

*Delito, Policía, Estado y sociedad.  
Tendencias actuales de la investigación  
y debate historiográfico*

MILAGROSA ROMERO SAMPER

Los estudios relacionados con la delincuencia y el desarrollo de los cuerpos policiales, así como la relación de estos últimos con el poder y la sociedad, plantean una serie de interrogantes al investigador. Interrogantes que proceden de la novedad de estos temas en el campo de la historiografía, y que es la causa de que vastos terrenos permanezcan aún sin explorar. Nos referimos, en concreto, al Antiguo Régimen, en el que pocos autores han decidido todavía adentrarse, dadas las dificultades metodológicas y de fuentes que presenta en comparación con el siglo XIX, pero cuyo conocimiento resulta fundamental para la comprensión de este último. Y no sólo por lo que tiene de prólogo, sino por sus mismas concepciones e iniciativas.

Es por ello que hemos estimado conveniente ofrecer una muestra de la producción especializada en diversos países occidentales y en España, señalando las principales tendencias de la investigación, los diversos esquemas metodológicos, así como las líneas que definen el debate historiográfico, y que pueden referirse tanto al Antiguo Régimen como al Estado liberal.

El estudio de la génesis y desarrollo de los modernos cuerpos policiales no está exento de dificultades. En primer lugar, es imposible fijar con precisión los límites cronológicos en que debe centrarse el historiador: además de no existir un modelo cronológico uniforme que pueda aplicarse por igual a la Policía de todos los países, conviene tener siempre presentes la tradición y las circunstancias históricas particulares.

Otro problema, de suma importancia, estriba en la dificultad de elaborar una definición válida del término «policía», dada la diversidad de sus

cometidos. Clive Emsley, por ejemplo, opta por caracterizar la función policial mediante dos trazos vigorosos: la lucha contra el crimen y el mantenimiento del orden. A su vez, los conceptos de «crimen» y «orden» son bastante difusos, y apelan a realidades diferentes en cada período histórico concreto. En función de la época estudiada deberán manejarse, por tanto, ideas distintas.

Por otra parte, existen serias dificultades para conocer la evolución del crimen y el desorden antes y después de la creación de las nuevas fuerzas policiales. A las deficiencias que presentan las relaciones de casos (tanto en la llamada «época preestadística» como en el siglo XIX), hay que sumar las diversas actitudes del público, en general, y de las víctimas, en particular hacia la denuncia, antes y después del establecimiento de la policía moderna.

La postura ideológica del historiador juega, como es normal, un papel fundamental en la interpretación de los diversos factores que inciden en la creación de la Policía como hoy la conocemos. La solución de los problemas señalados más arriba dependerá, en última instancia, de la adscripción del autor a una u otra escuela, como se verá más adelante.

Todo este cúmulo de dificultades de orden teórico y práctico se hace, si cabe, más patente cuando se intenta realizar un estudio comparativo de los distintos modelos de institución policial.

Clive Emsley, en su obra *Policing and its Context, 1750-1870* (Londres. The MacMillan Press, 1983), analiza el establecimiento de la Policía en Inglaterra, Francia, Prusia y Estados Unidos, revisando la bibliografía existente en cada caso. Su objetivo no es tanto ofrecer una nueva descripción de cada proceso, como seguir los pasos de las «ideas motrices» que apuntan los distintos autores para explicar el desarrollo de la Policía.

Para ello utiliza, aparte de la documentación existente en los archivos especializados de Francia e Inglaterra, tres tipos fundamentales de bibliografía. En primer lugar, la contemporánea a los acontecimientos estudiados y que, por tanto, cabe calificar de fuente, producida fundamentalmente por quienes participaron, de forma teórica o práctica, en el establecimiento de estos cuerpos. Tal es el caso de las *Memorias* de Louis Canler, prefecto de Policía de París en 1820, o las de Vidocq (París, 1828), que puso en evidencia los procedimientos utilizados por la Policía en la Restauración. El mismo carácter tiene *La Police Devoilée*, de M. Froment (París, 1830).

El debate suscitado por el establecimiento de las nuevas fuerzas policiales dio en su día origen a interesantes publicaciones en que se exponían las nuevas ideas sobre la seguridad y el orden público. Durante la Revolución, la Policía francesa (con una larga tradición de centralismo y servicio al poder) se convirtió en defensora del nuevo orden, y en instrumento de un Estado que extendía sus competencias a nuevas parcelas de poder.

El ciudadano Deroz, en su *Plan d'Organisation pour l'establissement d'un Bureau de Sûreté dans la Capital* (París, 1791?), proponía la creación de una oficina central que recopilase toda la información, y que se estableció poco después.

En Inglaterra preocupó en un principio la reforma de la Policía de Londres, así como la «constitucionalidad» de este proceso. Los tratadistas ingleses de comienzos del XIX no dejaron de tener en cuenta, por otra parte, el modelo francés. La reforma se vio precedida de un minucioso análisis de la realidad, como el de L. B. Allen (*Brief Considerations on the Present State of Police of the Metropolis*, Londres, 1821), T. B. W. Dudley (*The Tocsin: Or, a Review of the London Police Establishments, with Hints for their Improvement*, Londres, 1828), o G. B. Mainwaring (*Observations on the Present State of Police in the Metropolis*, Londres, 1821).

