de la propia Ley Foral 23/2018, se encuentran los Policías Locales. El art. 24.2 de la Ley Foral, tras enumerar las funciones de estos auxiliares, les atribuye la condición de agentes de la autoridad, con lo que no se ajusta a dicha limitación. **Dado que ya ha quedado establecido que no se trata de funcionarios públicos no es posible que se les atribuya, en el ejercicio de sus tareas de asistencia a la policía local, la condición de agente de la autoridad.** Se incurre así en una contradicción insalvable por vía interpretativa determinante de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso 'teniendo a los efectos anteriores la consideración de agentes de la autoridad' del art. 24.2 de la Ley Foral 23/2018" (les lletres en negreta són de l'autor).

Recentment s'ha modificat la Llei de policies locals de Catalunya per la Llei 5/2020, de 29 d'abril. En aquesta Llei s'estableix que els vigilants que actuïn degudament i en exercici de les funcions que els són pròpies⁴ gaudiran de la condició d'agents de l'autoritat amb la limitació que no poden utilitzar armes de foc. En canvi, s'estableix que: "No es consideren agents de l'autoritat, en cap cas, els vigilants, algtzirs o similars que actuen de manera complementària o auxiliar a una policia local municipal existent" [art. 7.2.b) de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de policies locals].

Una altra qüestió és la relativa a la mancomunitat de serveis de policia local. Inicialment l'LOFCS, en l'establir l'àmbit territorial de les policies locals com el municipi, va impossibilitar acudir a aquestes

4 D'acord amb l'article 13 de la Llei de policies locals, aquestes funcions seran les de: "a) Custodiar i vigilar béns, serveis, instal·lacions i dependències municipals; b) Ordenar i regular el trànsit dins el nucli urbà, d'acord amb les normes de circulació; c) Participar en les tasques d'auxili al ciutadà i de protecció civil, d'acord amb el que disposen les lleis; d) Vetllar pel compliment dels reglaments, de les ordenances, dels bans, de les resolucions i de les altres disposicions i actes municipals".

entitats associatives. Així, la jurisprudència constitucional va declarar la inconstitucionalitat de diverses lleis autonòmiques d'acord amb el fet que l'LOFCS esdevenia paràmetre de constitucionalitat. La qüestió va canviar amb la modificació de l'LOFCS realitzada per l'article únic de la Llei orgànica 16/2007, de 13 de desembre, complementària de la Llei per al desenvolupament sostenible del medi rural, que afegeix la disposició addicional cinquena ("Colaboración para la prestación de servicios de policía local") on es van establir els requisits que permetien l'esmentada fórmula:

"En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía".

A part de la seguretat pública, cal referir-nos també a la seguretat privada. Es tracta d'un àmbit complementari i subordinat de la seguretat pública. Mentre que alguns autors consideren que l'anomenada seguretat privada és sempre seguretat pública només que prestada per particulars (Casino Rubio, 2015a: 131-143), d'altres, en canvi, han defensat que la seguretat privada presenta certs trets diferenciadors, encara que de forma complementària i subordinada a la seguretat pública (Aguado i Cudolà, 2007). En qualsevol cas, aquestes diferències no suposen que no estigui subjecta a límits constitucionals precisos ni que habiliti sense més ni més a una prestació indiscriminada d'aquest tipus de serveis. Cal destacar que la seguretat privada no comporta l'exercici de poder públic, de manera que li és d'aplicació la llibertat d'establiment i la de lliure prestació de serveis, segons ha reconegut amb rotunditat el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en sentències (Barcelona Llop, 2003b).

La regulació inicial d'aquest àmbit es trobava a la Llei 23/1992, de 30 de juliol, de seguretat privada, que esdevingué un pas rellevant en la legitimació i consolidació d'aquests serveis per particulars. A partir de llavors hi ha hagut un creixement exponencial de la seguretat privada que ha irromput en espais que es consideraven propis de les forces i cossos de seguretat. Cal dir que, segons aquesta normativa, les entitats locals han acudit regularment als serveis de seguretat privada per a la protecció de les seves instal·lacions i edificis. En canvi, més problemàtic esdevenia la seva intervenció en els espais públics com, per exemple, podria ser la via pública o parcs i jardins. D'aquesta forma, hi ha diversos pronunciaments jurisprudencials que van anul·lar plecs contractuals així com l'adjudicació de contractes del sector públic a empreses per a la prestació de serveis en l'espai públic.

Aquesta Llei fou substituïda per la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada, que ha produït una flexibilització en aquest àmbit. En aquesta Llei es defineix la seguretat privada com el conjunt d'activitats, serveis, funcions i mesures de seguretat adoptades, de manera voluntària o obligatòria, per persones físiques o jurídiques, públiques o privades, duts a terme o prestats per empreses de seguretat, despatxos de detectius privats i personal de seguretat privada per fer front a actes deliberats o riscos accidentals, o per fer investigacions sobre persones i béns, amb la finalitat de garantir la seguretat de les persones, protegir-ne el patrimoni i vetllar per l'acompliment normal de les seves activitats. En relació amb la projecció de la seguretat privada a l'espai públic, el preàmbul de la Llei s'hi ha referit en els termes següents: "També s'ha aprofitat per a realitzar una necessària matisació del principi general d'exclusió de la seguretat privada dels espais públics, la qual formulació actual, excessivament rígida, ha dificultat o impedit la necessària autorització de serveis en benefici del ciutadà, que resulta avui obsoleta." A la part dispositiva de la Llei, a l'article 41, en referir-se als "serveis de vigilància i protecció", distingeix entre aquells per als quals no cal autorització com serien, entre d'altres, "els serveis de ronda o de vigilància discontinua, consistentes en la visita intermitent i programada als diferents llocs de vigilància establerts o als distints llocs objecte de protecció", i els serveis amb autorització prèvia, que comprendrien els següents:

- polígons industrials i urbanitzacions delimitats, incloses vies i espais d'ús comú;
- complexos i parcs comercials o d'oci que es trobin delimitats;

- esdeveniments culturals, esportius o qualsevol altre esdeveniment de rellevància social que es desenvolupi en vies o espais públics o d'ús comú;
- recintes i espais oberts que es trobin delimitats.

