

Francesc Guillén

Polícia i seguretat

Departament de Ciència Política i de Dret Públic

Universitat Autònoma de Barcelona
Servei de Publicacions
Bellaterra, 2012

Primera edició: setembre de 2012

Edició i impressió:
Universitat Autònoma de Barcelona
Servei de Publicacions
Edifici A. 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Spain
Tel. 93 581 10 22. Fax 93 581 32 39
sp@uab.cat
<http://publicacions.uab.cat/>

Imprès a Espanya. Printed in Spain

Dipòsit legal: B-22.558-2012
ISBN 978-84-490-2888-5

Índex

AGRAÏMENTS	7
PRÒLEG	9
TEMA 1. POLICIA I SEGURETAT	11
1.1. La seguretat. De la seguretat de l'Estat a la seguretat ciutadana i la seguretat humana	11
1.2. Seguretat objectiva i seguretat subjectiva. Instruments per a la seva mesura. El paper dels mitjans de comunicació	17
1.3. La necessitat de delimitar l'àmbit material de la seguretat. Del delictes a la convivència harmònica i sense riscos	22
1.4. La policia. Funció i òrgan	25
1.5. La policia i la seguretat: una equivalència impossible. La pluralitat d'actors. Administracions, sector privat, ONG, associacions	27
TEMA 2. MARC JURÍDIC	37
2.1. La creixent internacionalització. El Consell d'Europa, la Unió Europea i els convenis internacionals	37
2.2. La Constitució espanyola de 1978 i la legislació estatal i autonòmica sobre policia i seguretat. Regulacions sectorials de la seguretat, especialment de policia	44
2.3. El sistema de seguretat pública de Catalunya. La Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya i el seu desenvolupament	49
TEMA 3. LA POLICIA I LA SOCIETAT	61
3.1. Models de relació de la policia amb la societat	61
3.2. Les relacions amb la ciutadania: necessitats i dificultats. Les diferents comunitats	66
3.3. La policia com a servei públic permanent. Les virtuts i els perills	71
3.4. La legitimitat, l' <i>auctoritas</i> de la policia	72
3.5. L'ètica policial: els mitjans i els fins, la corrupció, les gratuïtats i els textos internacionals	74
3.6. Els mecanismes de responsabilitat de la policia	82
TEMA 4. LA POLICIA I LA LLEI	89
4.1. La policia com a <i>Law Enforcement Agency</i>	89
4.2. La llei com a legitimació i com a límit	90
4.3. La impossibilitat d'una aplicació omnicomprendiva de la llei	91
4.4. La insuficiència d'una aproximació exclusivament legal	94
4.5. La discrecionalitat policial	96

TEMA 5. LA POLICIA I EL DELICTE	103
5.1. La persecució del delicte com a funció policial. Mite o realitat?	103
5.2. La prevenció del delicte. La prevenció situacional. Pot fer la policia altres tipus de prevenció?	105
5.3. La patrulla policial i la delinqüència: de l'experiment de Kansas City a l' <i>smart policing</i>	109
5.4. Desordre i delicte. De les finestres trencades al <i>zero tolerance</i> : un vincle no demostrat	114
TEMA 6. LA POLICIA DAVANT LA GESTIÓ DELS CONFLICTES I L'ORDRE PÚBLIC	135
6.1. La policia davant les conductes antisocials i el conflicte	135
6.2. L'ordre públic en democràcia: seguretat pública	141
6.3. Estratègies i tàctiques d'ordre públic	144
TEMA 7. LA PROFESSIÓ I L'ORGANITZACIÓ POLICIALS	155
7.1. La professió policial. La cultura i l'organització	155
7.2. L'accés a la policia. L'entrada única <i>versus</i> la doble via	159
7.3. L'especialització <i>versus</i> els generalistes	163
7.4. Les unitats centrals i les territorials: un equilibri permanentment inacabat... ..	164
7.5. Les unitats especials: els grups especials d'intervenció i els afers interns	165
7.6. Els funcionaris no policials	168
7.7. Els sindicats policials	169
7.8. Els nous <i>partners</i> interns: vigilants, auxiliars, voluntariat	170
TEMA 8. SISTEMES DE POLICIA. TENDÈNCIES	177
8.1. La policia governativa. França, Itàlia, Espanya, Portugal	177
8.2. La policia com a servei públic. La policia comunitària de base local: el Regne Unit	179
8.3. Un nou sistema bàsicament local: Bèlgica	183
8.4. Els sistemes federals: Alemanya, Estats Units i Canadà	186
8.5. Un sistema «des-centralitzat»: Espanya	192
8.6. Tendències actuals en els sistemes policials del món occidental	198

