



Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea

Jesús Requena Hidalgo

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA
Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía Humana

Programa de Doctorado
“Geografía, planificación territorial y gestión ambiental”

Tesis Doctoral

**POLICÍA Y DESARROLLO URBANO
EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA**

Jesús Requena Hidalgo

Director:
Dr. Horacio Capel Sáez
Catedrático de Geografía Humana

Esta Tesis se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación
CSO2010-21706-CO2-01 del Ministerio de Ciencia e Innovación, MICINN

UNIVERSIDAD DE BARCELONA
Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía Humana

Programa de Doctorado
“Geografía, planificación territorial y gestión ambiental”

Tesis Doctoral

**POLICÍA Y DESARROLLO URBANO
EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA**

El doctorando,
Jesús Requena Hidalgo

El director de la Tesis,
Dr. Horacio Capel Sáez

El segundo director de la Tesis,
Dr. Vicenç Casals Costa

La tutora de la Tesis,
Dra. Isabel Pujadas Rubies

Barcelona, 7 de abril de 2013

POLICÍA Y DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

Índice general

INTRODUCCIÓN	1
Los objetivos de la Tesis	2
Hipótesis y metodología	4
Antecedentes y estado de la cuestión en relación con los estudios sobre la policía	5
Un programa de investigación largamente desarrollado, que ha evolucionado en paralelo a mi carrera profesional	6
La evolución del proyecto de la Tesis y su estructura	10
El modelo policial español	15
Agradecimientos	32
Notas a la Introducción	35
Primera parte.	
Policía y desarrollo urbano en el siglo XIX. Una perspectiva geográfica sobre la creación de la policía.	
Capítulo 1.	
LA ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES DE POLICÍA EN LA CIUDAD.	39
1.1 La revolución liberal, los municipios y los orígenes del aparato policial en España.	41
1.2 La reorganización de los servicios municipales de Barcelona. La policía como servicio municipal.	63
1.3 Creación y primeras reformas de la Guardia Municipal de Barcelona (1846-1903).	68
Notas al capítulo 1	74

Capítulo 2.	
PANOPTISMO Y “GOBERNAMENTALIDAD”. UN MODELO DE ANÁLISIS DE LA APARICIÓN DE LA POLICÍA EN LA CIUDAD.	77
2.1 El objeto de estudio, la policía municipal.	81
2.2 “Gobernamentalidad” y gobernabilidad: la extensión de la sociedad disciplinaria.	87
2.2.1 Vigilancia, normalización y examen.	93
<i>La vigilancia jerárquica</i>	93
<i>La sanción normalizadora</i>	94
<i>El examen</i>	95
2.2.2 El panóptico y la difusión de las disciplinas a escala social. La disciplina de los espacios no disciplinarios.	96
Notas al capítulo 2	103
Capítulo 3.	
UN NUEVO ESPACIO PARA UN ORDEN NUEVO. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD POLICIAL Y EL NUEVO ESPACIO URBANO.	105
3.1 La ciudad previa, la ciudad opaca.	106
3.2 La ciudad nueva, la ciudad transparente.	110
3.3 Los servicios municipales de policía en la ciudad del siglo XIX y la configuración de un nuevo espacio urbano.	114
3.3.1 La actividad de la policía municipal y el nuevo espacio urbano	115
3.3.2 La organización de la policía y el nuevo espacio urbano	118
3.4 La incorporación de innovaciones tecnológicas en la policía del siglo XIX. El telégrafo y su influencia en la construcción de la <i>ciudad transparente</i> de la sociedad disciplinaria.	124
3.4.1 El telégrafo en España y en la Barcelona de Ildefonso Cerdá	126
3.4.2 El telégrafo y el trabajo policial en las ciudades del siglo XIX	134
Notas al capítulo 3	138

Segunda parte.

La experiencia de la inseguridad en la ciudad actual. Las consecuencias del cambio social en las políticas públicas de seguridad y en el trabajo policial.

Introducción a la Segunda parte 143

Capítulo 4.

PERSPECTIVA GEOGRÁFICA DE LA EXPERIENCIA DE LA (IN)SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD ACTUAL 157

4.1 Los nuevos espacios de la globalización y el nuevo panorama sobre la (in)visibilidad social y la inseguridad 158

4.1.1 Espacios virtuales 161

4.1.2 Lugares débiles 164

4.1.3 La sociedad enredada 166

4.1.4 Un mundo sin alrededores 167

4.2 Urbanización generalizada, ciudad-red e (in)seguridad ciudadana. El impacto de la globalización sobre las ciudades y la criminalidad 171

4.2.1 Urbanización generalizada, redes urbanas y cambios estructurales en las ciudades 173

La articulación de lo local y lo global 178

Las redes globales de nodos urbanos y la transformación espacial de las ciudades. Consecuencias desde el punto de vista de la seguridad 182

4.2.2 La “glocalización” de la inseguridad 190

La cuestión de la escala idónea para las políticas de seguridad en un mundo globalizado 194

El crimen organizado global 197

El concepto de criminalidad organizada a nivel internacional 203

El carácter transnacional de la criminalidad organizada 205

La medición del crimen organizado 208

Notas al capítulo 4 218

Capítulo 5.

EL ACTUAL PANORAMA DE LA (IN)SEGURIDAD CIUDADANA, ENTRE EL POPULISMO PUNITIVO Y LA ESTRATEGIA COMUNITARIA 223

5.1 El actual panorama institucional de la seguridad ciudadana. 227

5.1.1 Una política criminal más politizada y populista, centrada en las víctimas y el público 228

5.1.2	La insistencia en la prevención y la expansión de la seguridad comunitaria	235
5.1.3	La externalización de la seguridad ciudadana y el negocio de la seguridad privada	236
5.1.4	Nuevos estilos y nuevas prácticas policiales	237
5.2	Los efectos de las transformaciones sociales en la (in)seguridad ciudadana.	239
5.2.1	Cambios en el modo de producción capitalista: del capitalismo monopolístico al capitalismo de consumo	241
5.2.2	Cambios en la ecología de las ciudades	243
5.2.3	Cambios en los medios de comunicación y su impacto social	246
5.2.4	Cambios hacia la democratización de la vida social y cultural	247
5.3	Las consecuencias de los cambios sociales en la desviación y el trabajo policial.	251
	Notas al capítulo 5	257
	Capítulo 6.	
	LA RESPUESTA DEL ESTADO A LA NUEVA EXPERIENCIA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA	259
6.1	Las respuestas en el plano político, entre la racionalidad administrativa y el rédito electoral.	266
6.2	Las respuestas policiales de adaptación a la nueva situación.	268
6.2.1	<i>La racionalización y la mercantilización de al función policial</i>	270
6.2.2	<i>La expansión del negocio de la seguridad privada</i>	276
	<i>La pérdida de la “comunidad abierta” y la creación de comunidades cerradas</i>	284
6.2.3	<i>La redefinición de las responsabilidades en materia de seguridad pública. La estrategia comunitaria</i>	288
	<i>La comunidad como elemento central de las políticas de seguridad pública</i>	289
	<i>El desplazamiento de responsabilidades en materia de seguridad hacia la comunidad</i>	296
	Notas al capítulo 6	298

Tercera parte

La proximidad policial

La vidriosa cuestión de la participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad

Capítulo 7.	
DE LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA A LA GOBERNANZA	303
7.1 La administración burocrática.	304
7.2 La Nueva Gestión Pública.	306
7.3 La gobernanza como modo de gobernación de nuestro tiempo.	309
7.4 Las propiedades y los límites de una gobernanza democrática de la seguridad.	311
7.5 La proximidad policial.	317
Notas al capítulo 7	323
Capítulo 8.	
EL DISCURSO FORMAL SOBRE LA PROXIMIDAD	325
8.1 La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.	331
8.1.1 El concepto de proximidad policial	331
<i>8.1.1.1 Proximidad: la territorialización de la actividad policial</i>	<i>332</i>
<i>La deslocalización de la policía</i>	<i>333</i>
<i>El community policing y los inicios de la proximidad</i>	<i>336</i>
<i>Los conflictos de convivencia y el incivismo: nuevos objetos del trabajo policial</i>	<i>337</i>
<i>8.1.1.2 Proximidad: la coproducción de la seguridad</i>	<i>341</i>
<i>La comunidad como solución policial</i>	<i>342</i>
<i>La estrategia de la responsabilización</i>	<i>344</i>
8.1.2 La proximidad policial en Cataluña	347
<i>8.1.2.1 La proximidad policial en las policías locales</i>	<i>350</i>
<i>8.1.2.2 La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra</i>	<i>353</i>
<i>La ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña</i>	<i>354</i>
<i>El Decreto 243/2007, de 6 de noviembre, de estructura del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación</i>	<i>356</i>
<i>El PNT 107/01/04, de 29 de noviembre de 2004, dedicado a "Relaciones con la comunidad".</i>	<i>357</i>
<i>El Decreto 415/2011, de 131 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía.</i>	<i>359</i>
<i>Los apuntes de la asignatura "Proximidad", del Curso de Formación Básica para policías del Instituto de Seguridad Pública</i>	

<i>de Cataluña.</i>	360
<i>El documento del modelo de policía de proximidad de la Región Policial Metropolitana Norte, de 25 de marzo de 2009.</i>	363
8.2 La cultura profesional y los factores sociolaborales.	369
8.2.1 <i>La cultura policial</i>	370
8.2.2 <i>La situación laboral y las circunstancias personales</i>	372
Notas al capítulo 8	373
Capítulo 9.	
EL DISCURSO DE LOS POLICÍAS SOBRE LA PROXIMIDAD	377
9.1 El colectivo policial y la muestra de estudio.	380
9.2 El diseño de la muestra teórica.	383
9.3 Contenido y circunstancias de las entrevistas.	385
9.4 La proximidad policial en el discurso de los policías. Análisis del discurso.	388
9.4.1 <i>Sobre el trabajo policial</i>	388
9.4.2 <i>Sobre las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía</i>	395
9.4.3 <i>Sobre la proximidad</i>	400
Notas al capítulo 9	411
Capítulo 10.	
GRANDES RESPONSABILIDADES Y GRAVES RIESGOS.	
CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS FUTURAS DE ANÁLISIS	413
10.1 La policía como servicio público.	414
10.2 Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y el advenimiento de la “sociedad del control”.	420
10.2.1 <i>Nuevas tecnologías en la policía</i>	423
10.2.2 <i>Algunos efectos de la incorporación de nuevas tecnologías en la policía</i>	426
10.3 La policía, entre la deriva populista y la estrategia comunitaria.	435
10.4 Los retos de la seguridad planteados por la acelerada innovación tecnológica	453
10.4.1 <i>Una seguridad para un mundo sin exteriores</i>	455
10.4.2 <i>Una seguridad integral. la realidad física y la realidad virtual</i>	457
10.5 La proximidad policial, entre al centralidad en el discurso de las políticas públicas de seguridad y a marginalidad de su estatus en la cultura profesional de los policías	460
Notas al capítulo 10	474

BIBLIORAFÍA	477
ANEXOS	503
Anexo A. Organigrama de la Dirección General de Policía del Departamento de Interior de a Generalitat de Cataluña	505
Anexo B. Mapa policial de Cataluña	509
Anexo C. ABP Cerdanyola del Vallès. Organigrama	513
Anexos D, E y F. Entrevistas.	517