En els primers casos solament vigilància, en el darrer vigilància i protecció. I finalment, aquells en què seria necessària la decisió de l'òrgan competent, i en compliment estricte de les ordres i instruccions de les forces i cossos de seguretat, on trobaríem els centres penitenciaris, centres d'internament d'estrangers, edificis i instal·lacions d'organismes públics. En els dos primers casos es parla de "vigilància perimetral" mentre que en el tercer cas es parla simplement de "vigilància". També hi hauria la participació en la prestació de serveis encomanats a la seguretat pública que complementa l'acció policial. Es preveu que la prestació d'aquests serveis també la poden dur a terme guardes rurals.

La flexibilització de la intervenció de la seguretat privada a l'espai públic esdevé un punt d'inflexió rellevant. Fins ara, constituïa un dels criteris de delimitació dels àmbits de les forces i cossos de seguretat respecte a la seguretat privada, que intervenia en aquest espai en supòsits més excepcionals. Una major apertura, com pretén l'actual Llei de seguretat privada, pot esdevenir una forma d'adaptació a la realitat, per defugir de fórmules excessivament rígides, però no pot convertir-se en una habilitació indeterminada d'intervenció, a risc de poder produir-se una certa confusió de funcions i una eventual privatització d'aquest espai públic. Caldria, al meu parer, que es delimités amb claredat els espais públics on pot intervenir i que se sotmetés a un efectiu control policial tant amb mecanismes preventius com l'autorització i la necessària inspecció.

3 El "Model Premià": els serenos com a vigilants privats

La preocupació per la seguretat, especialment en aquells moments en què es produeix un increment de robatoris o d'altres tipus de delictes, ha comportat diverses iniciatives de la ciutadania, que de vegades no troben un adequat encaix legal. En aquest sentit, podem esmentar diverses notícies aparegudes als mitjans de comunicació que posen en relleu aquesta preocupació: "Ganadero de día, 'sheriff' de noche". Dueños de fincas del sur de Madrid vigilan para evitar los constantes robos" (*El País*, 31 d'octubre de 2010), "La patrulla vecinal impide dos robos nocturnos tras una oleada de cuatro" (*El Periódico de Aragón*, 3 de abril de 2013), "Patrullas vecinales y videovigilancia en el Llevant de Tarragona. Los vecinos de Boscos recuperarán la figura del somatén, La Móra estudia contratar vigilancia privada y Solimar se organiza por whatsapp ante el incremento de la sensación de fragilidad" (*Diari de Tarragona*, 6 de febrer de 2019), "La vigilància privada pren força als municipis per a combatre els robatoris en habitatges. Premià de Dalt redueix a la meitat el nombre d'incidents després de recuperar la figura del sereno i Matadepera s'hi suma" (NacióDigital, 19 de maig de 2019).

En aquest context, cal situar la iniciativa de municipis com Premià de Dalt, que ha impulsat el Programa "Serenos del segle XXI" engegat a partir del 28 de gener de 2019. Es tracta de la prestació del servei de serenos a través d'una empresa de seguretat privada que compta amb l'autorització del Departament d'Interior de la Generalitat, a l'empara de l'article 41 de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada, al qual hem al·ludit anteriorment. El contracte de serveis de l'Ajuntament de Premià de Dalt fou adjudicat a l'empresa Enerpro.⁵ D'acord amb la informació obtinguda, per a la prestació d'aquests serveis ha de concretar-se la zona on es prestarà el servei. L'objectiu esdevé incrementar percepció i seguretat dels veïns. El personal que presta el servei tindrà una formació i supervisió per la policia local. Abans del servei s'elaborarà un pla de seguretat privada on constarà de forma específica les tasques a desenvolupar. Es prestarà per parelles de vigilants de seguretat, puntualment en parelles mixtes amb la policia local. Aquest personal intervindrà en delictes i infraccions administratives quan no es pot esperar policia local.⁶ També portaran el distintiu "Vigilant de seguretat", la defensa i les manilles reglamentàries. En cas necessari podrà incloure rondes de control amb vehicles retolats de l'empresa de seguretat.

5 Font: www.enerproseguridad.com/enerpro-empresas-seguridad-espacios-publicos.html

6 Cal recordar que els vigilants de seguretat privada no tenen atribuïdes les mateixes potestats que les forces i cossos de seguretat. Així, solament poden detenir en els mateixos casos que ho poden fer la resta dels ciutadans. D'acord amb l'article 31 de la Llei 5/2014, de 4 d'abril, de seguretat privada, la protecció jurídica d'agent de l'autoritat aplicada al personal de seguretat privada es limita als casos en què "degudament identificat, quan porti a terme activitats de seguretat privada en cooperació i sota el comandament de les forces i cossos de seguretat".

4 La convivència ciutadana i els usos de l'espai públic

La convivència ciutadana no és una matèria relacionada específicament entre les competències pròpies a què es refereix l'article 25 de l'LRBRL. La seva cobertura cal trobar-la més en l'article 139 de l'LRBRL, que n'assenyala que: "Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y de uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes." Aquesta regulació té com objecte l'establiment d'una sèrie de criteris mínims d'antijuridicitat als articles 140 i 141 de l'LRBRL per tal de donar cobertura a les anomenades ordenances de convivència ciutadana.