Agraïments i dedicatòria

En aquests moments previs a la publicació d'aquest manual, quan es barregen la sensació de satisfacció per haver conclòs un projecte i la inquietud per la rebuda i la utilitat efectiva que pugui tenir entre els seus destinataris naturals, els alumnes dels estudis de Criminologia, voldria mostrar el meu agraïment a algunes persones que han tingut un paper molt rellevant en el procés de publicació d'aquesta obra.

En primer i preferent lloc, voldria agrair a Pepe Cid, el coordinador del grau de Criminologia de la UAB, tot el suport i l'impuls que m'ha donat personalment en la preparació de l'assignatura Policia i Seguretat, en la seva execució i en la publicació d'aquest manual. D'entrada, sense el seu encàrrec i la seva confiança durant el disseny del pla d'estudis i del programa de l'assignatura, no hauria dut a terme una obra com aquesta: recopilar vint anys d'experiència i de coneixement en l'àmbit de la policia i de la seguretat, sistematitzar-ho, donar-hi sentit, primer en un programa docent i, posteriorment, en un manual per als alumnes. Molt possiblement hauria continuat amb la meua docència, molt enriquidora, per cert, en l'àmbit del Dret Constitucional, i amb les meves tasques, també realment gratificants, al Departament d'Interior, sense establir-hi ponts sòlids de comunicació. La seva insistència en la necessitat d'incorporar a la universitat aquell saber existent en l'àmbit de l'administració de la seguretat i de la policia, així com la confiança que en tot moment em va manifestar em van convèncer de les virtutats de l'empresa. He de reconèixer que tenia raó, que era un projecte extremadament encisador, apassionant i que plantejava molts reptes, que obligava a replantejar-se moltes idees, molts conceptes, que, tot i que semblaven clars i evidents, a l'hora de sistematitzar-los, primer en un programa formatiu i després en un llibre, mostraven insuficiències, grinyolaven, exigien una reflexió addicional, algunes matisacions, raonaments complementaris. Ha estat (encara ho és) un gran procés d'aprenentatge i de maduració intel·lectual en què, d'una altra manera, no m'hi hauria embarcat. He d'agrair molt especialment a Pepe Cid la seva revisió de les primeres versions del manual, fent-me comentaris per millorar l'obra, proposant-me vies d'argumentació, temes a incloure, bibliografia que em servís de referència i estant sempre al meu costat en els moments en què semblava que no seria possible que la publicació veiés la llum. És un camí que en el fons hem fet junts, amb la companyia i col·laboració inestimables de Ferran Restrepo, que, com a professor de la mateixa assignatura, també és, en bona part, responsable del contingut d'aquesta obra, ja que les nostres converses sobre el funcionament i contingut de l'assignatura, sobre les reaccions dels alumnes i els seus nivells de comprensió dels diversos temes han estat un element de referència en la concepció i redacció d'aquest manual.

Un segon agraïment ha de ser per als meus alumnes, els alumnes de l'assignatura Policia i Seguretat dels cursos 2010-2011 i 2011-2012 del grau de Criminologia de la Universitat Autònoma de Barcelona. Ells i elles, amb les seves preguntes, amb les seves crítiques, amb el seu entusiasme (i, de vegades, també amb el seu enuig per la nostra exigència cap a ells), han estat una motivació molt intensa que m'han fet replantejar

alguns temes, elaborar raonaments més sòlids, clars i entenedors. De fet, ha estat el seu freqüent lament per no tenir una obra de referència que els ajudés a preparar l'assignatura, oferint-los uns coneixements bàsics amb un mínim de coherència, i que els orientés en la cerca de bibliografia de referència, un dels elements que al seu dia van fer que em decidís a posar mans a l'obra en la redacció d'aquest petit i modest manual.