Índice de cuadros y figuras

Figura 1.1	División de Barcelona en cuarteles y barrios, 1769	51
Cuadro 1.2	Evolución de la población de Barcelona y de la plantilla de su Guardia Municipal (1846-1903)	70
Figura 2.1	Un recluso en su celda, en oración ante la torre central de vigilancia	92
Figura 2.2	El panóptico de Bentham, según la esquematización de J. Villanova y Jordán en su obra <i>Aplicación de la panóptica de Bentham</i> (Madrid, 1834)	98
Figura 2.3	Plano del panóptico	99
Figura 3.1	Mecanismo del telégrafo óptico francés de Chappe, de brazos articulados	128
Figura 3.2	Líneas de telegrafía óptica en España, según la Real Orden de 1 de marzo de 1844	129
Figura 3.3	Torre de telegrafía óptica en Monterredondo, en la Comunidad de Madrid	130
Figura 4.1	La coincidencia del crimen organizado transnacional y la inestabilidad geopolítica	207
Cuadro 4.2	Índice compuesto de crimen organizado (ICCO), por regiones del mundo	213
Cuadro 4.3	Índice compuesto de crimen organizado (ICCO), por países	214
Figura 4.4	Zonas de actividad criminal organizada en la Unión Europea	216
Cuadro 4.5	Impacto y tendencias de la actividad criminal organizada en Europa.	217
Figura 5.1	Evolución de la tasa de encarcelamiento en España, 1992-2009, en personas presas por cada 100.000 habitantes	225

Cuadro 5.2	Gasto destinado a la protección social (2005) en los 10 países de la OCDE con los mayores índices de encarcelamiento (2009).	231
Cuadro 5.3	Tasa de encarcelamiento (2009) de los 10 países de la OCDE con mayor gasto destinado a la protección social (2005).	232
Figura 6.1	Evolución de los hechos conocidos por la policía, 1980-2008.	261
Figura 6.2	Evolución de la densidad delictiva en España, 1980-2008. Índice por cada 1000 habitantes.	262
Cuadro 6.3	Empresas y personal de seguridad privada en España.	279
Figura 8.1	La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. El modelo de análisis.	330
Cuadro 9.1	ABP Cerdanyola del Vallès. Efectivos por categorías, sexo y nivel de estudios.	382
Cuadro 9.2	ABP Cerdanyola del Vallès. Estructura por edades de los efectivos.	382
Cuadro 9.3	Diseño de la muestra teórica.	
Cuadro 9.4	La proximidad policial en la PGME. Variables y bloques temáticos	387
Cuadro 9.5	La proximidad policial en la PGME. Variables teóricas y categorías de análisis.	387
Figura A1	Organigrama de la Dirección General de la Policía del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña	507
Figura A2	Mapa policial de Cataluña	511
Figura A3	Área Básica Policial Cerdanyola del Vallès. Organigrama	515

INTRODUCCIÓN

En mi opinión, el de la policía es un campo de investigación que pertenece a la Geografía por derecho propio. Sin desmerecer las opciones que puedan tener otras perspectivas científicas sobre él, creo que es particularmente adecuado para ser estudiado desde la geográfica porque, como acertadamente afirma Nicholas Fyfe, "la actividad de la policía no puede ser entendida al margen de los contextos (espaciales) en los que, muy literalmente, tiene lugar"¹.

Esta es, precisamente, una Tesis sobre la policía; sobre la policía y la ciudad y lo urbano, y tiene por objeto explicar, desde un punto de vista eminentemente geográfico, la conexión que existe entre las transformaciones sociales y el control social institucionalizado a través de la policía en dos periodos históricos concretos, el de la segunda mitad del siglo XIX y el que abarca las cuatro últimas décadas, es decir las que han conducido desde el siglo XX hasta el siglo XXI, en el llamado tránsito a la modernidad tardía.

Ambos son momentos de cambio social profundo que se traduce en transformaciones muy relevantes a nivel espacial y geográfico, transformaciones de gran trascendencia tanto desde el punto de vista de la (in)seguridad como del de las políticas públicas de seguridad y, en particular, del trabajo policial. La elección de estos dos momentos, con la consiguiente omisión del período que va entre uno y otro, tiene que ver con la evolución del mismo proyecto de investigación que sustenta este trabajo, el cual, como explicaré más adelante, ha ido parejo a mi trayectoria profesional como policía.

Los objetivos de la Tesis.

El objetivo principal de la Tesis, que se estructura en tres partes a las que se suma un capítulo de conclusión y perspectivas de investigación que en un futuro podrían complementarla, es explicar las relaciones entre la organización y el funcionamiento de la policía y el desarrollo de las ciudades contemporáneas. Junto a las funciones puramente represivas a las que muchas veces se reduce el trabajo policial en interpretaciones que de él se han hecho y se hacen, es necesario reparar en otras que, en una línea de interpretación más positiva, están en sintonía con los presupuestos, los objetivos y las realizaciones de otras instituciones o profesiones que desarrollaron y desarrollan su actividad en el marco de políticas públicas y privadas de construcción de la ciudad y desarrollo urbano.

Para ello, los objetivos específicos se plantean en dos dimensiones. Por un lado, en la primera parte de la Tesis, éstos se sitúan en la explicación de la aparición de la policía en el siglo XIX, particularmente la de la actual Guardia Urbana de Barcelona, como una necesidad para el desarrollo de un proyecto político y social nuevo, basado en un ejercicio del poder distinto respecto de épocas anteriores. En este sentido, se trata de responder a las siguientes cuestiones: ¿Qué funciones nuevas exigen la aparición de una clase funcionarial específica, la policial, diferente de cuantas se dedicaban hasta entonces a la seguridad? ¿Qué relación hay entre las transformaciones urbanas que se produjeron en los siglos XVIII y XIX y la organización y el funcionamiento de los servicios policiales en la ciudad?

Por otro lado, la segunda y la tercera parte de la Tesis se proponen abundar en esa explicación de la función y el trabajo policial en relación con el desarrollo urbano a propósito de cuestiones que actualmente se plantean de manera problemática y que se sitúan como retos de un futuro inmediato para la contribución de las políticas públicas de seguridad en general y de la policía en particular a la construcción de ciudades más seguras. En este sentido, será necesario responder a las siguientes cuestiones: ¿Qué rasgos caracterizan los espacios urbanos que la globalización ha constituido en las últimas décadas y qué implicaciones tienen para la seguridad? ¿Cuáles son y cómo se han formulado las actuales respuestas a la delincuencia y el incivismo en la ciudad por

parte de las instituciones que conforman el sistema penal y en particular por la policía? ¿Cuál debe ser el modo de gobernar la seguridad en sociedades complejas como la nuestra? ¿Qué propiedades y qué límites plantea la participación ciudadana en los asuntos de seguridad pública? Finalmente, ¿por qué la política de proximidad, considerada clave en una dimensión crítica del trabajo policial como es la relación con la ciudadanía, no parece estar dando los resultados que los discursos oficiales prometen cuando ha sido y es permanentemente señalada como la solución a los problemas de inseguridad?

Así pues, con la finalidad de comprender mejor las claves de la organización y la actividad policial en la ciudad contemporánea, la Tesis consiste, como se acaba de decir, en una doble mirada al pasado, a esos dos momentos tan decisivos de la historia urbana. Se trata, en el sentido expresado por el filósofo Michel Foucault, de una “historia del presente” que se propone, sin ninguna pretensión de exhaustividad archivística y evitando intencionadamente las exigencias de la historia narrativa, comprender las condiciones históricas de las que depende la realidad actual, en particular aquellas manifestaciones de dicha realidad que se presentan como más novedosas o controvertidas. Con esa mirada histórica y sociológica centrada en las cuestiones geográficas, lo que pretendo es determinar cómo los fenómenos relacionados con la evolución urbana y el trabajo policial han llegado a conformarse tal y como los conocemos actualmente. Como afirma Robert Castel, el presente no es un mero “efecto heredado”, sino el “resultado de toda una serie de transformaciones que es preciso reconstruir para poder captar lo que hay de inédito en la actualidad”². En este sentido, mi interés no es tanto un interés histórico por comprender el pasado, como un interés crítico por el presente y el futuro inmediato, que impulsa un proyecto genealógico de identificación de las condiciones y los fenómenos históricos y sociales de los que aún dependen nuestras propias condiciones y nuestras prácticas en la actualidad. Podríamos añadir que es sobre todo ese futuro cercano el que me interesa, pues coincido con las posturas que defienden que los científicos sociales, incluso los historiadores, están especialmente obligados a hacerlo, a pensar el futuro³. Habitualmente, esto lo están haciendo los arquitectos, los ingenieros y los políticos; pero, como se ha dicho, los científicos sociales deben contribuir a esta reflexión porque, por lo general, tienen una

percepción mucho más profunda de la complejidad de las situaciones y las cuestiones sociales.

Hipótesis y metodología.

La hipótesis que ha dirigido el desarrollo de esta investigación sostiene que, en relación con una sociedad cada vez más compleja y urbanizada, la actividad policial, dentro del marco del proyecto político de regulación social, contribuye a la configuración de los espacios urbanos que dicho proyecto precisa para la realización de sus objetivos. En este sentido, la organización y el funcionamiento de las organizaciones policiales tiene mucho que ver con esos mismos espacios, es decir con la geografía de la ciudad.

Según esta hipótesis, tanto en el siglo XIX, cuando aparecen como instrumentos indispensables para el gobierno de unas ciudades que se desarrollan rápidamente hasta ver mutar la propia naturaleza del espacio urbano, como en la actualidad, cuando la globalización ha transformado radicalmente las estructuras urbanas haciéndolas más vulnerables y dotándolas de una inseguridad distintiva, tanto el trabajo policial como la política de seguridad ciudadana en general son elementos clave en cualquier proyecto de desarrollo urbano, especialmente decisivo en aquellos que deban responder adecuadamente a la complejidad social propia de nuestro tiempo, en el que las exigencias de más participación ciudadana en el gobierno de los intereses públicos y de neutralización de las dinámicas de exclusión social coinciden con las denuncias de más inseguridad y las demandas de más seguridad.

Para validar esta hipótesis, he analizado la reflexión teórica disponible y los principales debates que se han generado en el seno de las diferentes disciplinas que han abordado esta temática desde sus respectivos puntos de vista --geográfico, histórico, urbanístico o sociológico--, para someterlos a examen y reinterpretarlos en una perspectiva multidisciplinar.

Como se explicará a continuación, los dos últimos capítulos de la tercera parte de la Tesis dan cuenta de una investigación que ha tenido por objeto la proximidad policial.

Dicha investigación ha tratado de determinar, a través del análisis de los discursos que hay sobre dicha función policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, los motivos por los que, a pesar de la centralidad que tiene en el panorama de las políticas públicas de seguridad y de los beneficios que el discurso oficial y formal ha asegurado que reportaría a la hora de hacer frente a la inseguridad ciudadana derivada de las actuales condiciones de vida en las ciudades, las expectativas de los policías respecto de dicha forma de trabajo policial es relativamente limitada. Para ello, esta investigación se ha centrado en el análisis del trasfondo sociocultural que actúa como contexto del discurso de los policías sobre su propio trabajo y sobre la proximidad policial, así como de las prácticas profesionales.