Todas estas obras son representativas del ánimo que movió a los reformadores que se consideraron a sí mismos portavoces de la inquietud social. Conviene que el historiador actual no olvide estas perspectivas y tenga siempre presente el clima en que se gestaron las reformas.

## 1. BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA

Existe una importante bibliografía especializada dentro de cada país, ya sea a nivel general como local, o referida a una institución o período concreto.

### **Inglaterra**

Como obras de conjunto cabe destacar las clásicas de L. Radzinowicz, *A History of English Criminal Law and its Administration*, vol. III: *The Reform of the Police* (Londres, 1948-1968), y sir Charles Reith (*The Police Idea*, Londres, 1983; *British Police and the Democratic Ideal*, Londres, 1943). La obra dirigida por Víctor Bailey: *Policing and Punishment in Nineteenth-Century Britain* (Londres, 1981), estudia, entre otras cuestiones, el influjo y la puesta en práctica de las ideas de la Ilustración a través de la creación de los cuerpos de Policía, y su efectividad. También hace referencia a las asociaciones de ciudadanos, cuyo fin era la salvaguardia de la ley y el orden.

Sobre la etapa anterior al establecimiento de la nueva Policía existen dos obras cuyo título es tan sugestivo como su contenido ya que, partiendo del estudio de casos concretos, analizan los mecanismos empleados por la Justicia para imponer (o, al menos, salvaguardar) la ley en un Estado con tan escasa organización central y burocrática como el inglés. Sus autores ponen de relieve, además, el carácter difuso del concepto de «crimen» y la actitud tolerante de la sociedad hacia determinadas conductas (como la

falsificación de moneda o el contrabando). El primero de estos libros es el de Douglas Hay, Peter Linebaugh, E. P. Thompson y cols.: *Albion's Fatal Tree: Crime and Society in Eighteenth-Century England* (Londres, 1975). El segundo es también una obra colectiva, dirigida por John Brewer y John Styles: *An Ungovernable People: The English Law in the Seventeenth and Eighteenth Centuries* (Londres, 1980). Por supuesto, los comportamientos que describen no son exclusivos del Reino Unido: muchas de sus conclusiones son válidos para el resto de Europa durante el Antiguo Régimen.

Para los años iniciales de la Policía Metropolitana ofrecen especial interés las obras de David Philips *Crime and Authority in Victorian England* (Londres, 1977), y Roland C. Sopenhoff *The Police in London: The Early History of the Metropolitan Police, 1829-1856* (Ph. D. Temple University, 1977).

## Francia

Entre las obras que atienden de forma general al desarrollo de la Policía francesa está la de Jacques Aubert, Michel Eude, Claude Goyard y cols.: *L'Etat et sa Police en France (1789-1914)* (Ginebra, 1979). El título es bien indicativo de uno de los caracteres específicos de la Policía francesa frente a la inglesa: su vinculación al poder como instrumento al servicio del Estado. Ya clásico es el libro de Marcel Le Clère: *Histoire de la Police* (París, 1973), que hace hincapié, como todos los historiadores franceses, en el desarrollo gradual de su Policía a lo largo de la historia.

Para el período anterior a la revolución ofrecen especial interés *La Police sous Louis XIV*, de Pierre Clément (París, 1866); *The Police of Paris*, de P. J. Stead (Londres, 1957), y, sobre todo, la obra de Alan Williams, *The Police of Paris: 1718-1789* (Baton Rouge, 1979). El libro de Williams se centra, sobre todo, en la figura del lugarteniente, los comisarios y los inspectores de la capital del reino. Para el resto del país cabe mencionar la obra de Claude C. Sturgill, *L'organisation et l'Administration de la Maréchaussée et de la Justice prévotale dans la France des Bourbons: 1720-1730* (Vincennes, 1981), que se ocupa de la reforma que sentó las bases del principal cuerpo rural en la Francia del XVIII. La implantación del Maréchaussée y de otras instituciones, así como sus complejas relaciones con el poder local son contempladas por Maurice Bordes en *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII.<sup>e</sup> siècle* (París, 1972), y por Albert Babeau en los completos trabajos *La ville sous l'Ancien Régime* (París, 1884), y *La province sous l'Ancien Régime* (París, 1894).

La incidencia de la Revolución en la Policía parisina carece de un estudio específico, aunque sirven de referencia las obras de Jean Tulard *Paris et son administration (1800-1830)* (París, 1976), y Richard Cobb, *The Police and the People: French Popular Protest, 1789-1820* (Londres, 1970). Especial interés ofrece *Fouché, Napoléon and the General Police*, de Eric A. Arnold Jr:

(Washington D.C., 1979). Arnold pone de relieve cómo el famoso ministro ocupaba la mayor parte de su tiempo en tareas meramente burocráticas, o en recopilar información carente, en realidad, de valor.

Sobre el ulterior desarrollo de la Policía francesa destacan las obras de Patricia O'Brien, «The Revolutionary Police of 1848», en *Revolution and Reaction: 1848 and the Second Republic*, dirigida por Roger Price (Londres, 1975) y, sobre todo, *The Police State of Louis Napoleon Bonaparte*, de Howard C. Payne (Seattle, 1966), y *La Préfecture de Police sous la Monarchie de Juillet* (París, 1964), de Jean Tulard. Estas obras se fijan en el uso de la Policía al servicio de los intereses del Estado, así como los avatares y purgas que sufrieron estos cuerpos a consecuencia de los cambios políticos.