També vull agrair al director del Departament de Ciència Política i Dret Públic, Rafael Rebollo, el suport que m'ha donat des del moment en què el coordinador del grau li va proposar la publicació del manual, i als meus companys de treball i de Departament, als qui he assetjat contínuament amb preguntes, amb demandes de suport, sovint en temes informàtics en els quals les meves habilitats no són remarcables. He d'afegir un esment destacat per a la meva dona, Stefania, que m'ha suportat durant aquests mesos d'elaboració del manual, en els quals les converses eren monotemàtiques (manual, manual i més manual), no hi havia temps lliure per a nosaltres, i fins i tot em revisava les primeres redaccions per veure si eren entenedores, i tot això amb una paciència i comprensió dignes de millors empreses. Gràcies.

Finalment, un cop fets els agraïments pertinents i disculpant-me per aquells als quals he oblidat agrair el seu suport, voldria fer una dedicatòria. Aquest manual està concebut i desenvolupat amb un objectiu primordial: ser un instrument útil d'iniciació en el camp de la seguretat i de la policia per als estudiants de Criminologia. És molt possible que també sigui d'utilitat a altres persones i, fins i tot, a professionals que vulguin disposar d'una obra que reculli les beceroles de les matèries aquí tractades. Agrairé molt sincerament qualsevol lector i qualsevol utilitat addicional de l'obra. El manual, però, està pensat i, per tant, dedicat als alumnes del grau que inicien el seu camí en el camp de la seguretat i de la policia. El seu objectiu és ser capaç d'oferir-los d'una manera clara i entenedora, però sense renunciar a un cert nivell de reflexió i de matisos, una visió sobre els aspectes més generals, més comuns de la policia i de la seguretat. Una introducció que no pretén pontificar ni transmetre veritats absolutes, sinó idees i coneixements bàsics, mínimament fonamentats i contrastats, a partir dels quals els lectors puguin configurar els seus propis camins i recorreguts en aquesta matèria, arribant, si escau, a qüestionar els postulats bàsics del llibre per considerar-los insuficients o poc consistents. Si aquest procés es produeix, si el lector entra en un procés d'aprenentatge dels temes que el manual tracta i, un cop consolidats aquests coneixements, comença a qüestionar-los, els objectius s'hauran acomplert amb escreix. Així, un dels objectius no menors d'aquesta obra és aconseguir que els alumnes de grau (i tots aquells que la puguin arribar a llegir) siguin crítics i reflexius amb qualsevol plantejament, per benèvol i positiu que pugui semblar. La ciència (i cal construir ciència en el camp de la seguretat i de la policia) només pot avançar amb una actitud crítica que no doni res per evident, que ho contrasti tot i que, en conseqüència, rebutgi els plantejaments que no tenen bases empíriques suficients, que no poden demostrar la seva solvència. Ànim, doncs, en aquest procés constant d'aprenentatge i d'agnosticisme intel·lectual. És tot vostre, espero que us sigui útil.

Pròleg

Quan el professor Francesc Guillén em va demanar que li fes un pròleg per al seu llibre, em van venir dos sentiments: d'una banda, la petició em va omplir d'orgull ja que resultava molt il·lusionant que una persona de la vàlua del professor Guillén confiés en mi per a aquesta tasca. D'una altra banda, però, la petició em produïa un cert neguit ja que no sóc en absolut expert en temes policials i, en realitat, la majoria de les coses que sé les he après parlant amb ell i llegint el seu llibre. Tot i així, com es pot veure, vaig acceptar l'encàrrec ja que va predominar la il·lusió sobre el neguit, i perquè, com a coordinador del grau de Criminologia de la Universitat Autònoma de Barcelona, és una manera de donar-li les gràcies per la gran tasca que ha dut a terme.

Francesc Guillén és una persona molt peculiar en el món acadèmic, almenys entre el professorat que imparteix docència als graus de Dret i de Criminologia, que són els que conec. A la universitat hi convivim acadèmics que, de vegades, pequem d'un coneixement insuficient dels contextos i les cultures que estudiem o sobre les quals fem recerca, i professors associats, que tenen un gran coneixement pràctic però que també, de vegades, per exigències de la seva professió, no poden estar completament al dia de la recerca sobre la temàtica de les seves professions. L'autor d'aquest llibre pertany a aquella categoria privilegiada de persones que coneixen bé el món professional del qual parlen –el món de la policia i la seguretat– i que també estan al dia de la recerca internacional sobre aquesta temàtica. Són molts, crec, els factors que expliquen aquesta competència integral de l'autor: en primer lloc, té una llarga trajectòria de treball en l'àmbit de la policia i la seguretat que ha consistit a realitzar estudis i impulsar recerca en aquests àmbits; en segon lloc, ha desenvolupat diverses missions internacionals que l'han posat en contacte amb policies i sistemes de seguretat d'altres països; en tercer lloc, no ha abandonat mai la universitat, exercint de professor en l'àrea de Dret Constitucional i sent fidel a la missió de transmissió del coneixement; i, finalment, possiblement aquest és el punt clau, el Francesc és una persona convençuda que el coneixement científic ha de ser la base de les polítiques públiques de seguretat.