Se ha partido de la premisa de que dicho trasfondo, que no es otra cosa que la cultura profesional de los policías, es una construcción de los propios sujetos que toman parte de ella, un conjunto de significados integrados colectivamente que determinan, al fin y al cabo, todo el ejercicio profesional cotidiano. Con el fin de identificar los significados que enmarcan y organizan la percepción y la experiencia profesional, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a diferentes agentes, que respondían a diferentes perfiles profesionales, para analizar sus respectivos discursos, las estructuras de verbalización tras las que habitualmente, como en relación con cualquier otro ámbito de la experiencia social, suelen aparecer, más o menos ocultos, aquellos significados.

Antecedentes y estado de la cuestión en relación con los estudios sobre la policía.

En nuestro país no hay trabajos científicos recientes sobre la policía, sobre la función policial y su evolución histórica. La exploración bibliográfica de la cuestión todavía señala como indispensables estudios como los de Nuria Sales, Manuel Ballbé, Diego López Garrido o Sisinio Pérez Garzón, publicados entre las décadas de 1960 y 1980.

De los que aparecen en el seno de las propias organizaciones policiales y se distancian tanto de los trabajos estrictamente jurídicos como de los anecdóticos poco rigurosos en el análisis contextual de las realidades sociales y políticas, destacan sobre todo los de guardias civiles como Antonio Morales Villanueva y Gonzalo Jar Couselo; en el Cuerpo

Nacional de Policía, los de Manuel Turrado Vidal; y en la policía municipal, lo hace la Tesis de Licenciatura aún no publicada de Agustí Vehí i Castelló, sobre la aparición de los sistemas de seguridad en la segunda mitad del siglo XIX, a propósito de la policía local de Figueras.

Por más que el estudio de la policía y de su actividad territorial tiene un marcado carácter geográfico, éste ha sido tradicionalmente el objeto de juristas, sociólogos y criminólogos. Hasta el inicio de la década de 1990, el interés de los geógrafos no fue mucho más allá de la incidencia espacial del delito. Desde entonces, y muy especialmente en el ámbito de la geografía británica y francesa, han ido apareciendo interesantes aportaciones sobre la dimensión geográfica de la policía que han sido tenidas en cuenta de manera especial en la primera parte de la Tesis.

En la geografía española, en los últimos años han aparecido líneas de investigación y trabajos que, sin dedicarse concretamente a la policía, han sido otra referencia para esta investigación. Entre ellas, destaca la abierta por el geógrafo Pedro Fraile, en relación a las conexiones entre la redefinición del sistema político y de sus mecanismos de control social en los siglos XVIII y XIX, por un lado, y la ordenación territorial, por otro, contenidas en los Tratados de Policía que aparecen en esos años⁴. De algún modo, dicha línea de investigación tiene continuidad en las investigaciones que actualmente Pedro Fraile está llevando a cabo junto con otros autores en la Universidad de Lleida sobre la inseguridad en las ciudades intermedias de Cataluña (*Seguridad, temores y paisaje urbano*, 2010). También hay claras referencias a aspectos relacionados con el orden y la seguridad en la ciudad en trabajos dedicados a las innovaciones tecnológicas en el medio urbano, como el de Mercedes Arroyo sobre la difusión del gas en Barcelona⁵, o los de Horacio Capel y Mercedes Tatjer sobre el telégrafo y el teléfono en la ciudad⁶. Sin embargo, no se conocen en la geografía española trabajos sobre la policía, tal y como la conocemos actualmente; no hay una tradición de estudios geográficos sobre la policía en nuestro país.

Aquí, como ya se ha dicho, la policía ha sido estudiada sobre todo por sociólogos y juristas. En el departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona, a partir de la obra y el magisterio del profesor Manuel Martín Fernández, se han desarrollado investigaciones sobre la policía centradas en su práctica profesional y en las relaciones de

poder que explican y dirigen dicha práctica. La publicación de *La profesión de policía* (1990), de Martín, se vio seguida de otras en la misma línea como la de Diego Torrente (*La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, 1997).

Desde la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona y desde la Escuela de Policía de Cataluña, donde fue director hasta el año 2004, el profesor Amadeu Recasens ha hecho importantes aportaciones sobre los orígenes del aparato policial español y sobre la evolución del concepto de orden público y seguridad ciudadana. Tu tesis doctoral, inédita, se titula *Policía y control social. Problemas de construcción y definición jurídica y social* (1989). Por otra parte, como director de la *Revista Catalana de Seguridad Pública*, cuyo primer número vio la luz en octubre de 2007, el profesor Recasens ha promovido la difusión de otras líneas de investigación europeas y trabajos que también han sido tenidos en cuenta.

Finalmente, una referencia que creo absolutamente imprescindible en el panorama de la reflexión académica y profesional sobre la policía en los términos que interesan a esta Tesis se ha desarrollado en los trabajos que ha ido publicando el recientemente desaparecido Jaume Curbet, profesor de Criminología en la Universidad de Girona y director de estudios de posgrado en Políticas Públicas y Seguridad en la Universitat Oberta de Catalunya, entre los que destacaría su reciente *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana* (2009). Deudor de la sociología del riesgo, de la obra de sociólogos franceses de la policía como Dominique Monjardet, (*Ce que fait la police: Sociologie de la force publique*, 1996) o Sebastian Roché (*Sociologie politique de l'insécurité*, 2004), Curbet ha introducido en nuestro país buena parte de los temas que jalonan el desarrollo de esta Tesis, especialmente en su segunda parte. Entre ellos, y en relación con la obra del sociólogo inglés David Garland (*La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, 2005), ha tratado en profundidad las interrelaciones entre los órdenes económico, social y cultural que condicionan y modelan las instituciones y los dispositivos de control de la delincuencia y el orden público en las ciudades, así como la actitudes del público en relación con la criminalidad y las incivildades.

Un programa de investigación largamente desarrollado, que ha evolucionado en paralelo a mi carrera profesional.

Soy policía desde hace más de 25 años y estoy, por tanto, profesionalmente interesado en el tema de esta Tesis ya que actualmente soy inspector de la Policía de la Generalitat de Catalunya (Mossos d'Esquadra), responsable del Área Básica Policial de Rubí. En febrero de 1987 ingresé en la Policía Local de Badalona (Guardia Urbana), desempeñando, como agente, funciones diversas, entre ellas la de instructor policial en la Escuela de Policía de Catalua (actual Instituto de Seguridad Pública de Cataluña). En marzo de 2005 asumí la dirección de la Policía Local de Sitges, en la que trabajé como inspector jefe hasta octubre de 2007, cuando me incorporé a la Policía de la Generalitat, en la que he prestado servicios, con la misma categoría, en comisarías de Barcelona y de su Área Metropolitana.

En paralelo al ejercicio profesional, me licencié en Geografía (Universidad de Barcelona, 1994) y Sociología (Universidad Autónoma de Barcelona, 2002), y acabo de obtener el Máster de Políticas Públicas y Seguridad de la Universidad Oberta de Catalunya (2012). Por otro lado, desde 2004 soy profesor de la asignatura “Estructura social de Cataluña”, en el Curso de Formación Básica para policías del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

A lo largo de mi currículo académico he reflexionado con continuidad sobre el ejercicio de la profesión policial y, en particular, sobre aquellas cuestiones más relacionadas con la Geografía. Fruto de esa reflexión han sido diversos trabajos publicados en forma de artículo o como capítulos de monografías sobre la aparición de la policía en la ciudad, sobre la inmigración y la inseguridad o sobre la innovación tecnológica en la policía, entre otros. Creo que es necesario citar algunos, ya que constituyen el punto de partida de la investigación que ahora presento en forma de Tesis Doctoral.

En “La gestión política del espacio urbano. La organización de servicios municipales de policía en Barcelona” (1998) y “Un nuevo espacio para un orden nuevo” (2001a) se aborda la relación entre los cambios urbanos que se producen desde finales del siglo

XVIII y a lo largo del XIX en la creación de los servicios municipales de policía en la ciudad de Barcelona⁷.

En “Inmigración, ciudad y policía” (2001b) se analizan los aspectos de la inmigración urbana que más marcaron, en el mismo período, la aparición y el desarrollo de la policía en España, y más particularmente en Barcelona.

En “De la *sociedad disciplinaria* a la *sociedad de control*. La incorporación de las nuevas tecnologías a la policía” (2004) se estudia la incorporación de tecnologías al trabajo policial a propósito de los cambios de racionalidad en el ejercicio del poder que se producen en el tránsito de un orden social a otro, así como los debates y algunas de las consecuencias que dicha incorporación han comportado.

Otros artículos se han centrado en cuestiones más recientes, siempre relacionadas con la inseguridad ciudadana. “*La peor casa en el peor barrio*. Barrios de inmigración y marginalidad en la periferia urbana de Barcelona” (2003) trata la inseguridad asociada a la inmigración extracomunitaria reciente en espacios urbanos de Badalona y Santa Coloma de Gramenet, en el Área Metropolitana de Barcelona, donde se conforman discursos que denuncian la degradación de dichos espacios, sentidos como violentos, inseguros, de confinamiento, estigma y desorganización social. En “*Cuanto más líquido es el mundo...* Diez años —o así— de cambios en relación a la (in)seguridad ciudadana” (2008) se analiza la expresión reciente de cambios en la percepción de la (in)seguridad ciudadana, a propósito de fenómenos como el terrorismo internacional o la criminalidad organizada global, que tienen una visibilidad bien distinta y que tienen poco que ver con las formas de delincuencia tradicionales. Por último, en “La geografía de la inseguridad en la ciudad” (2011), se reflexiona, a propósito de la publicación de un libro que da cuenta de una investigación empírica sobre la inseguridad ciudadana y los conflictos urbanos en Lérida⁸, sobre los miedos y las inseguridades en las ciudades, cuyo aumento no se corresponde con el aumento de las amenazas objetivas, sino con la forma que ha tomado la sociedad actual, con los riesgos producidos por esta misma sociedad, que configuran un panorama de incertidumbre que las políticas públicas, entre ellas las de seguridad ciudadana, parecen no saber gestionar.

En definitiva, la Tesis responde a la necesidad de ordenar —y de alguna forma culminar provisionalmente— esta reflexión personal sobre la policía y la ciudad, sobre el papel de la policía y las políticas de seguridad ciudadana en la configuración de los espacios urbanos, al tiempo que pretende contribuir a la apertura de vías de reflexión geográfica sobre esta temática en nuestro país.

La evolución del proyecto de la Tesis y su estructura.

El primer proyecto de esta Tesis ha ido cambiando en paralelo a mi trayectoria profesional y académica, particularmente la que se inscribe en los últimos diez años. Inicialmente, estaba centrado en la aparición y primer desarrollo de las organizaciones policiales actuales, desde la década de 1840, a propósito de las profundas transformaciones espaciales y geográficas que tuvieron lugar en las ciudades contemporáneas occidentales desde el siglo XVIII. Sin embargo, la toma de conciencia de la trascendencia que los cambios sociales ocurridos en las tres últimas décadas han tenido en relación con las cuestiones que tienen que ver con la (in)seguridad me llevaron a reformular aquel proyecto inicial en el sentido de ampliarlo o complementarlo con la identificación y el análisis de los aspectos o cuestiones que, en mi opinión, mejor explican la actual situación de las políticas públicas de seguridad y del trabajo policial, así como la de su evolución futura más inmediata.