Cal dir, però, que en l'actualitat es prefereix els "usos ciutadans de l'espai públic" a les expressions de "civisme" i de "convivència ciutadana". Aquest canvi de concepció comporta posar en el centre del marc jurídic l'exercici de drets i llibertats de les persones. Aquesta qüestió es vincula, a més, amb el dret a la ciutat, que és un dret humà emergent recollit a la Carta europea de salvaguarda dels drets humans en la ciutat (CESDHC).

Els drets i deures n'esdevenen el punt central, atès que l'ordenació de l'espai públic està adreçada en gran mesura a garantir-ne l'efectivitat. D'una banda, els drets permeten el gaudiment d'aquest espai sense més limitacions que el respecte envers els drets de les altres persones i els interessos generals del veïnat. La inclusió de deures, per la seva part, comporta un exercici dels drets des de la idea de la responsabilitat i el respecte a les altres persones que gaudeixen de l'espai públic. Aquests drets i deures esdevenen l'estatut de la ciutadania a l'espai públic, que s'ha de tenir en compte respecte a la potestat normativa local, les polítiques públiques i la potestat sancionadora. També poden complir una funció preventiva, pedagògica i orientadora. Per garantir aquests usos de l'espai públic no solament resulta necessari l'establiment de normes, sinó diversos mecanismes, entre els quals els anomenats agents cívics poden tenir una rellevància important.

En aquest àmbit de la convivència cívica hem de fer un esment especial del tema de l'oci nocturn, on es troba el conflicte entre el soroll i el descans dels veïns (Pastor Pérez; Carrera Fossas, 2017). El fenomen de la botellada ha provocat rellevants problemes de convivència, especialment per als veïns dels habitatges propers pel que fa a temes de seguretat i, especialment, degut al tema dels sorolls provocats pel xivarri de les veus i la música que acompanya el consum d'alcohol a la via pública (Almodóvar Iñesta, 2003). Des d'un punt normatiu, aquest tema ha estat regulat per les ordenances de civisme i convivència ciutadana o d'usos en l'espai públic. Ara bé, l'establiment de mesures de prohibició i sanció no sempre esdevenen prou efectives, per la qual cosa es van obrint pas experiències de mediació que tracten d'evitar la producció del conflicte o bé arribar a una solució dialogada. En aquest sentit trobem l'experiència del municipi de Platja d'Aro.⁷ Aquesta experiència dels serveis de mediació en l'oci nocturn s'ha expandit a d'altres municipis com Girona,⁸ Camprodon,⁹ Calella,¹⁰ Badalona,¹¹ Castelldefels,¹² l'Hospitalet del Llobregat,¹³ Cambrils.¹⁴ La problemàtica de l'oci nocturn s'ha vist agreujat per les exigències d'aforament dels locals deguda a la crisi sanitària de la COVID-19. Això ha portat a l'establiment de mesures de prohibició de consum compartit d'alcohol a la via pública. La necessitat de garantir les normes de prevenció en l'expansió de la pandèmia en aspectes com la distància social o l'ús de les mascaretes ha portat alguns municipis com el Prat de Llobregat a incrementar la presència d'agents cívics nocturns amb l'objecte d'informar la població i de fer tasques de prevenció.¹⁵

7 *El Punt Avui*, 21 d'agost de 2019: "Platja d'Aro reforça l'aposta per l'atenció als ciutadans".

8 *Diari de Girona*, 20 de març de 2019: "[Girona fa una prova pilot de mediació de conflictes en zones d'oci nocturn](#)".

9 *Diari de Girona*, 4 de setembre de 2019: "[Camprodon media en els conflictes de l'oci nocturn amb un programa pilot](#)".

10 "[Calella reforça la vigilància nocturna amb quatre agents cívics per evitar els 'botellons'](#)".

11 "[Badalona inicia una campanya per promoure un oci nocturn cívic i respectuós amb el descans del veïnat](#)".

12 *Vilapress*, 3 d'abril de 2018: "[Castelldefels combat el incivismo del ocio nocturno con un equipo de mediación](#)".

13 *El Periódico de Catalunya*, 17 d'agost de 2018: "[Los mediadores nocturnos reducen el incivismo en las zonas de ocio](#)".

14 "[L'Ajuntament de Cambrils posa en marxa un nou servei de pacificació de l'espai públic](#)".

15 *El Far, Informatiu del Baix Llobregat i l'Hospitalet*, 31 de juliol de 2020: "[El Prat. Agents cívics nocturns treballaran pel compliment de les normes de prevenció de la COVID-19](#)".

5 El “Model Gramenet”: Els serenos com a agents cívics nocturns

Els mitjans de comunicació han posat en relleu l'existència de situacions on els problemes que es produeixen en la convivència ciutadana requerien l'adopció de mesures i en els que la figura del sereno podia oferir una resposta adequada. En aquest sentit, un dels temes recurrents ha estat el dels sorolls que tantes queixes veïnals han produït:

“Brigada vecinal nocturna contra el bullicio de las terrazas: ‘No podemos dormir y el Ayuntamiento no hace nada’. Vecinos de La Latina en Madrid denuncian que las numerosas terrazas, bares con música en todo momento y las despedidas de soltero han convertido su barrio en una ‘zona contaminada por ruidos’. Protestan por la ‘inacción’ del Gobierno municipal ante el ‘incumplimiento reiterado’ de las normativas de terrazas, horarios y contaminación acústica.” ([Eldiario.es](#), 16 de juny de 2017).