No puc ni és la meva missió en aquest pròleg resumir l'obra de l'autor, sinó només indicar quins són, des de la meua perspectiva, els seus mèrits principals. El primer és que aquest no és un llibre pensat des d'una altra disciplina (com podria ser la jurídica), que és utilitzat pels alumnes de Criminologia, no: aquest és un llibre de criminologia que s'ha escrit per als alumnes de Criminologia. El segon mèrit és que aborda les qüestions de la temàtica de la policia i la seguretat que són rellevants per a la criminologia. A tall d'exemple, enunciaré algunes de les preguntes que em preocupen, com a criminòleg, i a les quals he trobat resposta en aquest llibre: quin és el model policial (policia comunitària, policia orientada a la resolució de problemes, policia reactiva) que és més efectiu per prevenir la delinqüència, com ha de ser la relació entre la policia i la comunitat per maximitzar la seguretat, si la tolerància zero és una política efectiva per aconseguir la seguretat, sota quins criteris han d'exercir els policies la seva discrecionalitat, com s'ha de fer perquè la societat incrementi la percepció de legitimitat respecte a la

polícia, o si hi ha organitzacions policials millors que d'altres des del punt de vista de la consecució dels seus objectius. No vull dir que el llibre doni una resposta definitiva a totes aquestes qüestions, però sí que ens situa els problemes, ens indica la recerca existent i ens aporta instruments per seguir pensant sobre aquests temes, que és exactament el que s'espera d'un text universitari. I, precisament, el tercer mèrit és que el llibre està pensat per ser un text universitari, amb una part final en la qual els alumnes poden verificar el que han après i on es plantegen exercicis per suscitar el seu pensament crític.

Aquesta és una obra que és pionera a Espanya del que ha de ser un manual criminològic d'una activitat tan cabdal per la criminologia com és la tasca policial. És per això que tota la comunitat universitària i, especialment, l'alumnat i el professorat del grau de Criminologia de la Universitat Autònoma de Barcelona se n'han de sentir molt orgullosos.

Josep Cid

*Coordinador del grau de Criminologia
(Universitat Autònoma de Barcelona)*

La Seu d'Urgell, 26 de maig de 2012

Tema 1

Policia i seguretat

Habitualment es tendeix a pensar en la policia i en la seguretat com a conceptes sinònims. Sembla com si la seguretat fos el camp d'actuació natural de la policia. Probablement si preguntéssim a una mostra significativa de la població sobre aquesta relació de quasi equivalència entre la policia i la seguretat, obtindríem moltes respostes afirmatives, la majoria, com a mínim en una primera aproximació, en una primera resposta no raonada. En canvi, cada cop més relacionem amb la seguretat àrees o temàtiques que no formen part de l'àmbit habitual d'actuació de la policia, com l'economia, el canvi climàtic o la immigració. És necessari, doncs, sobretot al començament d'una obra com aquesta, que té com a objectiu formar alumnes universitaris que en el futur hauran de treballar en àmbits que hi tenen relació, intentar definir tant l'àmbit material de la seguretat com de la policia per tal de delimitar-ne els contorns i partir d'idees amb una mínima claredat per poder abordar el tema sabent de què parlem. També és rellevant tenir una idea clara sobre si la seguretat i la policia han tingut sempre el mateix significat o si han sofert una evolució en el seu contingut i en quin sentit, perquè conèixer com han evolucionat els conceptes, en cas que ho hagin fet, ens permet identificar les tendències i tenir algunes expectatives sobre quines poden ser les futures evolucions. Com a mínim, constatar que els conceptes són canviants i no immutables fa possible que ens qüestionem el seu abast actual amb més llibertat, cosa sempre sana en l'àmbit de la reflexió intel·lectual.

D'una altra banda, aquest procés de constatació de l'abast de la relació entre la policia i la seguretat ens permetrà plantejar-nos si hi ha més actors que també tenen el seu paper, el seu rol en el manteniment i garantia de la seguretat, i, en el cas que n'hi hagi, veure quins són, si són públics, si són privats i, sobretot, com poden totes aquestes contribucions plurals i diverses, en cas que hi siguin, complementar-se i oferir un resultat positiu.