En todo caso, dicha decisión no se apartaba del propósito inicial de este trabajo, que no era otro —que no es otro— que el de establecer las relaciones que hay entre el desarrollo urbano y la actividad de las organizaciones policiales.

En el fondo, la decisión de ampliar el proyecto inicial de la Tesis para acabar de estructurar su desarrollo a partir de dos momentos históricos tan distantes como puedan ser los que acabo de señalar, está relacionada con cierta sensación de desorientación profesional experimentada personalmente como consecuencia del cuestionamiento que desde hace algunos años han sufrido las ideas que tradicionalmente han organizado el ejercicio de la profesión, ideas en las que me socialicé, como ya he dicho, en la segunda mitad de los años 1980.

Porque el contexto en que los policías desarrollan su trabajo ha cambiado enormemente y de manera rápida en estos últimos treinta años, y hay razones para pensar que los más jóvenes, como el resto de la población coetánea, no son conscientes de ello porque, precisamente en nuestros días, en los que es mucho más probable perder el sentido de los procesos históricos que han dado lugar a las estructuras y dinámicas actuales, no disponen de ideas y conceptos más o menos estables a partir de los que modelar sus visiones o dirigir sus acciones. Cuando se dan cuenta de que las ideas tradicionales ya no funcionan, porque no sirven para enfrentarse a los problemas que se les plantean en su ejercicio profesional cotidiano, tienen dificultades para gestionar algunas situaciones, e incluso para pensarlas, porque no disponen de la base intelectual necesaria, una base mínimamente articulada y estable, que les permita gobernar el propio pensamiento y tener opiniones y juicios fundados.

Como consecuencia de las transformaciones sociales, espaciales y geográficas ocurridas en estas tres últimas décadas, toda una generación de policías entre los que me cuento, a la que precisamente pertenecen los cuadros de mandos que dirigen las organizaciones policiales⁹, ha visto que su universo profesional ha quedado profundamente trastocado; que los nuevos discursos sobre la delincuencia y sus contornos, y sobre los nuevos métodos de trabajo se construyen al margen de los conceptos y los presupuestos en los que se formaron académica y profesionalmente. A medida que los fundamentos de su socialización profesional se han ido disolviendo, que la trama conceptual que los mantenía cohesionados en torno a una idea de su misión y de los procedimientos para llevarla a cabo se ha ido deshaciendo, ha habido cierta sensación de crisis y de desorientación, una sensación reforzada por hechos como la notable y a veces excesiva fecundidad legislativa en materia penal, o el desacuerdo entre organizaciones o entre profesionales de la misma organización sobre el actual estado de la cuestión, o sobre el rumbo que debe tener la política pública de seguridad ciudadana, o sobre los procedimientos fundamentales para alcanzar sus objetivos.

Coincido con David Garland en que no es exagerado decir que vivimos momentos en los que no está claro qué es lo que nos conviene en materia de seguridad pública y de regulación de la violencia y la convivencia en las ciudades. Seguridad privada y sistema

público de seguridad; protección y seguimiento de las víctimas, policía de proximidad, policía de la “calidad de vida”, rigor policial y justicia restaurativa; vigilancia electrónica y respeto de los derechos. Actualmente, todos estos conceptos y las prácticas a ellos asociadas configuran un territorio nuevo en el que las certezas tradicionales parecen poco útiles, poco fiables. Esta Tesis quiere contribuir, precisamente, a ofrecer orientación en este panorama que, según parece, “ha estado funcionando [en las últimas tres décadas] sin mapas de ruta claros, en un terreno en gran medida desconocido”¹⁰, para que, a partir de la autoconciencia de las personas que trabajan y se interesan por él, las ideas y las prácticas que se dan en él pueden ser revisadas críticamente y, en todo aquello que convenga, puedan ser mejoradas.

Así pues, finalmente, la Tesis acaba estructurándose en tres partes, a las que se suman un capítulo final, de conclusión y perspectivas de investigación que, en un futuro, podrían complementar sus aportaciones.

En la primera parte se aborda la aparición y el primer desarrollo de las organizaciones policiales, tal y como las conocemos actualmente, que se da en los años centrales del siglo XIX.

El primer capítulo de la primera parte se dedica a la organización de los servicios municipales de policía en la ciudad contemporánea, que se explica, para el caso español, en el contexto más amplio de la reforma liberal de la administración local y la conformación del modelo policial que, con muy pocas variaciones, ha llegado hasta nuestros días. A partir del ejemplo de la Guardia Municipal de Barcelona, se muestra cómo dichos servicios aparecen como un instrumento más del gobierno urbano para llevar a cabo el proyecto político burgués que exigía la adecuación de los espacios de la ciudad a una determinada idea de orden.

El segundo propone un modelo de análisis de la aparición de la policía en la ciudad contemporánea a partir de las ideas de panoptismo y “gubernamentalidad”, difundidas en la obra de Michel Foucault. En términos conceptuales, la actividad de las organizaciones policiales que aparecieron en las ciudades occidentales a mediados del siglo XIX no está muy lejos de la que inducían las prescripciones contenidas en los

Tratados de Policía de los siglos XVII y XVIII, expresión de una determinada “ciencia”, la de Policía, entre cuyos medios estaban la ordenación y la clasificación de la población, la higiene y la salud pública, y la vigilancia. Precisamente ésta es uno de los tres grandes instrumentos que Foucault destaca, junto a la sanción normalizadora de las conductas que no merecen la intervención de los grandes sistemas de castigo y el examen, a la hora de explicar un orden social nuevo, el de la “sociedad disciplinaria”, resultado de la difusión de la disciplina desde los espacios cerrados al conjunto del cuerpo social.

Finalmente, el tercer capítulo pone en relación las transformaciones urbanas que se produjeron a lo largo de los siglos XVII y XVIII con la organización de los servicios municipales de policía que tuvo lugar en todas las ciudades occidentales a lo largo de la segunda mitad del XIX. Con la industrialización, el cambio cuantitativo que supuso el incremento y la diversificación de la población y de su actividad, así como el crecimiento de las ciudades, que abocaban las estructuras urbanas existentes al colapso por el aumento de las tensiones entre los diferentes grupos sociales, se tradujo en cambio cualitativo, pues dio paso a una ciudad nueva, la ciudad *transparente*, distinta de la ciudad previa, la ciudad *opaca*. En todas las ciudades, como en Barcelona, las organizaciones policiales fueron agentes decisivos en la transformación de la naturaleza del espacio urbano y en ellas fue igualmente decisiva la incorporación de innovaciones tecnológicas al trabajo policial como la del telégrafo, instrumento clave en la construcción de la ciudad transparente de la sociedad disciplinaria.

La segunda parte de la Tesis se dedica a la experiencia de la inseguridad en la ciudad actual y a las consecuencias del cambio social reciente en las políticas públicas de seguridad y en el trabajo policial.

El capítulo IV, que da inicio a la segunda parte de la Tesis, aborda las implicaciones que supone la búsqueda de seguridad en una sociedad como la actual, en la que la globalización ha impuesto una nueva relación entre la sociedad y el espacio. A propósito de esta relación, el desarrollo de este capítulo responde a tres cuestiones fundamentales como son la presunta responsabilidad que esa nueva relación con el espacio tiene en una nueva experiencia de la inseguridad, el impacto que ha tenido la

globalización sobre las ciudades y la criminalidad, y la relación que hay entre los problemas locales de inseguridad y los fenómenos globales.

El capítulo V da continuidad al anterior centrándose en el panorama actual de la (in)seguridad ciudadana. Después de su descripción a partir de sus principales rasgos, se enfrenta a su génesis y se plantea cómo dicho panorama se ha configurado en la perspectiva de los últimos cuatro décadas, de qué manera han influido las profundas transformaciones sociales que han vivido todas las democracias occidentales en la experiencia actual de la inseguridad y qué consecuencias han tenido dichos cambios en la desviación y en el trabajo policial.

Por último, dentro de esta segunda parte, el sexto capítulo se dedica a la respuesta del Estado a la nueva experiencia de la inseguridad ciudadana, distinguiendo entre las que se dan a nivel político y las que se dan a nivel administrativo, que son descritas y tratadas más extensamente.

Finalmente, la tercera parte de la Tesis se dedica a la vidriosa cuestión de la participación ciudadana en dichas políticas, uno de los aspectos centrales del panorama descrito anteriormente, y a la función policial de proximidad, a mi juicio la respuesta más destacada de cuantas se han generado en el campo del trabajo policial a esa nueva experiencia de la inseguridad que tenemos actualmente.

El capítulo inicial de la tercera parte, el séptimo de la Tesis, constituye una perspectiva de la evolución reciente de las maneras de gobernar, desde la administración burocrática hasta a la gobernanza, sobre la que se reflexiona críticamente a propósito de sus propiedades y sus limitaciones en su aplicación al ámbito de la seguridad pública.

Como ya se ha avanzado, los capítulos VIII y IX dan cuenta de una investigación que tiene por objeto la proximidad policial y trata de determinar, a través del análisis de los discursos que hay sobre dicha función policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, los motivos por los que, a pesar de la centralidad que tiene en el panorama de las políticas públicas de seguridad, las expectativas de los policías respecto de dicha forma de trabajo policial no se corresponden con las que habitualmente se encuentran en

el discurso oficial, en el que el trabajo de proximidad es presentado como la solución a los principales problemas de ineficacia de la gestión pública en general y de la relacionada con la seguridad ciudadana en particular.

El octavo capítulo presenta el modelo de análisis de dicha investigación, centrado en los conceptos de proximidad policial y de cultura policial, y analiza el discurso formal sobre la proximidad policial en la policía autonómica catalana, contenido en textos legales y profesionales.

El noveno analiza el discurso de los policías sobre la proximidad, concretamente de policías que trabajan en una comisaría de la Policía de la Generalitat del Área Metropolitana de Barcelona, la de Cerdanyola del Vallès.

El modelo policial español.

Esta es, como se ha dicho, una Tesis sobre la policía y, aunque tome como referencia de su reflexión a la policía local de la ciudad de Barcelona y a la policía autonómica catalana, no tiene por objeto explicar el modelo policial español. Aún así, creo que es necesario hacer un esbozo de dicho modelo y de su formación antes de acabar esta introducción, para entrar después en materia.

El modelo policial español, entendido como el conjunto de estructuras y actividades policiales que se desarrollan en el marco del Estado, es el producto de una evolución histórica que parte del siglo XIX, aunque de hecho, como se explicará a continuación y más ampliamente a lo largo de la primera parte de esta Tesis, hunde sus raíces en el siglo anterior.

En la actualidad, nuestra policía está integrada por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, es decir por la Guardia Civil y la Policía Nacional; por las policías que dependen de los ayuntamientos, las policías municipales, también llamadas locales; y en aquellas comunidades autónomas en las que se han desarrollado las correspondientes previsiones de los Estatutos de Autonomía, las policías autonómicas: el *Cos de Mossos*

d'Esquadra en Cataluña, la *Ertzaintza* en el País Vasco, la Policía Foral de Navarra y el Cuerpo General de Policía de Canarias¹¹.