## Prusia

En Prusia la Policía estuvo también desde el comienzo ligada al Estado, y asumió un marcado carácter militar. Al mismo tiempo, los nuevos cuerpos creados en el siglo XIX heredaron de la época de Federico el Grande una concepción paternalista de la Policía, desarrollando una amplia labor asistencial y de servicios en una sociedad sometida a un rápido proceso de cambio.

El papel político de la Policía austriaca lo tratan autores como Donald E. Emerson, en *Metternich and the Political Police: Security and Subversion in the Hapsburg Monarchy (1815-1830)* (La Haya, 1968). Alf Ludtke se centra en el uso de la fuerza militar, o de los procedimientos militares, para resolver situaciones conflictivas. En «The Role of State Violence in the Period of Transition to Industrial Capitalism: The Example of Prussia from 1814 to 1848» (*Social History*, IV, Londres 1979), muestra cómo esta pauta de comportamiento se impuso a los componentes de la burocracia estatal.

Para el período siguiente tiene especial interés el libro de Frank J. Thomson *The Prussian Police State in Berlin 1848-1871* (Ph. D. John Hopkins University, 1978). El autor estudia las reformas de Von Hinckelty, presidente de la Policía de Berlín de 1848 a 1856, quien aunó el aspecto político de la «Schutzmannschaft» con un amplio programa de servicios sociales. Las mismas cuestiones aborda en «Uniformed Police in the City of Berlin under the Empire», en la obra dirigida por E. Viano y J. Reiman *The Police in Society* (Lexington, Massachussets, 1975).

## Estados Unidos

Los autores estadounidenses atienden de forma especial al desarrollo de la Policía urbana, fijándose, al mismo tiempo, en el fenómeno de crecimiento de las ciudades como consecuencia de la masiva inmigración en el

siglo XIX. De estas características es la obra de David R. Johnson, *Policing the Urban Underworld: The Impact of Crime on the Development of the American Police 1800-1887* (Philadelphia, 1979).

La historiografía americana presta también atención a la relación existente entre el desarrollo de la maquinaria administrativa y la creación de los cuerpos de Policía. Buen exponente de esta tendencia es Eric H. Monk-konen, que en *Police in Urban America 1860-1920* (Cambridge, 1981), sostiene que la nueva Policía era una organización burocrática que, al igual que los departamentos de bomberos y sanidad, se creó para mejorar el control y el funcionamiento de las ciudades. Así, en la segunda mitad del siglo XIX las administraciones urbanas comenzaron a suministrar en los Estados Unidos una serie de servicios racionalizados que en un principio habían estado a cargo de otras organizaciones. Según Monkkonen, fue la creciente complejidad del gobierno urbano lo que condujo a la creación de la nueva Policía, más que el aumento de la criminalidad en sí.

Allan E. Levett, por el contrario, se aproxima más a las tesis radicales, que ven en la Policía el instrumento de control social de las clases adineradas (*Centralization of City Police in the Nineteenth-Century United States*; Ph. D. University of Michigan, 1975).

La mayoría de los historiadores americanos se fijan en las peculiaridades que ofreció en cada núcleo urbano la aparición de los nuevos cuerpos. En este sentido, es preciso señalar la estrecha relación existente entre este proceso y las particularidades de la administración local. De este tipo son las obras de Roger Lane (*Policing the City: Boston, 1822-1885*; Cambridge, Massachussets, 1967), y James F. Richardson (*The New York Police: Colonial Times to 1901*; Nueva York, 1970), así como la de Celestine E. Anderson (*The Invention of the «Professional» Municipal Police: The case of Cincinnati, 1788 to 1900*; Ph. D. University of Cincinnati, 1979). Denis C. Ronsey, en *The New Orleans Police 1805-1889: A Social History* (Ph. D. Cornell University, 1978), analiza el influjo que tuvo en el desarrollo de la Policía de aquella ciudad la tradición cultural francesa, hasta que se impuso socialmente el elemento anglosajón. En una sociedad de inmigrantes, como la americana, la Policía mantuvo, sobre todo a mediados de siglo, estrechos vínculos con determinados grupos nacionales (como el irlandés), poniéndose al servicio de sus intereses políticos.

## España

La mayor parte de la producción historiográfica española se ha centrado en la evolución de la Policía en el siglo XIX y, en concreto, en la creación y desarrollo de la Guardia Civil. Aunque las obras dedicadas a la Benemérita, o a la Policía en general, suelen iniciarse con una alusión a sus antecedentes, los estudios de carácter nacional o local sobre las institu-

ciones de seguridad en el Antiguo Régimen son menos abundantes que en la historiografía francesa, por ejemplo.

El eslabón más remoto a que se suele aludir como antecedente de las modernas fuerzas de seguridad es las Hermandades. Antonio Alvarez de Morales, en su obra *Las Hermandades, expresión del movimiento comunitario en España* (Valladolid, 1974), atribuye a la confusión entre las Hermandades bajomedievales y la creada por los Reyes Católicos, el tópico de que esta institución tenía como fin el mantenimiento del orden público en los medios rurales, constituyendo un antecedente de la Guardia Civil. Por el contrario, los Reyes Católicos, frente al privilegio exclusivo de jurisdicción de la Hermandad Vieja, subordinarían la Nueva a la justicia ordinaria, quitando así relevancia a su papel de represión de la delincuencia rural y potenciando su función militar. Los defectos del proceso penal y las resistencias a pagar la contribución que la mantenían, inician la decadencia de la Hermandad Nueva en 1498, que se sume en un desprestigio creciente a lo largo del siglo XVI. Se utilizará a la Hermandad Vieja en la represión del bandolerismo rural, aumentando su jurisdicción criminal. Al mismo tiempo, Alvarez de Morales señala cómo la primitiva asociación de colmeneros se fue transformando en una institución privilegiada, de la que se sirvió la nobleza para hacerse con una jurisdicción especial. Esta evolución motivó los diversos intentos de reforma que experimentó en el siglo XVIII, hasta su supresión en 1835.