1.1. La seguretat. De la seguretat de l'Estat a la seguretat ciutadana i la seguretat humana

La seguretat està en les bases de la justificació de la creació de l'Estat, d'allò que nosaltres anomenem *Estat* o *Estat modern*. Des d'un punt de vista teòric, un dels autors clàssics de l'absolutisme, Hobbes, justificava la creació de l'Estat per evitar que els homes es destruïssin entre ells, ja que els homes eren perillosos per a si mateixos (*homo hominis lupus est*). Dit d'una altra manera, l'Estat es justificaria si era capaç d'impedir aquesta autodestrucció, que les persones es «mengessin» entre si, de garantir la seguretat de persones i béns amb un poder irresistible per als particulars. Aquest plantejament ens situa en un període històric en què les intervencions estatals, quan es produïen, eren molt violentes amb un gran ús de la força, ja que havien d'impedir que la naturalesa humana aboqués a la destrucció. De totes maneres, el fet que la legitimació de l'Estat es fonamentés a mantenir la seguretat, evitant la destrucció, no significà en la pràctica un

efectiu monopoli per part de l'Estat. Encara durant molt de temps (fins a començaments del segle XIX com a mínim) el paper dels ciutadans (o d'alguns d'ells, concretament dels més forts o poderosos) en matèria de seguretat serà considerable. És a dir, l'apropiació efectiva i completa de la força per part de l'Estat serà progressiva i gradual.

Així, s'aplicaran normes del poder públic (la corona o el rei), però una part important de la seva aplicació i execució estarà en mans de particulars, si més no de particulars amb una certa situació privilegiada. En aquesta època estem davant una coerció estatal que, quan actua, és molt intensa, molt present i poc reglada. Aquesta força no està gaire diferenciada de la que s'adreça a la protecció de les amenaces exteriors, a la defensa de l'Estat, una força ferotge que pretén imposar-se encara que sigui a costa de l'eliminació de l'adversari. És a dir, exèrcit i milícia no es diferencien gaire i sovint es troben relacionats amb la seguretat. En un primer moment només estem en un procés de publicació, de pas de l'àmbit privat a l'àmbit públic de la seguretat. Un procés progressiu i gradual, com tots, que, amb el temps, deixarà en les mans dels titulars del poder polític la legitimitat i l'obligació per garantir la seguretat, i comportarà que els antics senyors feudals romanguin fora d'aquestes potestats públiques. Segons diversos autors (Robert 2003), aquest pas de l'àmbit privat al públic de tots els aspectes relacionats amb la seguretat seria molt més llarg i arribaria fins al segle XX. És més, podem dir que aquest procés d'apropiació pública de la seguretat i la delinqüència continua fins prou avançat aquest segle, si pensem en el moment en què s'accepta amb totes les conseqüències la violència de gènere com a problema públic innegociable davant del qual no es poden fer concessions a l'autonomia de la voluntat de les parts. Fins ben avançada la segona meitat del segle XX es considerava la violència de gènere en el si de la parella o el matrimoni com una qüestió de l'esfera privada de les persones, tot i que es cometien delictes abominables i, òbviament, hi havia un discurs públic de rebuig. Només amb grans i intenses campanyes des dels poders públics i molts actors privats ha estat possible, amb molta lentitud, convèncer l'opinió pública de la impossibilitat que estats democràtics, que fan dels drets de tots els ciutadans i el respecte a l'Estat de dret el seu objectiu fonamental, acceptin que, conductes que afecten greument la vida i la dignitat d'un grup que constitueix més de la meitat de la societat, siguin considerades qüestions privades, que han de romandre fora de l'àmbit d'actuació dels poders públics. De fet, aquests comportaments criminals han de ser rellevants per als poders públics sigui qui sigui la víctima. Mai no poden quedar en l'esfera privada, aliens a la intervenció de l'Estat.