La Guardia Civil está integrada por más de 80.000 hombres y mujeres que se distribuyen por todo el territorio del Estado español y allí donde se requiere su concurso en apoyo de misiones internacionales de gestión de crisis, tanto civiles como militares o humanitarias¹². Es una policía eminentemente rural y desarrolla sus competencias, establecidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas Cuerpos de Seguridad, en el mar territorial y en todos los núcleos de población de menos de 20.000 habitantes, excepto en los que hay una dotación del Cuerpo Nacional de Policía y en los de las Comunidades Autónomas que disponen de policía propia. Como instituto militar, depende orgánicamente del Ministerio de Defensa, aunque funcionalmente depende del de Interior. Se organiza territorialmente en 17 zonas (una por cada Comunidad Autónoma), 54 comandancias (una por cada provincia, más la de Gijón, Algeciras, Ceuta y Melilla), compañías, puestos y unidades especiales¹³.

El Cuerpo Nacional de Policía tiene distribuidos sus 70.000 agentes por todas las capitales de provincia y ciudades del Estado con más de 20.000 habitantes, salvo en el País Vasco y Cataluña, en las que las policías competentes en materia de seguridad ciudadana están en manos de las respectivas policías autonómicas¹⁴. Además, el Cuerpo Nacional de Policía tiene agentes destinados en embajadas en el extranjero y en diferentes sedes de organismos internacionales. A diferencia de la Guardia Civil, se trata de un cuerpo de naturaleza civil, que depende exclusivamente del Ministerio del Interior. Territorialmente, se organiza en jefaturas superiores, comisarías provinciales y unidades menores o módulos, que pueden ser comisarías zonales, locales o de distrito, así como comisarías conjuntas o mixtas, y puestos de trabajo en las fronteras¹⁵.

En relación con las policías autonómicas, hay que decir que no todas las comunidades tienen las mismas competencias en materia de seguridad pública y que, en consecuencia, cada policía es responsable de las materias que en su día pactó con el Estado y que se recogen en su Estatuto de Autonomía. En Cataluña, la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra es una policía integral, que desarrolla todas las funciones policiales en todo el territorio de la Comunidad Autónoma: protección de

personas y bienes, seguridad ciudadana, policía judicial y policía de tráfico, sin perjuicio de que tanto las policías estatales como las locales desarrollen sus competencias de acuerdo con las previsiones legales.

Los cuerpos municipales de policía son institutos armados de naturaleza civil cuyos miembros tienen, como en el caso de las otras policías, carácter de agente de la autoridad. Sus competencias están establecidas en la misma Ley Orgánica 2/1986. Pueden disponer de cuerpo de policía propio los municipios con más de 5.000 habitantes o, excepcionalmente, los que aún teniendo una población menor, tengan la autorización del Ministerio de Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta las diferencias de población, extensión, recursos y grado de conflictividad social entre los municipios españoles y la autonomía de los diferentes gobiernos locales a la hora de decidir sobre su política de seguridad y, en última instancia, sobre la organización y el funcionamiento de su policía, no es de extrañar que el rasgo que mejor define a la policía local en España es la heterogeneidad y que haya municipios cuya policía esté integrada por unos pocos agentes mientras que encontramos otros, como Madrid o Barcelona, que cuentan con varios miles¹⁶.

En el sentido expresado por el jurista Amadeu Recasens, el modelo policial debe ser considerado una realidad dinámica que hay que interpretar a la luz de los cambios que experimentan el modelo de Estado, la propia profesión policial, la demanda social o la misma evolución de la conflictividad social y delincriminal, entre otros factores. Y es especialmente necesario tener esto presente a la hora de analizarlo críticamente o de plantear cualquier proyecto que tenga como finalidad modificarlo¹⁷.

Sin duda, nuestro aparato policial es homologable al de los Estados modernos más avanzados y se estructura a partir de tres grandes rasgos: la diferenciación clara entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; la existencia de una función policial, la judicial, que se distingue de las funciones cuyo ejercicio depende del poder ejecutivo; y la configuración de la seguridad pública como una competencia estatal, sin perjuicio del reconocimiento de tres niveles de administración que pueden disponer de policía propia.

Desde sus inicios, el aparato policial español se estructuró a partir de la aparición y la posterior implantación de la Guardia Civil, en 1844, siguiendo el modelo centralista de la experiencia francesa y su *Gendarmerie Nationale*, diferente del modelo inglés, de matriz más local. Desde ese mismo momento, los gobiernos de las ciudades se dotaron de cuerpos de policía propios, pero el desarrollo del sistema policial español supuso, en la práctica, cierto vaciamiento de las competencias de los municipios en materia de seguridad pública en beneficio de la Administración central del Estado y de los cuerpos estatales que aparecen en la década de 1840¹⁸.

Aunque no se puede afirmar que los municipios quedaron totalmente desprovistos de atribuciones en materia de seguridad y vigilancia ni que los funcionarios que se dedicaban al cumplimiento de tales funciones dejaran de hacerlo, lo cierto es que, como veremos más en detalle en el primer capítulo de esta Tesis, el proyecto racionalizador de los liberales moderados en el poder redujo de forma notable el protagonismo municipal en este ámbito y que el peso de tal actividad pasó a depender de los servicios policiales estatales, básicamente de la Guardia Civil, quedando sobre todo para los ayuntamientos las competencias en materia de policía administrativa, un campo diferente al de la policía de seguridad, por más que siempre haya compartido con éste terminología y procedimientos.

Aún así, evitando entrar ahora en detalles, hay que recordar, por ejemplo, que el artículo 68 de la Ley Municipal de 1870 establecía que los Ayuntamientos estaban obligados a prestar, por sí o asociados, el servicio de policía de seguridad, que era distinto del de policía urbana y rural, y que el servicio de vigilancia pública, según el artículo 130.3, no podía ser objeto de arbitrio. Más adelante, en otro contexto político, la base cuarta de la Ley de 16 de septiembre de 1876 establecía que “los agentes de vigilancia municipal que usen armas dependerán exclusivamente del Alcalde en su nombramiento y separación”, mientras que los artículos 73 y 137 de la Ley Municipal de 1877 reproducían lo establecido en la de 1870, en los mismos términos. Finalmente, cabe también recordar que la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, aún vigente, instituía a los agentes municipales como miembros de la policía judicial¹⁹.

Sin embargo, toda la normativa reguladora posterior, que aparece a medida que se consolida el proyecto centralizador, acabó fijando la posición histórica de los municipios españoles en materia de seguridad pública. El mejor testimonio de dicha normativa es el Real Decreto de 24 de febrero de 1908 que, vigente hasta los años 1970, regulaba los servicios municipales de policía encargados de la vigilancia pública sobre la base de la subordinación de sus agentes a los mandos de los cuerpos estatales de seguridad en todo lo concerniente al orden público y a la prevención y a la represión de las infracciones penales. Posteriormente, otras normas han insistido en dicho carácter auxiliar de los miembros de las policías locales respecto de los cuerpos estatales de policía²⁰.

Este fue el esquema que se mantuvo a lo largo de todo el franquismo. El primer artículo de la Ley de Reorganización de los Servicios de Vigilancia y Seguridad de 1941 abundaba en la misma línea y disposiciones posteriores, como la Ley de Orden Público de 1959, reservaban la dirección y el mando de los servicios municipales y provinciales de policía a los gobernadores civiles, bajo cuya autoridad “los alcaldes coadyuvarán a la conservación del orden público en sus respectivos términos municipales”²¹. Incluso en 1978, poco antes de la aprobación de la Constitución Española, la Ley de Policía de 4 de diciembre de ese año, mantenía esta subordinación de las policías municipales a “la superior dirección” de los Cuerpos de Seguridad del Estado²².

Con el advenimiento de la democracia, no hubo un desarrollo constitucional inmediato del modelo policial y éste siguió rigiéndose por la una ley preconstitucional, la 55/78. Este ha sido señalado como uno de los principales problemas de la realidad actual del modelo policial español y el principal factor de su complejidad. A pesar de que la ley que debía ordenar el modelo y neutralizar los efectos de la enorme heterogeneidad a la que ya me he referido no apareció hasta 1986 –me refiero a la Ley Orgánica 2/1986, ya citada--, la dinámica policial, lejos de detenerse, se desarrolló en sentidos diferentes, por tres vías divergentes: “un modelo persistentemente centralista desde el Estado, un modelo de claros matices federales en algunas comunidades autónomas y un modelo localista, de corte esencialmente voluntarista en determinados municipios”²³.

Las actuales características de nuestro modelo policial son el resultado de una deriva cuyos orígenes se sitúan, como explicaré con más detalle en la primera parte de esta Tesis, en un momento determinado de la historia del proyecto político-social del país. Ahora, para entender mejor dichas características y la complejidad que en definitiva expresan, es necesario reparar en la conexión de dicha deriva con la gestación de los diferentes aparatos policiales en Europa, que generalmente se presentan como de matriz francesa o inglesa, distinción que, como se verá a continuación, remite a los dos ejes a partir de los que se suele analizar la organización y el funcionamiento policial: policía militarizada/policía civil, por un lado, centralización/proximidad, por otro.

La gestación del aparato policial en Europa.

La transición del feudalismo al capitalismo se inició en Europa occidental y desde aquí se extendió a otros espacios geográficos en un movimiento que ni fue generalizado ni se llevó a cabo sin más o menos resistencias y violencias. De hecho, como señala el historiador Rodney Hilton, esta transición no fue un universal sino el resultado de una coincidencia de circunstancias²⁴. Entre los siglos XVI y XVIII se inician profundas transformaciones en la economía, en la geografía y en la conciencia política y social de las clases presentes en las sociedades europeas.

Se trata, según Eric Hobsbawm, de una “doble revolución” que tiene lugar entre 1789 y 1868: una, francesa, de carácter netamente político, y otra, la inglesa, industrial.

“La gran revolución de 1789-1848 fue el triunfo no de la “industria” como tal, sino de la industria capitalista; no de la libertad y la igualdad en general, sino de la “clase media” o sociedad “burguesa” y liberal; no de la “economía moderna”, sino de las economías y los Estados en una región geográfica particular del mundo (parte de Europa y algunas regiones de Norteamérica) cuyo centro fueron los Estados rivales de Gran Bretaña y Francia (...) No es irrazonable considerar esta doble revolución —la francesa, más bien política, y la Revolución industrial inglesa— no tanto como algo perteneciente a los dos países que fueron sus principales mensajeros y símbolos, sino como el doble cráter de un anchísimo volcán regional”²⁵.

La nueva dinámica económica y social pronto empezó a tensionar las rigideces de las estructuras feudales y la reflexión racionalista y progresista de la Ilustración fue iluminando el camino de las nuevas clases en ascenso y de la nobleza, la cual, de

acuerdo o por la fuerza de los acontecimientos y los propios intereses, asistió al alumbramiento de una nueva sociedad, la burguesa. Pero, tal y como señala Hobsbawm, la historia de esta doble revolución no es únicamente la historia de la sociedad burguesa. Es también “la historia de la aparición de las fuerzas que un siglo después de 1848 habrían de convertir la expansión en contracción”²⁶ y serán estas fuerzas, generadas por el propio modo de producción, las que justificaron la constitución de todo un conjunto de aparatos de control entre los que está, junto a la cárcel, la escuela o el hospital, la policía.