També cal fer referència a la possibilitat de proporcionar acompanyament a persones que per la seva feina o per altres tipus de circumstàncies fan horaris intempestius en els quals hi ha menys persones a la via pública i pot generar-se una situació de major vulnerabilitat i es poden veure exposades a riscos de violència, agressions o robatoris. La possibilitat d'acompanyament pot generar un efecte dissuasiu respecte als comportaments violents i proporcionar seguretat a les persones. Això no ha estat, però, exempt de polèmica com posa en relleu la notícia següent: “Vigilantes de seguridad privada denuncian intrusismo en el servicio de acompañamiento de mujeres en la Feria” (*Diario de Jerez*, 20 de maig de 2019). Cal dir, però, que aquests tipus de serveis han estat acceptats i ben percebuts i valorats per la ciutadania.¹⁶

Els antecedents del ressorgiment de la figura del sereno com a agent cívic nocturn es troben en els serenos de Gijón, que són els pioners que ressegueixen l'any 1999. Es produeix en plena crisi del sector naval, la reconversió naval i el tancament de les drassanes que van inspirar la pel·lícula “Los lunes al sol” de Fernando León de Aranoa. L'alt nivell d'aturats, especialment a partir dels 45 anys, comporta l'adopció d'una sèrie de mesures com un pla d'ocupació de l'Ajuntament de Gijón amb el suport de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies. El servei de serenos s'ha constituït en aquesta ciutat asturiana com a empresa d'inserció. Aquests tipus d'empreses han de ser qualificades i inscrites en el Registre administratiu d'empreses d'inserció de Catalunya (REI) a fi de gaudir de les ajudes si compleixen una sèrie de requisits com són: a) ser promogudes i participades per entitats o corporacions de dret públic o entitats sense ànim de lucre; b) proporcionar treball remunerat, formació, habitació social i laboral, serveis d'acompanyament d'inserció sociolaboral; c) mínim 30% i màxim 70% de treballadors en procés d'inserció; i d) 80% dels resultats han d'aplicar-se a l'augment d'estructures de producció i d'inserció.

Les funcions dels serenos de Gijón estan relacionades detalladament a la seva pàgina web.¹⁷ Del seu examen es pot veure la projecció d'aquests serveis en diversos destinataris com són la ciutadania en general, però també en col·lectius més concrets com turistes, establiments comercials i comunitats de veïns. Així mateix, és un element de servei en col·lectius vulnerables com les persones amb discapacitats o persones, famílies o col·lectius amb dificultats, falta d'autonomia o desorientats, i indigents. Aquesta diversitat de col·lectius pot arribar a plantejar el tema de la contribució d'alguns d'aquests –amb recursos econòmics– en el finançament del propi servei. En qualsevol cas, la seva projecció transcendeix merament als veïns per incidir en persones que ocasionalment es troben en el terme municipal. El tipus de servei permet al mateix temps tindre cura d'elements del mobiliari urbà, dels serveis de recollida d'escombraries, detectar quan els contenidors estan plens o quan s'han produït elements de vandalisme. Des d'aquest vessant tindrien tant una funció dissuasiva com també de detecció de l'incident a fi de reparar-lo. Cal posar en relleu com no es duen a terme funcions pròpiament de seguretat privada i no s'intervé en cas de conflicte més enllà d'avisar les forces policials

¹⁶ Així es destaca en la informació facilitada per l'Ajuntament en aquesta [pàgina web](#). Això es basa en l'afirmació de “l'increment constant del nombre de persones usuàries”. Respecte a les actuacions dutes a terme, es diu que “han realitzat un total de 18.763 actuacions, el 78% de les quals vinculades a incidències en l'àmbit de la neteja”. En un reportatge del diari *El Periódico de Catalunya* titulat “Els serenos milloren la percepció de seguretat a Santa Coloma després d'un any de servei” s'afirma que “les entitats veïnals de Santa Coloma valoren positivament aquest primer any de servei dels serenos o agents cívics nocturns”, i s'hi recullen declaracions del portaveu de la Federació d'Associacions Veïnals de Santa Coloma (FAVGRAM), de l'Associació de Veïns el Raval. També recullen declaracions de les organitzacions sindicals que, al començament, es mostraven escèptiques amb la implantació de la mesura, per un possible intrusisme professional envers les forces i cossos de seguretat, n'han canviat després la percepció i han assenyalat que la coordinació havia funcionat bé. Consultable a la següent [pàgina web](#).

¹⁷ <http://serenosgijon.com>

amb qui estan en col·laboració per tal que siguin elles qui hi intervinguin. Des d'aquest punt de vista no es produeix una situació de solapament o intromissió en les funcions policials.

En el cas de Catalunya el municipi de referència ha estat el de Santa Coloma de Gramenet. Aquest servei ha estat format per divuit persones, entre les quals trobem vuit parelles mixtes (home-dona) i dos encarregats. Són contractats a través d'un pla d'ocupació del municipi entre persones més grans de 45 anys aturades que es troben en risc d'exclusió social. La prestació del servei és de dilluns a diumenge de 23 a 7 hores durant 364 dies a l'any (solament fan festa el dia del sereno, que és el 18 d'octubre). Tenen un conjunt de trenta-dos protocols on es fa una relació detallada de les situacions en què es poden trobar i de les quals podem inferir i sistematitzar la diversa tipologia de funcions i serveis que es presten.¹⁸ Trobem serveis d'informació que sol·liciten persones sobre adreces, sobre locals concrets i també genèrics. En el cas de conèixer la informació, es facilita a l'usuari del servei o bé es trasllada la consulta a través de l'emissora. Un altre aspecte important es troba en la detecció d'incidències com apagades de llum o portes de comunitats obertes, com també d'actes vandàlics, per exemple un contenidor cremant, una paperera o contenidors tirats al carrer.