Un procés socioeconòmic, paral·lel a la creació i consolidació d'aquest Estat modern seguritari, que cal tenir en compte és l'accelerat procés d'urbanització que provocà la industrialització. Aquest procés comporta el sorgiment de ciutats noves, amb quantitats de població procedents d'àrees rurals, que han sortit dels cercles de control social antics per traslladar-se a les noves ciutats industrials on resten fora de control, o, si més no, així ho creuen els responsables del govern d'aquestes ciutats. Els documents de l'època ens mostren que les classes dominants d'aquestes noves ciutats veuen els nous barris on viuen els nous treballadors industrials vinguts del camp com a zones sense ordre ni control, on es duen a terme activitats immorals, i que serveixen com a llavor de la criminalitat. Aquests dos objectes, ordre moral i social i delinqüència, seran elements clau per justificar la creació de les policies modernes (Bertaccini 2009).

De fet, en els primers moments d'aquest procés en què es parla de seguretat s'utilitza el terme de *policia* per referir-se a l'ordre, a l'harmonia necessària per a la convivència urbana. Per això, l'òrgan encarregat de la seva custòdia i garantia rebrà el nom de *policia*, que ve de *polis* o, segons diuen altres, de *politeia*, en qualsevol cas relacionat amb el terme *ciutat* en grec. Per exemple, es parlarà, amb referència al dret de l'Estat (del rei o del príncep) de mantenir l'ordre i la seguretat, del *ius polizei* de l'Estat. Segons Izu

(1991, 29), aquest *ius polizei* seria «...un dret i un deure del sobirà de procurar coactivament la felicitat dels seus súbdits. Aquest dret no tindria límits i es realitza habitualment a través de regles de policia...».

A mesura que la justificació de l'Estat s'amplia, i la seguretat dels ciutadans deixa de ser l'única finalitat dels poders públics, i la llibertat (una llibertat incipient) passa a ser un dels objectius de l'Estat, el poder de coacció estatal per garantir la seguretat ha de ser executat d'una altra manera, no pot tenir les mateixes dinàmiques que la seguretat de l'Estat, que la defensa nacional. Cal que l'Estat respecti un mínim de llibertat dels ciutadans. L'Estat pot ser brutal, cruel amb els enemics externs, amb els exèrcits estrangers que amenacen la seguretat nacional, però no amb els seus ciutadans, que ja no són súbdits, o que estan en procés de no ser-ho. És a dir, els diàlegs de la seguretat deixaran de ser amic-enemic per passar a ser policia - ciutadà. No es pot tractar el ciutadà com un enemic, cal mantenir la seguretat sense destruir els ciutadans. Aquest és un procés llarg que ens portarà de la seguretat de l'Estat a la seguretat ciutadana o a accepcions similars, que ja mostren clarament que aquesta seguretat és quelcom diferent de la seguretat nacional, de la defensa. Tot aquest procés comporta un canvi de l'estratègia operativa d'intervenció de la policia, cosa que vol dir un abandonament progressiu de l'ús generalitzat de la força, que fins i tot podia ser una força letal, en favor d'una força més especialitzada, més contingent i neutralitzant (Bertaccini 2011). De totes maneres, aquest procés d'humanització de la vida política interna dels estats també acabarà afectant les activitats internacionals i, en el decurs dels anys, també es limitaran les actuacions dels estats en temps de guerra, en un primer moment pel que fa al tractament de presoners i, posteriorment, amb relació a la fabricació i l'ús de determinats tipus d'armes.

Durant aquest procés, la seguretat acabarà clarament relacionada i confosa amb la policia, com a òrgan que, gairebé en règim de monopoli, potser en una certa cooperació amb la justícia penal, té la responsabilitat del seu manteniment i garantia. Podem considerar aquest moment, el de la diferenciació de les funcions de policia de les funcions militars de defensa de l'Estat, com el naixement de la policia moderna, tal com la coneixem ara. Això no impedirà, però, fins als nostres dies, l'existència de cossos policials amb estructura i estatus militar (Guàrdia Civil, Gendarmerie, Guardia di Finanze, Carabinieri, Guardia Nacional Republicana). Això sí, actualment tots aquests cossos de policia duen a terme tasques gairebé exclusivament policials, seguint ordres d'autoritats policials, i està degudament reglat en quins casos poden actuar com a força militar en sentit estricte, cosa que té lloc de manera molt excepcional.