Precisamente de las innovaciones introducidas por los Borbones se ocupa José Caamaño Bournacell en su *Historia de la Policía Española* (Madrid, 1970). En ella realiza un repaso de las medidas relacionadas con el mantenimiento del orden, en especial durante los reinados de Carlos III y Carlos IV. Hay que señalar que las disposiciones de Policía se encuadraban dentro de una política de reforma municipal. Es en relación con la reorganización de las administraciones locales como hay que entender la aparición de los alcaldes de cuartel y de barrio, que convivían en Madrid con los tradicionales alcaldes de la Sala de Casa y Corte. El último producto de este ímpetu reformador sería la efímera Superintendencia General de Policía, que venía a poner de manifiesto la necesidad de un órgano gestor por encima de las múltiples instituciones y jurisdicciones.

La situación no hizo sino complicarse, al proliferar las fuerzas locales destinadas a mantener el orden en las diversas regiones. Antonio Quevedo y José Sidro, en *La Guardia Civil* (Madrid, 1858), pasan revista a todos estos cuerpos, única alternativa de que dispuso la Monarquía para mantener el orden, y a la que, por tanto, no dudó en acudir cuando lo consideró necesario.

La obra de Quevedo y Sidro, junto con la de Crispín Ximénez de Sandoval (*Las instituciones de Seguridad pública en España y sus dominios de ultramar*, Madrid, 1958), quizá sea una de las más importantes de la historiografía clásica sobre el tema.

Casi desde el momento de su fundación, la Guardia Civil fue objeto de atención por parte de los historiadores. Actualmente se pueden distinguir varias tendencias. La primera es la seguida tradicionalmente por los historiadores oficiales del Instituto. En esta corriente se engloban autores como Juan Antonio Escobar Raggio, que en su *Historia de la Policía* (Madrid, 1947) establece una relación directa entre la Santa Hermandad y los modernos cuerpos policiales. Otro representante de la escuela oficialista es Francisco Agudo Sánchez, cuya monumental *Historia de la Guardia Civil* ocupa ya varios volúmenes (Madrid, 1983). Antonio Morales Villanueva menciona los antecedentes de la Benemérita, pero destacando sus caracteres específicos: profesionalidad, continuidad y permanencia, acción en todo el territorio nacional y subordinación al poder civil como órgano del Estado. Como factores que impulsaron la reforma menciona el aumento de la inseguridad política y social, a consecuencia de las guerras y la revolución industrial (*Las Fuerzas de Orden Público*, Madrid, 1980).

Enrique Martínez Ruiz, por su parte, destaca la importancia de la influencia de la Gendarmería francesa en la organización de la Guardia Civil, que no dejó de adaptarse a las tradiciones y exigencias nacionales. En «Las fuerzas de seguridad y orden público en la primera mitad del siglo XIX» (*Cuadernos de Historia*, tomo IV, 1973), establece los puntos de conexión entre ambas instituciones: organización centralista, militarización, finalidad, y relaciones de colaboración. Por otra parte, el mismo autor señala cómo la influencia gala se había hecho notar a finales del siglo XVIII en un proyecto presentado al conde de Aranda, y en los frustrados ensayos de José I de establecer una Gendarmería española. Es la idea que mantiene en su libro *Creación de la Guardia Civil* (Madrid, 1976).

Si estos autores ven en la unicidad del mando y en la cobertura del territorio nacional la razón de la eficacia de la Benemérita, Diego López Garrido opina que su función latente dentro del Estado es la centralización y el control social. En *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista* (Barcelona, 1982), establece una relación entre la alianza nobleza-burguesía, el moderantismo, la preponderancia militar y la progresiva desvinculación del poder civil del Instituto. En *El aparato policial en España* (Barcelona, 1987), abunda en la idea de que la rigidez de un sistema policial fuertemente militarizado y centralizado garantizó la estabilidad del sistema político. Por otra parte, el autor reconoce que su obra no obedece tanto a un planteamiento historiográfico como a «una aproximación a la cuestión política española, a través de datos sociológicos e históricos». Es por ello que propugna la realización de estudios «politológicos» sobre la policía (en orden, sin duda, a realizar una revisión de su adecuación a la nueva situación).

Esta perspectiva es la que domina en la obra colectiva *Policía y sociedad democrática* (Madrid, 1983), o en *La Constitución y la función policial*, de J. L. Paniagua y F. Gutiérrez, de escaso valor (Barcelona, 1983). M. Turra-

do Vidal, en *Estudios sobre Historia de la Policía* (Madrid, 1986), estudia el establecimiento de la Policía en relación con la división de poderes. Aparte de la concepción política resalta también la preponderancia del poder militar, que se refleja en la estructura castrense de la Guardia Civil.