Els protocols també inclouen situacions violentes o que poden desembocar en violència com a baralles de dues persones a la via pública, la presència d'un robatori en un comerç, un tumult o baralla múltiple a la via pública, una persona o grup buscant brega. En aquests casos, en no tenir atribuïdes funcions de protecció de persones o béns, la seva funció es limita essencialment a la recollida de dades visuals i l'avís a les forces i cossos de seguretat. Trobem, a més a més, situacions relatives al desallotjament de clients sense que hi hagi enfrontament violent on els serenos poden explicar la situació, sense enfrontar-se, avisant la policia en el cas que persisteixi la situació. En el cas d'observar un possible tràfic de drogues, com també en els casos d'exercici de prostitució, els serenos tenen la consigna d'allunyar-se de la zona. Si en aquestes situacions es troben implicats menors, avisaran la policia. Quan els carrers s'omplen de gent en bars de copes, els serenos actuen un cop la zona s'ha buidat, i recullen dades dels possibles desperfectes ocasionats. També es preveuen les possibles agressions que puguin rebre els mateixos serenos, que hauran d'intentar defugir la baralla i escapar de la situació. Si escolten per l'emissora codis d'agressió, aniran cap a la zona i actuaran prudentment, evitant posar en perill la integritat física i avisant els cossos policials. Si observen un local obert, en el cas que resulti sospitosa la situació, avisaran el propietari o, si no és factible, el reforç.

Un servei rellevant és el d'acompanyament a un caixer, farmàcia, local o carrer determinat. Aquest servei pot generar un doble efecte. D'una banda, proporciona seguretat a la persona que ha d'anar a aquests llocs en hores nocturnes i intempestives més susceptibles de produir situacions de risc. D'altra banda, la presència de més d'una persona suposa un element de dissuasió per prevenir cometre delictes. També s'hi preveuen els accidents de trànsit, on pot haver-hi o no ferits greus. En aquest darrer cas, auxiliem els ferits amb els protocols de primers auxilis corresponents mentre arriben els tècnics sanitaris. Una important funció pot dur-se a terme respecte a les persones perdudes al carrer, especialment en casos d'amnèsia o de malalties neurodegeneratives com l'Alzheimer, no solament avisant la policia local, sinó esperant-se al seu costat o, fins i tot, seguir-la per tal que no es torni a perdre. Els serenos també poden prestar ajuda pel que fa als

¹⁸ A continuació, fem la llista dels títols dels diversos protocols dels serenos de Santa Coloma de Gramenet: "Protocol 01. Situació: Persona que sol·licita informació sobre una adreça. Protocol 02. Situació: Persona que sol·licita informació sobre un local concret. Protocol 03. Situació: Persona que sol·licita informació sobre un local genèric. Protocol 04. Situació: Notem una apagada en un carrer. Protocol 05. Situació: Contenedor cremant. Protocol 06. Situació: Paperera o contenidor tirats al carrer. Protocol 07. Situació: Porta d'una comunitat oberta. Protocol 08. Situació: Local comercial amb els llums encesos o desperfectes. Protocol 09. Situació: Baralla de dues persones a la via pública. Protocol 10. Situació: Presenciem un robatori en un comerç. Protocol 11. Situació: Tumult o baralla múltiple a la via pública. Protocol 12. Situació: Vianant que ens demana acompanyament a un caixer, farmàcia, local o carrer determinat. Protocol 13. Situació: Presenciem un lleu accident de trànsit. Protocol 14. Situació: Accident de trànsit amb ferits greus. Protocol 15. Situació: Un comerciant ens demana que desallotgem un client que es nega a marxar sense que hi hagi un enfrontament violent. Protocol 16. Situació: Trobem una persona perduda al carrer. Protocol 17. Situació: Observem una persona exercint la prostitució. Protocol 18. Situació: Observem un possible tràfic de drogues. Protocol 19. Situació: Persona coneguda o client en una actuació del seu àmbit privat que considerem compromesa. Protocol 20. Situació: Persona beguda que sol·licita un servei. Protocol 21. Situació: Som requerits per la Policia per col·laborar en matèria de trànsit, per circumstàncies diverses. Protocol 22. Situació: Som requerits per la Policia en una situació d'extrema gravetat. Protocol 23. Situació: Ens veiem obligats a interposar una denúncia per qualsevol circumstància. Protocol 24. Situació: Som detinguts per la Policia. Protocol 25. Situació: Trobem qualsevol element al carrer. Protocol 26. Situació: Observem una persona o grup buscant brega. Protocol 27. Situació: Ens trobem carrers plens de gent en bars de copes. Protocol 28. Situació: Som objecte d'una agressió. Protocol 29. Situació: Escoltem per l'emissora un codi d'agressió. Protocol 30. Situació: Veiem un comerç obert. Protocol 31. Situació: Observem incidències en un vehicle aparcats. Protocol 32. Situació: Necessitem ajuda d'un company."

objectes perduts. Els protocols també inclouen, entre d'altres, la relació amb la policia, les denúncies i, si es necessari l'ajuda dels companys.

L'examen dels protocols permet verificar com les seves funcions no entren en col·lisió ni amb les forces i cossos de seguretat, ni amb el personal de seguretat privada. No es tracta d'una intervenció directa amb unes potestats semblants a la policia, sinó essencialment de presència, de detecció de situacions i d'avís i comunicació a aquells que els correspon les funcions de seguretat. És més, la seva presència pot contribuir a donar una major sensació de tranquil·litat als veïns, té una funció molt rellevant de detecció de situacions problemàtiques de diversa índole i origen (accidents, actes incívics, fets delictius), que permet a l'Ajuntament posar en marxa els mecanismes adients en cada cas per tal de resoldre'ls, així com pot ser un col·laborador eficient de la policia local.