En muchos casos, no se trataba de nuevos sistemas e instrumentos de control sino de la adaptación de viejos métodos, técnicas y instituciones al modelo liberal-burgués, el cual, eso sí, daba un nuevo enfoque a la aplicación de todos ellos. Se trataba, ahora, de garantizar el nuevo orden social basado en el contrato y en el castigo que merecería su incumplimiento. Se trataba, en suma, tal y como explicaré en esta Tesis, de disciplinar el conjunto social para hacerlo funcional al modo de producción capitalista, y a ello se dedicarán la Criminología²⁷, la cárcel²⁸ y el aparato policial.

Inicialmente, se trataba, según Massimo Pavarini, de lo siguiente:

“Cómo educar a los no propietarios a aceptar como natural su propio estado de proletarios, cómo disciplinar a estas masas para que no sean más potenciales atentadores contra la propiedad y, al mismo tiempo, cómo garantizar que en la sociedad civil se realicen las esferas de libertad y autonomía que son las condiciones necesarias para el libre autorregularse del mercado”²⁹.

En este momento histórico, bajo estas premisas, la política criminal se orientaba básicamente al disciplinamiento de las poblaciones rurales según las nuevas necesidades de las ciudades industriales en un plan de “construcción” de sujetos útiles al nuevo proyecto capitalista. Desde luego, ésta no era una tarea que pudieran acometer los ejércitos de la época porque no se trataba de aplicar fuerza bruta sobre la rebelión o la agresión puntual del enemigo. El nuevo sistema necesitaba de una fuerza propia que garantizase el éxito de la coacción económica que de alguna forma había en su seno³⁰. Es por ello que, siguiendo a Recasens, podemos afirmar que el aparato policial, pese a

no existir en los inicios del Estado liberal, se haya “en sus entrañas”, formando parte del proyecto político emergente y madurando con él³¹.

Así pues, los aparatos policiales modernos, con la misión socializadora antes señalada, no aparecen inicialmente como garantes y salvaguardas de la seguridad pública, sino como elementos de defensa social, es decir como órganos de defensa de las clases hegemónicas que definen el modelo de sociedad y de Estado, y como medio de dominación de las clases subalternas. Se configuraron a lo largo de los siglos XVIII y XIX, a medida que se fueron separando progresivamente de los ejércitos que, hasta el momento, se habían ocupado del orden público cuando éste era amenazado o quebrantado. Pero no hay que ver sólo coincidencia cronológica en las diferentes fundaciones de las policías en Europa y Norteamérica. Hay que reparar, sobre todo, en la coincidencia de los motivos que determinan las respectivas potenciaciones en función de la situación en la que se encuentre el modelo de Estado respectivo³².

En la Europa del siglo XIX se configuran dos grandes modelos que son producto, respectivamente, de las dos grandes revoluciones antes mencionadas: el francés y el inglés. Como se verá a continuación, ambos representan concepciones distintas respecto de dos variables: el grado de militarización de la policía y el grado de centralización.

El modelo francés.

El modelo policial francés, la referencia entre los países continentales, se forjó cuando la Revolución de 1789 desplazó a la *Marechaussée*³³ del Antiguo Régimen y a las guardias profesionales que habían sucedido a las guardias burguesas de las ciudades, y en su lugar, instauró el *Comité de Sureté Générale*, una institución de transición entre la policía del Antiguo Régimen y un nuevo ministerio de Policía que caracterizará tanto a los regímenes del Directorio como al periodo napoleónico y a la Restauración³⁴.

En la Francia posrevolucionaria, la Ilustración y la ideología liberal fueron impregnando poco a poco el conjunto de la Administración, al tiempo que la libertad de empresa fue socavando la organización de la economía del Antiguo Régimen. Sin embargo, como observa el historiador Albert Marius Soboul, en lo referente a la industria, la revolución

tecnológica que se desarrolla en Inglaterra en el siglo XVIII no llegará hasta el siglo XIX; mientras tanto, Francia permaneció “campesina, artesana y comerciante”³⁵.

Recasens llama la atención sobre este detalle, que no es baladí para entender como fraguó la estructura policial en España. Si el modelo francés fue inmediatamente adaptado a nuestro país a mediados del XIX fue porque nuestra sociedad presentaba características muy parecidas en lo referente a la estructura agraria y a la incipiente industrialización³⁶.

La Asamblea constituyente francesa, en su intento de traducir la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tuvo que enfrentar pronto la cuestión policial y el reto de su transformación. Los riesgos de involución que entrañaba el aparato policial anterior, de marcado carácter militar, no aseguraban la piedra angular del nuevo Estado, la separación de poderes, ni lo establecido en el artículo 12 de la mencionada Declaración³⁷. En resumen, los dos grandes temas que debía abordar en relación con la policía eran dos. Por una parte, la necesidad de disponer de una policía que auxiliase a Jueces y Tribunales. Por otra, la necesidad adaptar la estructura policial para responder, justamente, a las necesidades de seguridad en las ciudades³⁸.

La Francia agraria de la época no permitió a la Asamblea acabar radicalmente con la *Marechaussée*. Le bastó con suprimir la denominación monárquica y reconvertir el aquel cuerpo en otro nuevo, el de la *Gendarmerie*, con un nombre de reminiscencias igualmente antiguas, que evitaba con el adjetivo, sin duda revolucionario, de “nacional”. En definitiva, la *Gendarmerie Nationale* aparece el 16 de enero de 1791, en virtud de la aprobación, por parte de Luis XVI, del Decreto discutido por la Asamblea entre el 22 y el 24 de diciembre de 1790.

Poco antes, en 1786, se creó un ministerio de policía general que superaba definitivamente los organismos colegiados existentes desde la Revolución y a partir de aquí comienza la época de Joseph Fouché (1759-1820), el impulsor de la policía napoleónica y de un modelo organizativo que pondrá en marcha a partir de 1804 y que consistía, básicamente, en la distribución geográfica del trabajo administrativo, el

mantenimiento de la Gendarmería como un ejército de orden, militarizada y a las órdenes de un militar, un mariscal, y el de una potente policía secreta³⁹.

Según la Ley de Germinal del año XI –abril de 1789—, la Gendarmería debía ocuparse de la seguridad del campo y de las vías principales. La policía, por su parte, debía seguir creciendo y ocupando las grandes ciudades. La primera no era el instrumento más apropiado para las concentraciones urbanas y los desórdenes de las clases populares que el nuevo sistema de producción estaba provocando. Sin embargo, Napoleón la siguió utilizando para lo que nació, para ocuparse de los espacios agrarios y de los ejércitos en campaña.

En el periodo conocido como “Monarquía de Julio”, comprendido entre 1830 y 1848, a medida que se produce la concentración de población en las ciudades y del capital necesario para el incipiente desarrollo industrial, tiene lugar el despliegue de reglamentación y la multiplicación de las vigilancias y los controles como parte de la gestión administrativa ordinaria.

En 1852, bajo el segundo Imperio de Napoleón III, se acaban de oficializar las nuevas prácticas de control, con la creación de una policía política de carácter fijo y especializado, que centrará su actividad en las poblaciones con cierta capitalidad, los *chefs-lieu*, en otras fronterizas y en las que eran consideradas como más conflictivas, generalmente, como señala Marcel Le Clère, “poblaciones obreras, (de) clima social o político más cargado”⁴⁰.

Inicialmente, como informa este autor, el Estado intentó disimular la presencia y la actividad de esta policía política asignándola a la vigilancia de las líneas ferroviarias y, a partir de ese momento, como novedad, la competencia territorial de los comisarios dejaría de tener una base comunal o cantonal para pasar a ser lineal. Así, por ejemplo, se extendería a lo largo de la línea entre la capital, París, y cualquier otra ciudad, e incluiría también los recintos de sus estaciones.

Independientemente de la intención antes señalada, lo cierto es que el desarrollo de la policía y del control social, como pasó posteriormente en España con la Guardia Civil,

estuvo estrechamente relacionado con el medio que le daba más movilidad, el cual, además, era un instrumento clave para el desarrollo económico del momento. Hasta tal punto que, como pasó con la policía española, se organizó siguiendo el patrón geográfico de dichas infraestructuras.

El modelo inglés.

El modelo alternativo al francés es el inglés. En Inglaterra, el primer proyecto policial moderno es el de Henry Fielding, relacionado con las protestas obreras de 1745. Más tarde, en 1785, hay otro ensayo, el de William Pitt, que surge como repuesta a los llamados *Gordon Riots* de 1780. Pero es en 1829 cuando Robert Peel establece definitivamente su modelo de *New Police*, también como respuesta a los desórdenes que, desde 1826, se venían produciendo en todo el país⁴¹.

Cuando se promulga la ley de creación de la Policía Metropolitana de Londres, en 1829, el Primer Ministro de Inglaterra era el Duque de Wellington, vencedor de Napoleón en la Batalla de Waterloo. Poco antes de 1829, Lord Wellington hizo uso del ejército para sofocar los disturbios sucedidos con ocasión de importantes manifestaciones en la ciudad de Manchester, en el llamado Campo de San Pedro. El resultado de la intervención del ejército en la más tarde llamada “batalla de *Peterloo*”, fue una masacre. El jurista Manel Ballbé sitúa este hecho en la toma de conciencia de que el ejército no era el instrumento más adecuado para intervenir en cuestiones de orden interno, ante ciudadanos de la misma nación, porque, entre otras cosas, no tenían la preparación necesaria para ello. A partir de aquella experiencia, Wellington encargó a Robert Peel, en funciones de ministro del Interior, la creación de una policía completamente separada del ejército⁴².

La anteriormente citada Ley de la Policía Metropolitana de Londres configuraba una policía civil, sin armas de fuego y de base local, es decir descentralizada, cuyas características se fueron perfilando con el paso del tiempo sobre estos fundamentos⁴³.

Si el modelo francés es claramente centralista, con una policía que depende de la administración central del Estado, el inglés, en cambio, hace referencia a una policía

descentralizada, que depende de la administración local. En Francia, con el potente Ministerio de Policía que dirigió Fouché antes de, con y después de Napoleón, se desarrolló un aparato policial compacto a partir del impulso estatal que acabó teniendo un poder casi autónomo del poder político.

Si en el modelo inglés la policía dependía de las autoridades locales elegidas, en el francés, el esquema centralista se articulaba a partir de unas autoridades gubernativas desconcentradas, los prefectos, que en España fueron imitados por los Gobernadores Civiles.

En el sistema francés, la organización y el funcionamiento de la policía respondía a esquemas militares y ello determinó, en mayor o menor medida, sus actuaciones. “Es una fuerza de choque, de orden público y de represión”⁴⁴. En cambio, la policía inglesa fue bien concebida como servicio público, de prevención más que de represión. Aquella, una policía al servicio del Estado. Ésta, una policía al servicio de la ciudadanía, en la que sus agentes eran “soldados en la calle” y para los que la colaboración ciudadana era esencial para el cumplimiento de su misión y sus objetivos.

Frente a la autosuficiencia del modelo policial francés, que busca localizaciones para sus instalaciones separadas de los núcleos de población, los servicios en el modelo inglés se organizan buscando el máximo arraigo y la máxima integración en la comunidad en la que desarrollan su trabajo. Y esta orientación también determina la geometría de la organización, más horizontal que vertical.

Los valores y los esquemas de una y otra policía —la civil frente a la militar, la descentralizada frente a la centralizada— son también distintos. En el modelo militarizado francés priman valores como la jerarquía y la subordinación. En el modelo civil inglés prima la autonomía de los agentes de base, poseedores del conocimiento directo de las situaciones a las que tienen que hacer frente y capaces de contribuir al diseño y a la ejecución de dispositivos de seguridad.