No faltan autores que se ocupan de las fuerzas de orden público de implantación regional, tan de actualidad en estos días. Precisamente, parte de esta producción historiográfica tiene por objeto la reivindicación de unos cuerpos que se intentan restablecer en diferentes autonomías. Así, la obra de Jaume Bosch, *Manual municipal de gobernación* (Barcelona, 1981), tiene un carácter fundamentalmente político, al ser un estudio de la reforma de la policía municipal en Cataluña.

Una obra clásica dentro de esta corriente historiográfica es la *Historia dels Mossos d'Esquadra*, de Nuria Sales (Barcelona, 1962). Este cuerpo, vinculado desde su constitución en la Guerra de Sucesión a la familia Veciana, fue la única fuerza policial especializada de su época, y presentaba la novedad de estar directamente bajo el control del poder central, que contó así con fuerte apoyo en la zona rebelde a comienzos del siglo. Nuria Sales recoge no sólo la trayectoria de la «dinastía» Veciana, su ideología y su actuación en problemas concretos, sino la polémica que se estableció sobre el origen político de los Mozos (sobre todo durante la Segunda República), así como la impopularidad de algunas de sus acciones. En *Els Mossos d'Esquadra* (Barcelona, 1981), varios autores completan la trayectoria histórica de la institución en la edad contemporánea, analizando su situación actual y perspectivas.

El Somatén también ha sido objeto de estudios, como el de Campos Carranza (*De las Hermandades al Somatén*; Madrid, 1957), Pérez Unceta (*El Somatén a través de la Historia*; Barcelona, 1924), o A. Oterino Cervelló («El Somatén armado de Cataluña», *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil*, 1972-1973). Los importantes cuerpos anteriores a la Guardia Civil, como la Milicia Nacional, cuentan con una bibliografía que va desde la *Historia de la Milicia Nacional desde su creación hasta nuestros días*, de Ruiz Morales (Madrid, 1855), hasta *Milicia Nacional y revolución burguesa*, de J. S. Pérez Garzón (Madrid, 1978). Federico Suárez, a su vez, se ocupa de los Voluntarios Realistas («Los cuerpos de Voluntarios Realistas», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1956). Estas obras se suman a la amplia producción sobre el militarismo del siglo XIX.

Estrechamente relacionados con la reforma de los cuerpos policiales están los estudios sobre la delincuencia. Para el Antiguo Régimen destaca la obra de José Deleito y Piñuela *La mala vida en la España de Felipe IV* (Madrid, 1967). *La delincuencia contemporánea* (Granada, 1982), de E. Martínez Ruiz, aborda el estudio cuantitativo y cualitativo de la criminalidad en las regiones de la España isabelina. Una obra monumental sobre el bandolerismo, entreverada de lances novelescos, es *El bandolerismo andaluz*, de

J. Zugasti (Madrid, 1876). El mismo fenómeno analiza D. Pastor Petit en *El bandolerismo en España* (Barcelona, 1979).

El concepto de «orden público» español presenta semejanzas con el francés. Diego Espín Cánovas lo hace ver así en *Las nociones de orden público y buenas costumbres como límites de la autonomía de la voluntad en la doctrina francesa* (Madrid, 1963). Fueyo se ocupa de «La noción de orden público y su evolución útil» (*Revista de Derecho Español y Americano*, número 18). L. Martín Retortillo trata también de esta evolución en «Notas para la historia de la noción de orden público» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 36, 1983). De este último autor, con E. Argullol, es *Descentralización administrativa y organización política* (Madrid, 1973), en la que se hace mención de la Policía en relación con el modelo de Estado. Federico Suárez trata, por su parte, de la génesis de un órgano fundamental para el mantenimiento del orden: *La creación del Ministerio del Interior en España* (Madrid, 1948).

En suma, se aprecia en la producción historiográfica española más reciente, una fuerte tendencia a establecer el papel de las fuerzas de seguridad, en función de la situación política presente. Como consecuencia, se presta particular atención a la historia más inmediata de estos cuerpos, así como al origen de los radicados en las comunidades autónomas. Los autores encuadrados en esta tendencia se ocupan, ante todo, de los aspectos políticos de la función policial, subordinando a este enfoque el estudio de los demás factores que inciden en el desarrollo de las instituciones policiales a lo largo de la Historia.

## 2. ESTUDIOS COMPARATIVOS

Los estudios comparativos, desgraciadamente escasos, ofrecen el interés no sólo de analizar la evolución de la Policía en distintos países, sino sobre todo de presentar su actitud hacia el crimen y el desorden, sus relaciones con la sociedad y el poder e, incluso, la evolución de la opinión pública sobre la Policía a lo largo del tiempo.

Así, el trabajo de D. H. Bayley, «The Police and Political Development in Europe» (en la obra dirigida por Charles Tilly *The Formation of the National States in Western Europe*; Princeton, 1975), se centra en el contenido político de la Policía y su papel como mediadora entre el poder y el ciudadano, tan diferente en Francia e Inglaterra.

De carácter más general es el libro de R. B. Fosdick: *European Police Systems* (Nueva York, 1915; Nueva Jersey, 1969).

Existen dos obras particularmente interesantes que estudian a la Policía dentro de su contexto social. La primera es *Cops and Bobbies: Police Authority in New York and London, 1830-1870* (Chicago, 1977). Para su autor, Wilbur R. Miller, si el «bobby» londinense era el representante impersonal

del sistema legal, desligado de los conflictos sociales, el policía neoyorquino participaba en esos conflictos como ciudadano de la comunidad que era.