Editen un butlletí diari on consten les incidències que s'han trobat durant el servei. Els butlletins permeten controlar la feina realitzada pels serenos, però també esdevenen un element de constància de les diverses situacions que s'han trobat durant el seu servei. En no tenir els serenos el caràcter d'autoritat o d'agents de l'autoritat, les seves declaracions recollides documentalment no gaudeixen de presumpció de certesa (art. 77.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú). Això no obsta que podrien ser tingudes en compte, en els mateixos termes que a un particular, la resta de circumstàncies que poden donar o negar la versemblança i constituir un element de valoració discrecional, tal com assenyala la jurisprudència per a figures semblants com els controladors d'estacionaments.¹⁹ Pot resultar necessari, atenent les circumstàncies de cada cas, que s'acompanyi amb material com fotografies, filmació digital o altres mitjans tecnològics.²⁰

La gestió del servei de serenos a Santa Coloma de Gramenet es duu a terme a través de l'empresa municipal Grameimpuls, SA. Es tracta d'una societat anònima que "té la naturalesa jurídica de societat privada municipal constituïda per l'Il·lm. Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet. D'acord amb els seus estatuts, "la societat actuarà com a mitjà propi i servei tècnic de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet i dels ens instrumentals que en depenen, dels quals podrà rebre encàrrecs i encomanes de gestió". Per ser considerat com a mitjà propi caldrà en qualsevol cas que compleixi els requisits previstos al paquet de legislació de contractació pública de la Unió Europea, formades per les directives del 2014 i que són objecte de transposició a l'article 32 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, on es preveu l'anomenada cooperació vertical entre mitjans propis personificats (Amoedo Souto, 2018). Els encàrrecs realitzats a mitjans propis que reuneixin aquests requisits no tindran la consideració jurídica de contracte, i únicament han de complir una sèrie de normes relatives a la publicació de la condició de mitjà propi personificat en la Plataforma de contractació i que l'encàrrec haurà de ser formalitzat en un document publicat en la Plataforma de contractació corresponent.

La Societat té com a objecte "el foment de l'activitat econòmica i generació de l'ocupació a Santa Coloma de Gramenet, mitjançant la promoció, suport i participació econòmiques i socials que contribueixin al desenvolupament de l'entorn socioeconòmic, potenciant iniciatives generadores de riquesa i ocupació, en general tant en el sector de la indústria com en el de serveis. Així mateix, la Societat assumirà la gestió urbanística i d'obres, així com la gestió, explotació i manteniment de serveis de competència municipal".

6 El contracte de serveis per a la prestació de serveis de serenos

Els municipis, en tant que poders adjudicadors, es troben subjectes a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, que preveu diversos tipus contractuals en funció de l'objecte. La contractació de serveis de serenos encaixarien en el contracte de serveis. D'acord amb l'article 17 d'aquesta Llei: "Són contractes de serveis aquells l'objecte dels quals són prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o dirigides a l'obtenció d'un resultat distint d'una obra o subministrament, inclosos aquells en què l'adjudicatari s'obligui a executar el servei de forma successiva i per preu unitari." Cal dir que una regla que s'estableix és que: "No podran ser objecte d'aquests contractes els serveis que impliquin exercici de

¹⁹ Per exemple, poden esmentar-se les STS de 22 de setembre de 1999 (RJ 1999\6728) i de 16 de abril de 2002 (RJ 2002\6834).

²⁰ En aquest sentit pel cas específic de la ciutat de Madrid, amb el seu règim especial de capitalitat, trobem la Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu, Secció 22, de 30 de gener de 2017 (Roj: SJCA 3/2017 - ECLI: ES:JCA:2017:3).

l'autoritat inherent als poders públics". Hem de dir, però, que els serveis de seguretat privada, d'acord amb el que estableix la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, no comportarien pròpiament exercici de poder públic.²¹ Així, aquest Tribunal ha entès que en aquests casos de prestacions de serveis de seguretat privada prevalien les llibertats econòmiques d'establiment i lliure prestacions de serveis enfront de les excepcions d'exercici de poder públic o exercici d'autoritat que podrien justificar-ne una excepció. Aquesta posició, no obstant això, ha estat envoltada de certa polèmica en tant que per a alguns autors suposa una privatització de funcions públiques (Amoedo Souto, 2000), mentre que per a d'altres encaixaria dins la fórmula de la col·laboració (González-Varas Ibáñez, 1997). Per la seva banda, la contractació d'agents cívics tampoc comportaria exercici d'autoritat atès que s'estan referint a una sèrie de funcions que ni tan sols comporten pròpiament funcions de seguretat pel que fa a protecció de persones i béns que poden ser posats en risc basats en "comportaments objectivament perillosos" o "amenaces concretes" quant a factor habilitant per al seu exercici. Cal dir que, a més, en el cas examinat, els agents cívics nocturns són contractats a través de programes ocupacionals de l'Ajuntament directament per aquest o bé a través d'una societat instrumental que actua com a mitjà propi personificat.

L'examen dels plecs de condicions contractual pot donar una idea més precisa de les característiques d'aquests serveis. Així, per exemple, podem esmentar el Plec de condicions tècniques del servei d'agents cívics per a la temporada compresa del 15 de juny al 30 d'octubre de 2017, per procediment negociat sense publicitat del municipi de Zierbena, en el qual s'assenyala com a principi bàsic del contracte: "potenciar el desenvolupament del municipi, aconseguir potenciar l'ocupació local a través de la contractació temporal de 4 persones per donar suport a part de la temporada d'estiu amb objecte de millorar els serveis de la platja de La Arena i del Puerto de Zierbena, així com puntualment de la resta del municipi mitjançant el suport de les figures d'agent cívic". En els plecs es detallen les funcions a portar a terme per les persones contractades com a agents cívics, entre les quals trobem: la vigilància del trànsit, dels aparcaments, dels pantalans, de parcs i jardins, suport als agutzils, control d'aparcaments, realització de butlletins de treball, suport a diferents esdeveniments que es portin a terme en el municipi (Itsaski Azoka, proves esportives, Zierbenaren Independentzia Eguna, etc.), dissuadir possibles infractors, vetllar pel respecte de les normes de convivència i els caps de setmana d'octubre s'encarregaran d'obrir els banys de la platja La Arena, a les 10 del matí.