En el modelo militar y centralizado, la policía se configura como una fuerza gubernativa que, en ocasiones, participa en labores de represión política. En el modelo civil y

descentralizado, la fragmentación del aparato policial hace que no sea un instrumento fácilmente manipulable por el poder político. En este caso, la policía no es tanto una policía gubernativa como una policía judicial dependiente de las autoridades políticas.

Como parte integrante de su sistema gubernativo centralizado, Napoleón exportó el modelo de la Gendarmería a prácticamente toda Europa. “Esa Gendarmería se reputa como el precedente inmediato de la gendarmería que se crea en Prusia y Baviera en 1812, de los *Carabinieri* del Piamonte que aparecen en 1814, de la Gendarmería que el régimen de Viena instaura en la misma época para sus provincias de Lombardía y del sur del Tirol y que luego se extenderá al conjunto del imperio Habsburgo, y también de la Gendarmería rusa. Incluso en Bolonia el Cardenal Consalvi crea los *Carabinieri* del Papa en 1816”⁴⁵. Este modelo de fuerza intermedia entre lo civil y lo militar fue funcional a la situación del momento en Europa, con sociedades en permanente guerra civil. Cada vez que los ejércitos napoleónicos invadían una zona, lo castrense pasaba a un segundo plano y tomaba cuerpo el sistema gubernativo y policial. La Gendarmería, fuerza militar especializada en la gestión de la seguridad y el orden interior, estaba a las órdenes de los prefectos, no de los mandos militares, y cualquier conflicto de competencias entre ambos era dirimido por Napoleón a favor de los primeros.

España.

En España, los llamados “afrancesados” implantaron el sistema francés en las reformas de nuestra Administración. El mismo Javier de Burgos, ministro de Fomento y autor de la división provincial de 1833 que rige actualmente, ocupó un cargo de subprefecto en Andalucía e implantó la figura de los subdelegados de Fomento en cada provincia, precedentes de los posteriores gobernadores civiles y subdelegados del Gobierno ⁴⁶. Las resistencias a las reformas administrativas y policiales fueron considerables y son una muestra de ello, entre otras, los informes que obispos y capitales generales elevaban al rey Fernando VII. Los curas se quejaban del carácter extranjero y superfluo de la nueva institución, y reclamaban la reposición del Santo Oficio de la Inquisición, “para atajar la demasiada libertad en que se deja a muchos liberales”, confiados como estaban en que, con la experiencia de tres siglos, era “el único que puede descubrir la masonería y los enemigos del altar y del trono”. Por su parte, los militares se oponían a la

desmilitarización de las autoridades gubernativas y policiales. En 1830, el capitán general Miguel Ibarrola, marqués de Zambrano y ministro de la guerra, manifestaba su desconfianza sobre los planteamientos franceses y afirmaba que “un catalán no respetará jamás a una autoridad civil por más autoridad que se le dé como a un capitán general, ni a un alcalde como a un gobernador militar”. A juzgar por los resultados, como observa Manel Ballbé, las presiones de militares y religiosos lograron, en parte, lo que se proponían porque aquellas reformas administrativas no prosperaron en el sentido que querían, esto es en el de la creación de un potente Ministerio de Interior y de una red provincial de gobernadores civiles; finalmente, dichas reformas se concretaron en la creación de la figura del subdelegado de Fomento, sin atribuciones en materia de seguridad y policía.

Lo que sí se produjo, en 1844, fue la creación de una fuerza policial claramente inspirada en la Gendarmería francesa, la Guardia Civil. Antes de esta creación por parte del Duque de Ahumada, su padre, Pedro Agustín Girón, ministro de la Guerra durante en trienio liberal (1820-1823), ya lo intentó presentando un proyecto de ley de creación de una gendarmería para España que se llamaba Cuerpo de Salvaguardias Nacionales⁴⁷.

Según este autor, las razones por las que en los países de la Europa continental se crearon aparatos policiales con un fuerte componente militar y centralizado mientras que los Estados Unidos y los países anglosajones de Europa alumbraron esquemas más plurales estarían en el mismo plano en el que se sitúan los motivos por los que los liberales norteamericanos crearon un Estado federal mientras que los liberales europeos crearon Estados centralistas⁴⁸.

Según Ballbé, si hace casi doscientos años se creó un modelo policial plural, diferente del modelo que se conformaba en la Europa continental, fue por la influencia secular que ha tenido el derecho canónico en la cultura política, administrativa y jurídica.

La primera administración moderna es la de la Iglesia católica; el primer derecho que se ocupa de la organización administrativa es el derecho canónico, sobre todo a partir del siglo X, con la llamada instauración del papismo. Entre los siglos X y XV, la Iglesia era la única administración perfectamente organizada y articulada a lo largo y ancho de toda

Europa. Su red de conventos, abadías y parroquias no eran sólo centros de producción y transmisión de saber y la cultura, también constituían un importante despliegue organizativo sobre el territorio al que no podía equipararse el de ninguna monarquía o Estado de la época. Como afirma este autor, no hay que hacer un gran esfuerzo para darse cuenta del inmenso poder que suponía disponer de una red organizada de centros con funcionarios cualificados y uniformizados, como eran los clérigos, en una sociedad en la que no existían aparatos administrativos, ni infraestructuras ni medios de transporte, ni sistemas de comunicación mínimamente eficaces. En este contexto, la Iglesia católica era la única autoridad que podía adoptar una resolución y transmitirla a lo largo y ancho del territorio europeo.

El modelo administrativo-jerárquico canónico tuvo una enorme influencia en la gestión de los Estados absolutistas. Los primeros asesores reales y funcionarios fueron los *clerks*, los clérigos, los únicos que sabían leer y escribir en latín. El primer derecho administrativo moderno no fue sino el resultado de secularizar y adaptar los viejos principios y técnicas que sustentaban la administración canónica. En términos policiales, antes que la Inquisición, en tiempos de las Cruzadas, diversas Órdenes religiosas ya tenían el encargo vigilar en los caminos que llevaban a Palestina y velar por la seguridad de los Santos Lugares.

Las consecuencias de la actividad de esta potente estructura administrativa de base canónica son ciertamente importantes. El aparato funcional era, de hecho, una intermediación entre Dios y los súbditos. A los clérigos correspondía la interpretación de los textos sagrados y el dictado de las conductas apropiadas que debían guiar al creyente a la vida eterna por el camino de la virtud. Obviamente, la potencia y la inmensidad de tal estructura administrativa, que conectaba la proximidad de la propia parroquia con la lejanía de otros territorios, acabó por conformar actitudes pasivas y sumisas en los administrados, los cuales, por otra parte, no podían sino confiar su suerte a la esa Administración.

Hasta que la revolución protestante no acabó de generar una filosofía de la Administración diferente no hubo alternativa a este sistema que acabo de describir. La ruptura protestante dio inicio a la gran reforma liberal que rechazaba aquel aparato

administrativo integrado por expertos que detentaban el control del conocimiento, la información y la Administración. En la cultura protestante, no hay intermediación entre Dios y el individuo en el momento de la interpretación de los textos sagrados. A diferencia de lo que ocurría y ocurre en la cultura católica, el individuo es el centro y deja de ser un creyente sumiso, un seguidor fiel de la interpretación oficial de la palabra divina y del resto de decisiones administrativas.

Desde esta perspectiva, la ruptura protestante acabó conduciendo al surgimiento de una cultura pluralista que Ballbé sitúa en el origen del sistema federal de poderes en el que cabría situar las estructuras policiales más plurales, como la británica y la estadounidense, de carácter claramente local.

En la tradición federal y protestante, la cultura de la pluralidad de ideas y del equilibrio de poderes generará un sistema policial específico. En la medida que no hay poderes administrativos fuertes que sustituyen la iniciativa ciudadana, se establecen mecanismos que canalizan la participación de los individuos y sus capacidades emprendedoras. Así, no es casual que en materia de seguridad, el protagonismo de los ciudadanos haya sido una constante en los países anglosajones, para bien y para mal.

Una muestra de este protagonismo sería la *Posse Comitatus Act*, de 1878, una legislación que prohibía la intervención del Ejército nacional en tareas de policía y, en sus orígenes, preveía la organización de la ciudadanía para colaborar en el trabajo de hacer cumplir la Ley, una institución parecida a otras ya existentes en la Europa previa a la de los Estados-nación, entre las que está el Somatén catalán, que perduró hasta los años 1930, y que preveía que, en caso de que sonase determinado toque de campana, los ciudadanos armados debían reunirse en un punto convenido para hacer frente a determinadas agresiones o para perseguir a delincuentes y malhechores. En todos estos casos, la idea que subyace es que los ciudadanos pueden ser protagonistas de iniciativas de seguridad y que la Administración no puede sustituirlos de forma paternal. Es por este motivo que muchos cargos públicos y administrativos son elegidos, como el de jefe de policía o el de fiscal de distrito, una figura con un gran protagonismo en la dirección de la policía en materia de investigación criminal⁴⁹.

A pesar del destacado protagonismo de la ciudadanía, la necesidad de una policía pública se acabó imponiendo también en estos países en los que se impuso la revolución protestante, a pesar de su tradición antiestatalista. Inicialmente, el modelo público de seguridad se inició con las policías locales y más tarde aparecieron las estatales y las federales. Con el paso del tiempo, acabó cristalizando un sistema de pluralidad policial, que se reproducirá en otros Estados federales, en el que el grueso de los cuerpos de policía y de la actividad policial reside en los poderes locales y regionales o estatales, y no en el poder central o federal. Este sistema de pluralidad policial sería el que ahora rige en los países más desarrollados, y que, según este autor, respondería a la regla del 20% de policía central y 80% de policía local y regional⁵⁰.

Este sería también el caso de países que no tienen una estructura política federal, como el Reino Unido, donde toda la policía es de base local, excepto Scotland Yard, la policía metropolitana de Londres, que depende del Ministerio del Interior británico.

El aparato policial español es, en definitiva, el resultado de la deriva de aquel esquema heredado del modelo francés, centralista y militarizado. Actualmente, por las razones ya apuntadas, el español se ha complejizado a partir de los desarrollos constitucionales en materia de autogobierno, con la aparición de las policías autonómicas. Obviamente, la distinción entre centralización y descentralización, y entre militarizado y civil tiene una utilidad básicamente analítica en el sentido de que no existen modelos puros. Incluso en las policías de más tradición civil ha habido signos que apuntarían en la dirección de una cierta militarización, como cuando se ha registrado el uso de ciertos procedimientos y medios para hacer frente a incidentes relacionados con la contestación social en barrios marginales o a problemas de seguridad que tienen una clara naturaleza social o política. Por el contrario, en países con policías de matriz militar se ha registrado un esfuerzo importante en el abandono de rasgos paramilitares y en la profesionalización de sus miembros.

En Cataluña, éste es el caso. Aquí, el aparato policial está conformado por las policías estatales, la policía local y la policía de la Generalitat de Catalunya, los *Mossos d'Esquadra*. Desde 1994, éstos fueron sustituyendo al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil en un despliegue territorial que ha acabado en 2008⁵¹.

Agradecimientos.