La obra dirigida por David H. Bayley, *Police and Society* (Beverly Hills, 1977), contiene una serie de interesantes ensayos, entre los que destaca el de Wilbur Miller: «Never on Sunday: Moralistic Reformers in London and New York, 1830-1870», así como el de Robert Storch: «Police Control of Street Prostitution in Victorian London». Ambos abordan de nuevo la cuestión de las «clases peligrosas», al tiempo que comparan las actitudes de los distintos sectores de la sociedad hacia la Policía, y viceversa.

Tampo faltan los trabajos que analizan la evolución de las ideas acerca del castigo de los delitos. En este sentido, es ya clásica la obra de Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Modern Prison* (Londres, 1977), que pone de relieve la influencia de la ideología de la Ilustración en la reforma del sistema penitenciario. Del mismo asunto se ocupa Michel Ignatieff en *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution, 1750-1850* (Londres, 1978).

Otros autores estudian de forma más concreta el influjo de estas ideas en la creación de las fuerzas policiales, así como su puesta en práctica y efectividad, que no siempre resulta fácil valorar. Sobre la evolución de la criminalidad a nivel general cabe mencionar la obra de Leon Radzinowicz y Joan King, *The Growth of Crime: The International Experience* (Londres, 1977). Dejando aparte las monografías locales sobre el crimen, existen algunos intentos de establecer de forma cuantitativa la repercusión de la actuación policial en la comisión de delitos dentro de cada país. Por ejemplo, V. A. C. Gatrell aborda la disminución de la delincuencia en Inglaterra y Gales en, «The Decline of Theft and Violence in Victorian and Edwardian England», en la obra dirigida por Gatrell, Lenman y Parker, *Crime and the Law*. El mismo autor, junto con T. B. Hadden, analiza los problemas metodológicos que plantea el estudio estadístico de la delincuencia en su trabajo, «Criminal Statistics and Their Interpretation» en E. A. Wrigley: *Nineteenth-Century Society: Essays in the Use of Quantitative Methods for the Study of Social Data* (Cambridge, 1972). Zehr aplica métodos similares comparando la evolución de la delincuencia en Francia y Alemania (*Crime and the Development of Modern Society*).

Por su parte, J. J. Tobias (*Crime and Industrial Society in the Nineteenth-Century*; Londres, 1967) se muestra poco partidario del manejo de fuentes estadísticas, prefiriendo el análisis de fuentes literarias para obtener testimonios más acordes con la realidad social de cada momento. Dejando aparte las ventajas y los inconvenientes que representa el uso exclusivo de las obras literarias como fuente, es cierto que los datos cuantitativos referentes a la delincuencia durante el Antiguo Régimen y el siglo XIX (e incluso el XX), han de manejarse con sumo cuidado, teniendo en cuenta que no todos los delitos son denunciados ni juzgados. A la inversa, el variable

concepto de «crimen» y «delito» hace que en un momento determinado se tipifique como delictiva una conducta que en otras circunstancias espaciales o temporales deja de ser considerada como tal. Por todo ello, como señala Clive Emsley en *Policing and its Context*, no se ha realizado hasta ahora ningún trabajo plenamente satisfactorio sobre la evolución de la delincuencia en el Antiguo Régimen, y la efectividad real de las nuevas organizaciones policiales respecto a las antiguas.

### 3. EL PROBLEMA DE LAS CAUSAS DE LA REFORMA POLICIAL

¿Cuáles fueron los motivos que impulsaron a los gobernantes del siglo XIX a sustituir las fuerzas de Policía heredadas del Antiguo Régimen por otras nuevas? ¿Hasta qué punto lograron sus objetivos? ¿En qué medida la Policía actual puede considerarse heredera de los planteamientos decimonónicos?

La respuesta a estas preguntas es compleja: depende, en primer lugar, de cada caso concreto (y, cómo no, del grado de conocimiento que se tenga sobre la realidad de cada país). También está estrechamente relacionada con la apreciación relativa de cada uno de los factores que intervienen en el proceso. Por último, esta apreciación depende, en gran medida, de los planteamientos ideológicos de cada historiador, de forma que una observación parcial de la realidad conduce, la mayoría de las veces, a dar una solución simple (más bien simplista) a un problema complejo.

A grandes rasgos, puede decirse que la reforma de la Policía se adapta, en cada caso, a la tradición nacional, al tiempo que obedece a una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que tienen lugar en la transición del Antiguo Régimen a los Estados del siglo XIX. Si bien fueron estos factores la causa eficiente de la reforma, ésta partirá de unos presupuestos ideológicos, políticos y administrativos característicos en cada caso.

#### **La tradición histórica**

Así, los historiadores franceses hacen hincapié en lo gradual del desarrollo de su Policía a lo largo de los siglos, sin que pueda hablarse de ruptura. Dejando aparte esta cuestión, lo cierto es que ya desde finales del siglo XVII se observan dos de los rasgos más acusados de la Policía francesa en el XVIII y el XIX, y que permanecerán constantes a lo largo de las reformas: el concepto de la «*police générale*», y la militarización de estas fuerzas. El policía era un profesional perteneciente a un servicio especializado de la burocracia, cuya misión era tanto asistir al ciudadano como sostener el Estado. Esta estrecha relación con el poder colocará a la Policía

en medio de los conflictos políticos, a cuyos vaivenes se verá sometida antes, durante y después del período revolucionario. El carácter militar de las fuerzas policiales francesas es en buena parte una consecuencia de ese principio, que permanece a lo largo de regímenes políticos tan dispares como el absolutismo y la Convención.