En el cas del Plec de prescripcions tècniques Premià de Dalt per a la contractació de seguretat privada i protecció ciutadana, es detalla com els objectes principals del servei de seguretat privada consisteixen a incrementar la sensació de seguretat a tot el terme municipal de Premià de Dalt, incloses les seves urbanitzacions, i prevenir la comissió d'actes incívics i vandàlics, especialment el mobiliari urbà i els edificis i les dependències municipals, així com la comissió de fets delictius, amb especial atenció als robatoris amb força a l'interior de domicilis. Per assolir els objectius del paràgraf anterior, l'empresa adjudicatària incrementarà el patrutllatge mòbil a les urbanitzacions i es reforçarà el nombre d'identificacions de vehicles i persones. El servei es prestarà dins del terme municipal de Premià de Dalt. A l'efecte d'una millor organització interna del servei, s'ha dividit el territori en quatre zones d'actuació dividides en subzones. Les funcions del contractista són les previstes a l'article 32.1 de la Llei de seguretat privada, lletres a) fins a d).

7 Conclusions: entre la seguretat privada i la convivència ciutadana

La figura del sereno sorgeix a partir del segle XVIII unida al tema del servei d'enllumenament i de la tranquil·litat de la població com a pròpia de la policia administrativa. Aquesta figura es generalitza en la majoria dels municipis, però desapareix als inicis de la transició espanyola a causa de fenòmens com un cert desprestigi i manca d'autoritat, la crisi econòmica i el procés d'automatització dels porters automàtics. Els fenòmens de la inseguretat ciutadana i la necessitat d'ordenar els usos de l'espai públic per fer front al vandalisme i altres conductes reprovables han comportat el ressorgiment d'aquesta figura des de dos models ben diferenciats.

21 En aquest sentit trobem les Sentències del Tribunal de Justícia de la UE de 29 d'octubre de 1998 (Assumpte C-114/1997, Comissió contra Regne d'Espanya, 9 de març de 2000 (Assumpte C-355/1998, Comissió contra Regne de Bèlgica) 31 de maig de 2001 (Assumpte C-283/1999, Comissió contra República Italiana), 29 d'abril de 2004 (Assumpte C-171/2002, Comissió contra República Portuguesa) i 26 de gener de 2006 (Assumpte C-514/03, Comissió contra Regne d'Espanya).

Un model, que hem anomenat “Premià”, basat en la contractació de serveis de seguretat privada que es projecten en l'àmbit de l'espai públic a través d'una interpretació extensiva donada per la Llei de seguretat privada del 2015. En aquest model resulta necessari establir límits jurídics precisos per evitar una expansió indiscriminada de la seguretat privada que buidi de contingut les funcions públiques atribuïdes a les forces i cossos de seguretat, que són els que tenen atribuïts l'autoritat i el monopoli de la força, però que a la vegada són els garants dels drets i llibertats ciutadanes d'acord amb el mandat constitucional establert a l'article 104 de la Constitució. L'espai públic com a àmbit de delimitació entre seguretat pública i privada s'ha de matisar. La Llei de seguretat privada ha recollit aquesta realitat i permet una certa actuació de la seguretat privada en espais públics que reuneixen una sèrie de condicions com ara que l'espai sigui delimitat. Cal autorització necessàriament del ministeri o departament competent en matèria de seguretat privada.

L'altre model diferent d'aproximació és el que hem anomenat “Gramenet” que no es tradueix en una funció de protecció de persones i béns davant de perills sinó en una gestió de l'espai públic. L'ordenació de la convivència ciutadana i els usos de l'espai públic produeixen un àmbit propi d'actuació a través d'agents cívics nocturns, que esdevé sens dubte un model de referència el qual caldrà seguir estudiant i estar atent.

Referències bibliogràfiques

- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2007). *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2008). Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil. Dins Andrés Betancor Rodríguez (dir.) i Belén Noguera de la Muela (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* (p. 605-664). Madrid: Civitas.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2015). Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa. Dins Alberto Palomar Olmeda, *El nuevo régimen de la Seguridad ciudadana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2018). Artículo 149.1.29ª: Las competencias en materia de seguridad pública. Dins Mercedes Pérez Manzano, Ignacio Borrajo Iniesta, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, María Emilia Casas Baamonde (dirs.), Enrique Arnaldo Alcubilla i Jesús Remón Peñalver (coords.), *Comentarios a la Constitución española*, (tomo II) (p. 1458-1474).
- Almodóvar Iñesta, María. (2003). *El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencia administrativa*. Madrid: Civitas.
- Amoedo Souto, Carlos-Alberto. (2000). *Poder policial y Derecho administrativo*. A Coruña: Universidade da Coruña.
- Amoedo Souto, Carlos-Alberto. (2018). Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo? Dins José María Gimeno Feliú, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público* (p. 369-410). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Ballbé Mallol, Manuel. (1984). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Barcelona: Alianza Universidad.
- Barcelona Llop, Javier. (1997a). Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía. *Revista española de Derecho administrativo*, 95, 365-384.
- Barcelona Llop, Javier. (1997b). *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Barcelona Llop, Javier. (1998). *El régimen jurídico de la policía de seguridad (un estudio de derecho administrativo)*. Oñati: IVAP.
- Barcelona Llop, Javier. (2002). La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI. *Revista Vasca de Administración Pública*, 64, 73-96.
- Barcelona Llop, Javier (ed.). (2003a). *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Librería Bosch.
- Barcelona Llop, Javier. (2003b). Libertades económicas comunitarias y actividad de seguridad privada. Dins Luis Cosculluela Montaner (ed.), *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* (p. 1085-1103). Madrid: Civitas.
- Barcelona Llop, Javier. (2003c). La administración de la seguridad ciudadana: Selección de problemas a comienzos del siglo XXI. Dins *Seguridad ciudadana y globalización, Seminarios Duque de Ahumada* (p. 149-166). Madrid: Ministerio del Interior.
- Barcelona Llop, Javier. (2005). Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización. *Cuadernos de Derecho Local*, 7, 151-164.
- Barcelona Llop, Javier (2006). *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Madrid: Fundación Alternativas.