No puedo acabar esta Introducción sin expresar mi agradecimiento a cuantos, de una u otra forma, me han acompañado, apoyado o ayudado en la escritura de esta Tesis.

Personalmente, la veo como el resultado de mi experiencia vital, especialmente marcada por mi profesión de policía. De alguna manera, en este trabajo están todas las personas que, para bien o para mal, han cruzado por mi vida y todos los “mundos” que he tenido que transitar a lo largo de todos estos años. De ahí que me sienta en deuda con todos ellos, por lo que esta Tesis pueda acabar aportando al conocimiento de la policía y la geografía urbana, aunque de sus carencias y de los aspectos que deban ser mejorados en ella, sólo yo soy responsable.

En cualquier caso, hay una serie de personas que quiero mencionar expresamente aquí.

En primer lugar, y muy especialmente, al director de esta Tesis, el profesor Horacio Capel, cuya implicación en ella ha superado lo que a mi juicio cabía esperar de una relación profesor-alumno. Con paciencia infinita ha soportado que mi trabajo como policía impusiera un ritmo más bien lento a la realización de la Tesis y su magisterio ha llevado el interés académico por mi profesión mucho más allá de lo que me esperaba, lo cual no deja de ser, en el fondo, el mejor pago a los esfuerzos que le he dedicado.

También doy las gracias a todas las personas con las que he trabajado en la policía a lo largo de estos últimos 25 años, a todas si excepción, porque, en menor o mayor medida, de una manera u otra, todas me han ayudado a que pudiese llevar a cabo mis estudios y mi investigación. Además, de todas he aprendido y en todas he podido observar aspectos sobre los que reflexionaba académicamente. Entre todas ellas, quiero destacar a las siguientes.

En primer lugar a José Naharro Martínez, sargento de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, mi compañero y amigo. Desde junio de 2003, cuando me incorporé al Área de Instructores de la Escuela de Policía de Cataluña, donde fue mi superior, me

ha acompañado y me ha alentado permanentemente en este proyecto. Con él he compartido sus dificultades, que no han sido pocas, y generosamente ha leído las cuestiones y los redactados que me oponían más resistencias. Junto a mi familia, ha sido mi principal apoyo.

De la Guardia Urbana de Badalona, a Fermín Martínez, a Juan Antonio García Maestre, a Juan Carlos Jerez y Juan Antonio González Moratalla. De la Policía Local de Sitges, a Emilio Mora, a Juan Redondo, a Francisco Romero. Del Cos de Mossos d'Esquadra, a David Piqué, a Joan Miquel Capell, a Josep Codina, a Agustí Pàmies, a Francisco Chaves, a Marcel Pazos, a Juan Gámez, a Jordi Moya, a Roger Sales, a Miguel Hernández Peñín y a José Luis Grasa. De la Policía Municipal de Mollet del Vallès y del Cuerpo Nacional de Policía, a Antonio Navarro. En diferentes momentos de la Tesis, todos me han animado a continuar. Quizás no sean conscientes de ello. Es posible que alguno incluso reniegue de ello. Sólo yo sé hasta qué punto sus muestras de interés y su aliento han sido importantes para mí en la medida que, viniendo de ellos, daban sentido al esfuerzo que estaba haciendo.

También quiero agradecer muy especialmente su apoyo y su amistad a Juliana Vilert, Rafael Roig y David García, quienes en el año 2005 eran psicóloga responsable de la sección de Evaluación de la Escuela de Policía de Cataluña y regidor de seguridad ciudadana y director de servicios del Ayuntamiento de Sitges, respectivamente. En el momento en que mi carrera profesional experimentaba un cambio que ponía en riesgo la continuidad de esta investigación, depositaron su confianza en mí tomando decisiones que aún hoy calificaría de temerarias. Dicha confianza contribuyó decisivamente a que afrontara la nueva etapa, como jefe de la Policía Local de Sitges, con la serenidad necesaria para encarar el reto profesional sin dejar de lado mi compromiso con esta Tesis.

Al profesor Salvador Cardús i Ros, quien en 1998, después de prevenirme convenientemente, me *invitó* a la Sociología y me ofreció una perspectiva que, con el paso de los años, ha enriquecido mis estudios de Geografía, lo cual ha permitido desarrollar en mejores condiciones esta investigación.

Al personal del Centro de Conocimiento de la Seguridad y al Departamento de Investigación del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, especialmente a Maria Ana Benito, a Rosa Codina y a Lola Vallès, que en los últimos tres años han atendido con especial diligencia y amabilidad todos los requerimientos que les he hecho de documentación e información bibliográfica sobre la policía.

Más allá de los agradecimientos, dedico este trabajo a Mercedes, mi esposa, y a Ariadna y Paula, mis hijas. Sé que la recompensa es más bien escasa, que no compensa todo lo que he recibido de ellas en todos estos años. Sin su generosidad, su cariño y su alegría no habría podido llevar a cabo este proyecto. Ni éste ni ningún otro.

También se lo dedico a mis padres, Juan y Josefa, que en su momento, con su trabajo y su amor me dieron posibilidades que ellos ni se atrevieron a soñar, entre ellas la de estudiar en la Universidad y llegar a presentar públicamente esta Tesis. Ellos me inculcaron los valores que han conducido mi vida hasta aquí: la honestidad, el esfuerzo, el compromiso de hacer cuanto esté en mi mano para mejorar la vida de las personas que me rodean, como reconocimiento de todo lo que yo he recibido y recibo de los demás, que siempre es mucho más de lo que puedo contar.

Notas a la Introducción

¹ Fyfe, 1991, p. 265.

² Castel, 1999, p. 1.

³ Capel, 2009a.

⁴ De este autor, pueden verse, entre otros trabajos, los siguientes: Lograr obediencias maquinales. Un proyecto espacial (1990); Urbanismo y control social en los Tratados de Policía (1994); o *La otra ciudad del rey. Ciencia de Policía y organización urbana en España* (1997). Esta vía parte de su obra sobre el sistema penitenciario español en los siglos XVIII y XIX, *Un espacio para castigar. La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (S. XVIII-XIX)* (1987).

⁵ Arroyo, 1994.

⁶ Capel y Tatjer, 1994a y 1994b.

⁷ Las citas completas de estos artículos, las de los que cito a continuación, así como las de otros a los que no me he referido explícitamente aquí, están en la bibliografía.

⁸ Fraile *et al.*, 2010.

⁹ Pienso que puede decirse lo mismo de jueces y fiscales, de funcionarios de prisiones y criminólogos.

¹⁰ Garland, 2005, p. 37.

¹¹ En la Comunidad Valencia, Andalucía y Galicia, los respectivos ejecutivos autonómicos disponen de unidades del Cuerpo Nacional de Policía que, aunque dependen orgánicamente del Ministerio del Interior, desarrollan funciones que les son encomendadas desde la Comunidad Autónoma.

¹² Véase <http://www.guardiacivil.org>.

¹³ La estructura y la organización de la Guardia Civil está marcada en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, y por el Real Decreto 11181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior. Su estructura territorial está recogida en la Orden de 29 de octubre de 2001.

¹⁴ Véase <http://www.policia.es>

¹⁵ Como en el caso del resto de policías, sus competencias están reguladas en la Ley orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su estructura está prevista en el Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, y en la Orden 2606/2008, de 15 de septiembre.

¹⁶ Actualmente, la Policía Municipal de Madrid cuenta con más de 7.000 agentes y la Guardia Urbana de Barcelona con más de 2.800.

¹⁷ Recasens, 1996.

¹⁸ Barcelona, 1997.

¹⁹ Barcelona, 1997, p.1.

²⁰ Véase, por ejemplo, el artículo 674 del reglamento orgánico de la Policía Gubernativa de 1930.

²¹ Artículo 7 de la Ley de Orden Público de 1959.

²² Artículo 1.2 de la Ley de Policía de 1978.

²³ Recasens, 1996, p. 54.

²⁴ Hilton, 1987, citado en Recasens, 1997, p. 289.

²⁵ Hobsbawm, 1985, p. 16.

²⁶ Hobsbawm, 1985, P. 19.

²⁷ Baratta, 1986.

²⁸ Pavarini y Melossi, 1980.

²⁹ Pavarini, 1983, pp. 29-30.

³⁰ Sobre esta coacción, Rodney Hilton escribe: “Para poder vivir no le queda otro recurso, al obrero, que trabajar para el capitalista; la coacción es de tipo económico” (Hilton, 1987, p. 212).

³¹ Recasens, 1997, p. 292. Véase también al respecto Fijnaut, 1980.

³² Recasens, 1986, p. 41.

³³ Las de la *Marechaussé* eran fuerzas a las órdenes de los mariscales franceses que tenían por función velar por la seguridad de los caminos. En su Ordenanza de 1356 se establecía que el “preboste” de los mariscales debía perseguir los delitos cometidos por las gentes de guerra, esto es por las personas que seguían a los ejércitos o que se encontraban en zonas militarizadas y, hasta el siglo XVIII, su jurisdicción se fue extendiendo hasta abarcar, desde la vigilancia de las principales vías de comunicación, muchos aspectos de la seguridad relacionados con lo civil (Ballbé, 1995, p. 113).

³⁴ Fijnaut, 1980.

³⁵ Soboul, 1974, p. 35.

³⁶ Recasens, 1989, p. 293.

³⁷ Exactamente, este artículo establecía que “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza ha sido instituida en beneficio de todos, y no para el provecho particular de aquellos a quienes ha sido encomendada.”

³⁸ Recasens, 1989, p. 294.

³⁹ Tulard, 1979, citado en Recasens, 1986, p. 41.

⁴⁰ Le Clère, 1979, p. 105.

⁴¹ Fijnaut, 1890, p. 33 y ss.

⁴² Ballbé, 1995, p. 114.

⁴³ El término “bobbies” es un diminutivo plural que deriva de Robert y a la policía de Londres se la conoce popularmente como *Scotland Yard*, “los del patio de Escocia”, porque su sede principal estaba en el palacio de los antiguos Príncipes de Escocia en Londres.

⁴⁴ Ballbé, 1995, p. 115.

⁴⁵ Ballbé, 1995, p. 116.

⁴⁶ Ballbé, 1995, p. 117.

⁴⁷ Para ahondar sobre estas cuestiones, puede verse también Ballbé, 1983.

⁴⁸ Ballbé, 1995, p. 118.

⁴⁹ Otra deriva de esta concepción ideológica en los Estados Unidos de América es el derecho constitucional a llevar armas, un derecho que, como se sabe, ha tenido consecuencias dramáticas para la seguridad por el elevado número de muertes registradas por arma de fuego, mucho mayor que en cualquier país europeo.

⁵⁰ Ballbé, 1995, p. 123. Más allá de las cifras y de que estos porcentajes reflejen exactamente la composición exacta de los aparatos policiales, lo que quiere expresar es que, en los anglosajones, el componente local pesa mucho más que el central o federal.

⁵¹ De acuerdo con las previsiones del acuerdo de la Junta de Seguridad de Cataluña de fecha 17 de octubre de 1994, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía mantienen su presencia en Cataluña para desempeñar competencias propias (inspección de armas y explosivos; vigilancia del patrimonio natural, de las costas, de las fronteras, del contrabando; la expedición de la documentación acreditativa de nacionales y extranjeros) y otras compartidas con la policía autonómica (criminalidad organizada, terrorismo).