Algo parecido puede decirse de la Policía prusiana, cuyos medios y fines son los de una sociedad fuertemente militarizada y un amplio concepto del poder y las atribuciones del Estado.

La forma que asumió la Policía Metropolitana de Londres obedeció a una tradición política bien diferente. Wilbur Miller (en *Cops and Bobbies*) señala cómo el «bobby» era un profesional que detentaba una autoridad impersonal como representante de un sistema legal, y que trascendía los conflictos sociales, manteniendo el orden de forma imparcial. Esta concepción, que analiza, entre otros, sir Charles Reith, era compatible con el sistema político inglés, y fue la que posibilitó la reforma de la Policía. Su promotor, sir Robert Peel, intentaba conciliar las ideas de los reformadores penitenciarios con una eficaz prevención y represión del crimen. Consideraba la creación de un sistema policial eficiente como el necesario complemento de la racionalización legislativa y administrativa. Tuvo que vencer la resistencia tradicional de quienes opinaban que una Policía centralizada atentaría contra la libertad garantizada por la Constitución. Si bien logró superar este obstáculo, la sociedad británica no dejó de albergar recelos hacia la militarización de las fuerzas de Policía, por lo que estos cuerpos mantuvieron en las islas un carácter civil más marcado que en Francia.

La Policía estadounidense comparte con la británica parte de sus rasgos. No cabe aquí hablar de una «tradición histórica» propiamente dicha, aunque sí de unos principios políticos que están presentes en el nacimiento de esta nación. Según Wilbur Miller, el policía neoyorquino, más que el representante impersonal de la ley, era un ciudadano en quien la comunidad había delegado una porción de poder. Su autoridad era, ante todo, «personal», y como miembro activo de la comunidad, tendía a participar en sus conflictos.

El peso de la tradición histórica en la creación de las nuevas fuerzas policiales es apreciado de forma muy dispar por las diversas corrientes historiográficas españolas.

Así, los primeros autores que se ocupan de la Guardia Civil en el siglo XIX, se remontan a las Hermandades medievales y a la Hermandad Nueva de los Reyes Católicos, relacionándolas directamente con el Instituto creado por el duque de Ahumada. Al igual que hicieron los historiadores decimonónicos franceses, Quevedo y Sidro retroceden en su estudio sobre la Guardia Civil hasta el nacimiento de las Hermandades en el siglo XI. La relación que se establecía entre ambas instituciones venía dada, ante todo, por su acción en el medio rural.

Hoy en día, aunque se sigue haciendo mención a las Hermandades en los estudios sobre los cuerpos de seguridad, ni siquiera los autores pertenecientes a la corriente historicista admiten su vinculación directa con la *Guardia Civil*. Todo lo más, como Morales Villanueva, señalan el paralelismo de su estructura militar. Martínez Ruiz indica cómo los fundadores de la *Benemérita* no aluden en ningún momento a las Hermandades.

Por otra parte, la militarización de las fuerzas policiales españolas, y en concreto de la *Guardia Civil*, no es, como se ha visto para el caso francés, sino uno de los rasgos típicos de lo que se ha dado en llamar el «modelo latino» de Policía. Autores como López Garrido lo han estudiado en relación con las peculiaridades políticas del XIX y, en concreto, con el problema de la preponderancia militar. No hay que olvidar, por otra parte, el papel tradicional del ejército como conservador del orden público en el Antiguo Régimen. Morales Villanueva subraya, además, que aunque la *Guardia Civil* sea un cuerpo militarizado, se encuentra subordinado al poder civil, y que su estructura responde al doble criterio de centralización y eficacia.

En cuanto al concepto de «policía» que tienen presente los fundadores de la *Guardia Civil*, y la naturaleza de las relaciones entre el poder, el ciudadano y las fuerzas de seguridad, presenta gran similitud con Francia, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX. En efecto, una característica de los cuerpos policiales en este período es su «politización», desde el proyecto de Gendarmería española de José I, hasta las Milicias Nacionales y los Voluntarios Realistas. Respecto a la *Guardia Civil*, la corriente historiográfica representada por López Garrido hace hincapié en su cometido político (llega a hablar de «ocupación» del territorio nacional), mientras Morales Villanueva y Martínez Ruiz ponen de relieve su actuación en el campo de la delincuencia, que se había agravado por una serie de factores.

### **La ideología de la Ilustración**

La reforma de la Policía se halla en estrecha relación con las ideas heredadas de la Ilustración. Si la tradición histórica determina la singularidad de los cuerpos policiales en cada país, las doctrinas ilustradas constituyen un factor de cohesión y unidad. Sin embargo, sólo los autores franceses y británicos parecen haber percibido su importancia.