- Barcelona Llop, Javier. (2018). Artículo 104. Dins Mercedes Pérez Manzano, Ignacio Borrajo Iniesta, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, María Emilia Casas Baamonde, Enrique Arnaldo Alcubilla, y Jesús Remón Peñalver (eds.), *Comentarios a la Constitución española*, vol. 2 (p. 472-486). Madrid: BOE, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer, Ministerio de Justicia.
- Casino Rubio, Miguel. (2002). La actividad policial y seguridad pública (comentario de urgència a la STC 235/2001, de 13 de diciembre). *Justicia administrativa: Revista de Derecho administrativo*, 15.
- Casino Rubio, Miguel. (2003). Las funciones de las Policías Locales en materia de seguridad y orden públicos en la Comunidad de Madrid. Dins Javier Barcelona Llop (ed.), *Régimen de la policía local en el Derecho estatal y autonómico* (p. 339-370). Barcelona: Bosch.
- Casino Rubio, Miguel. (2006). La denominada seguridad privada ¿Es verdaderamente privada? *Revista catalana de seguretat pública*, 17, 83-91.
- Casino Rubio, Miguel. (2008). La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad pública. *Anuario de Derecho Municipal*, 2, 106-123.
- Casino Rubio, Miguel. (2009). El orden y la seguridad pública y privada. Dins Tomás Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 7 (Servicios públicos) (p. 13-30). Madrid: Iustel.
- Casino Rubio, Miguel. (2011). Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivència. *Istituzioni del federalismo: Rivista di studi giuridici e politici*, 4, 743-771.
- Casino Rubio, Miguel. (2012). Ordenanzas de convivencia, orden público y competencia municipal. *Justicia administrativa: Revista de Derecho administrativo*, 56, 7-20.
- Casino Rubio, Miguel. (2015a). *Seguridad pública y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Casino Rubio, Miguel. (2015b). La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana y los Ayuntamientos. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, 123-141.
- Casino Rubio, Miguel. (2019). La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades. Dins Manuel Izquierdo Carrasco y Lucía Alarcón Sotomayor (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana* (p. 399-434). Cizur Menor: Thonsom Reuters Aranzadi.
- Cuns Lousa, Xulio, i Veiga Ferreira, Xosé M. (2000). Os Serenos: historia e historias da Garda Municipal de Betanzos. *Anuario Brigantino*, 23, 255-310.
- Gómez Montejano, Antonio. (2009). *Las doce en punto y sereno: Historia, avatares y anécdotas de los serenos de Madrid*. Madrid: Ediciones La Librería.
- González-Varas Ibáñez, Santiago. (1997). El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros. *Revista española de Derecho administrativo*, 94, 203-220.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. (2004). *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. (2006). La noción y los servicios de seguridad privada. *Revista catalana de seguretat pública*, 17, 93-127.
- Izquierdo Carrasco, Manuel, i Alarcón Sotomayor, Lucía (dirs.). (2019). *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Monlau, Pedro Felipe. (1841). *Abajo las murallas!!! Memoria acerca de las ventajas que reportaría a Barcelona, y especialmente a su industria, de la demolición de las murallas que circuyen la Ciudad*. Barcelona: Imprenta del Constitucional.

- Pastor Pérez, Xavier, i Carrera Fossas, Eduard. (2017). [Els serveis de mediació en oci nocturn. Inicis, reptes i límits per a l'equilibri entre descans veïnal i necessitat d'oci nocturn als municipis.](#) Dins *Working Papers*, 349. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Social.
- Pi y Arimon, Andrés Avelino. (1854). Artículo VIII. Serenos. Dins l'obra del mateix autor *Barcelona antigua y moderna*, vol. 1 (p. 193-197). Barcelona: Imprenta y librería politécnica de Tomás Gorch.
- Pleyan i de Porta, Josep. (1873). *Apuntes de Historia de Lérida, o sea, compendiosa reseña de sus más principales hechos desde la fundación de la ciudad hasta nuestros tiempos.* Lleida: Impremta de Carruez. Una transcripció del qual es pot trobar al blog de J.M. Mir "Quina la fem?" consultable a l'enllaç <https://quinalafem.blogspot.com/2017/01/1613-la-lleida-del-cinc-cents.html>
- Simon Palmer, María del Carmen. (1976). [*Faroleros y serenos \(Notas para su historia\)*](#). Madrid: Instituto de Estudios Madrileños.
- Viciano, Pau. (2006). Violencia y sociedad en una villa medieval: Castellón de la Plana en el siglo XV. *Hispania. Revista Española de Historia*, vol. LXVI, 224, 851-882.