Com a exemples documentals d'aquest canvi de concepció de la seguretat i de la policia, que arriba fins als nostres dies, podem posar:

- **Art. 12 de la Declaració francesa de drets de l'home i del ciutadà de 1789.** «La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita una força pública. Aquesta força s'institueix, per tant, per a benefici de tots i no per a la utilitat particular d'aquells que la tenen al seu càrrec.» Aquest precepte deixa molt clar el caràcter públic que ha de tenir la policia i que els ciutadans han de ser els beneficiaris de la seva activitat. És cert que aquest precepte no va ser durant encara un llarg període de temps res més que un desideràtum, un objectiu a perseguir, alguna cosa que no es corresponia amb una situació real en què l'Estat prengués efectivament la seguretat i la delinqüència entre les seves mans, impeding-ne les solucions privades i que la policia va continuar protegint molt més els interessos del poder que els drets dels ciutadans. De totes maneres, la fita, l'objectiu a assolir, l'horitzó era clarament definit i, més tard o més d'hora, es farien passos en aquesta direcció.

- **La Metropolitan police act (1829).** Aquesta llei, que molts han considerat com els orígens normatius de la policia contemporània a Europa, recull els coneguts principis de l'aleshores ministre de l'Interior (*Home secretary*), Robert Peel, entre els quals era paradigmàtic el que deia: «The police are the public and the public are the police» («la policia és el públic i el públic és la policia»). Aquest principi volia representar la idea que la policia era una part més de la ciutadania i aquesta havia de ser l'objectiu de les seves activitats. Aquest principi és en gran part tributari de la reacció popular molt contrària a la creació de la Policia Metropolitana de Londres, per considerar-la un instrument quasi militar de control social i polític (Emsley 2008). Sir Robert Peel pretenia construir un concepte de policia que pogués ser tolerable, acceptable, per als que en realitat eren els destinataris dels seus serveis: els habitants dels nous barris que s'havien creat a partir de la immigració del camp a la ciutat per tal d'incorporar-se com a mà d'obra en les nostres indústries. Al ministre de l'Interior no se li escapava que una policia amb perfils autoritaris i militars no aconseguiria ser acceptada en aquells contextos urbans, que no podrien estar així sota el control policial.
- **L'article 104 de la Constitució espanyola de 1978:** «Les forces i cossos de seguretat, sota la dependència del Govern, tindran com a missió protegir el lliure exercici dels drets i llibertats i garantir la seguretat ciutadana». Aquest mandat apareix en un moment històric en què tot Europa occidental està regida per governs democràtics i que ha incorporat la protecció dels drets dels ciutadans com a funció de la policia. A Espanya, en canvi, resulta molt significatiu perquè aquest mandat posa fi a una època de dictadura en què la policia constituïa el braç armat del Govern i tenia com a principal finalitat la perpetuació del règim polític i el control dels ciutadans a aquest efecte. El mandat constitucional, per molt obvi i fins i tot antic que pugui semblar en el moment de la seva aprovació dins del text constitucional, no deixa de ser molt significatiu i emblemàtic d'un canvi radical de la concepció de la policia a l'Estat espanyol. A més, és la primera definició constitucional a Espanya de la funció de la policia en aquests termes, un precepte realment inèdit.

En tot aquest procés d'evolució de l'Estat el concepte de seguretat està originàriament molt lligat amb el manteniment de l'ordre i la lluita contra la delinqüència. No sembla haver-hi seguretat fora d'aquest àmbit. La conseqüència més clara és que els únics actors que han d'intervenir per a la seva garantia són la policia, els jutges i tribunals i la fiscalia. Potser aquest no és un procés unívoc i regular i trobem alguna variació, sobretot en el món anglosaxó, més concretament al Regne Unit, on, com hem vist molt breument, les dificultats dels inicis de la policia i la seva necessitat de legitimació afavoriren el seu caràcter més social i, en conseqüència, que el *policing*, les funcions que la policia du a terme, fos normalment alguna cosa més que el manteniment de l'ordre i la lluita contra la delinqüència. Si més no, la creació d'una xarxa amb la comunitat constituí des dels seus inicis un objectiu explícit.

L'evolució de les nostres societats, sobretot en les darreres dècades del segle xx, amb un procés clar de mundialització o de globalització, un desenvolupament desconegut dels recursos científics i tecnològics han provocat canvis en el concepte de seguretat predominant. La facilitat amb què un gran nombre de persones pot desplaçar-se d'un extrem a l'altre del món, la velocitat amb què circula la informació i els conflictes, la interdependència econòmica i la manca de control sobre l'ús de la tecnologia i dels productes químics i radioactius de gran perillositat han configurat un escenari absolutament nou per a la comprensió del qual necessitem nous paràmetres. Tot aquest procés,