En primer lugar, las anomalías e ineficacias de los sistemas de gobierno central y local durante el Antiguo Régimen, hacen sentir la necesidad de una administración racional. Producto de esta preocupación será, en Francia, la reestructuración administrativa durante la Revolución, siguiendo un modelo centralista. En Inglaterra, la reforma revestirá un carácter más gradual, y se centrará sobre todo en el régimen municipal. En este sentido, Erik Monkkonen señala que las nuevas fuerzas policiales constituyen una manifestación de la preocupación de las autoridades municipales por

mejorar la administración de las ciudades: en la segunda mitad del XIX las corporaciones comenzaron a suministrar una serie de servicios a través de cuerpos especializados, como los bomberos, la sanidad y, por supuesto, la Policía. Este modelo es válido para países como Gran Bretaña o Estados Unidos, donde la Policía nace estrechamente vinculada a la comunidad. Sin embargo, su observación de que las nuevas fuerzas de seguridad están directamente relacionadas con el desarrollo de un Estado burocrático, puede aplicarse, casi sin reservas, a todos los países occidentales.

En España, la vinculación de la Guardia Civil con el Estado centralista ha sido puesta de relieve por las distintas corrientes historiográficas, aunque desde distintas perspectivas. Morales Villanueva y Martínez Ruiz recogen la herencia de la Ilustración indirectamente, al señalar la racionalidad y la eficacia como causas primeras de la estructura central y jerárquica de la Benemérita, paralela a la del Estado liberal.

Otra idea de la Ilustración, que tendrá importantes consecuencias, es la de que es preciso administrar a todos los criminales sin excepción un castigo seguro, a través de agentes imparciales del Estado. Esta concepción, abordada por Foucault, dará lugar, en un primer momento, a la revisión del sistema penal, concretándose en la reforma de los códigos penales en la Revolución (caso de Francia), o en la primera mitad del XIX. Reforma paralela a la del sistema penitenciario, y que aborda para España Pedro Fraile en *Un espacio para castigar: La cárcel y la ciencia penitenciaria en España (siglos XVIII-XIX)* (Barcelona, 1987). La segunda consecuencia será el desarrollo de una fuerza coactiva que asegurase la represión del delito. Si en el XVIII se multiplican estas fuerzas, al terminar el siglo se advertirá que su eficacia estaba en relación inversa con su número, y se propiciará así la creación de una fuerza única nacional. Que ésta tuviera lugar a mediados del siglo XIX en España no debe hacernos olvidar, según Martínez Ruiz, las tentativas de tiempos del conde de Aranda y de José I.

### **La preocupación social por el crimen**

Un factor que actuó como desencadenante para la adopción de medidas definitivas en el campo de la seguridad fue, según Clive Emsley, la reciente preocupación de la sociedad ante el crimen y el desorden. Este autor señala cómo esta sensibilidad era independiente, en buena medida, del aumento efectivo de la delincuencia, poniendo de manifiesto la importancia de los fenómenos psicológicos en la Historia. Dejando aparte la cuestión de la evolución de la delincuencia, Emsley se hace eco de este temor poniéndolo en relación con los cambios de tipo social y económico que experimenta occidente. En efecto, la revolución industrial propicia la superpoblación urbana y el desarrollo de lo que se dio en llamar «clases peligrosas». Si en un principio el temor a estas clases, como generadoras

de delincuencia y desorden social, pudo circunscribirse a los sectores acomodados, según Emsley, la extensión de la propiedad a lo largo del tiempo supuso el aumento de la preocupación en toda la escala social. Este hecho supuso también, en buena medida, la adopción de nuevas actitudes hacia la Policía por parte de las clases populares, como señalan las obras de Wilbur Miller y Robert Storch, ya mencionadas.

En suma, el desarrollo de las fuerzas de Policía está directamente relacionado con los factores de cambio social, económico y político que aparecen en la transición del Antiguo Régimen a los Estados del siglo XIX, fueran o no de corte liberal.

Del punto de vista con que se analicen estos factores y, muy especialmente, de las relaciones que se establezcan entre los de tipo social y los políticos, surgirán concepciones radicalmente diferentes sobre el origen y la función de los modernos cuerpos de seguridad. De esta forma pueden distinguirse en occidente dos grandes corrientes historiográficas, que se identifican con la teoría «whig», tradicional o liberal, y la llamada «teoría del conflicto» (escuela estructuralista).

### *La escuela liberal*

Esta tendencia historiográfica engloba a todos aquellos autores que consideran a la Policía como una fuerza impersonal, necesaria para la conservación de la sociedad (no de un gobierno o sistema político determinado). Por tanto, consideran su desarrollo como una reforma beneficiosa, ya que constituye un instrumento eficaz para luchar contra el crimen y el desorden.

Según esta escuela, el crecimiento urbano de finales del XVIII y principios del XIX trajo consigo un aumento de la criminalidad, a causa de la superpoblación, la miseria y el anonimato que brindaba la masa. En general, aumentó el temor por la ruptura de la sociedad, y se sintió la necesidad de una fuerza que respaldase sus fundamentos.

La visión de la Policía como garante de la ley y el orden es la que predomina en los autores clásicos, como sir Charles Reith o Marcel Le Clère. Cyril D. Robinson lleva a cabo una revisión de los puntos de vista de sus compatriotas en «Ideology as History: A Look at the Way Some English Police Historians Look at the Police» (en *Police Studies*, II; Londres, 1979). Según este autor, los primeros historiadores de la Policía adolecieron de una concepción restringida de la sociedad, excluyendo de ella a sectores más o menos amplios (entre los que se encontraban las «clases peligrosas»). Por otra parte, la consideración fragmentada de la sociedad es característica de la otra corriente historiográfica.

En España también pueden incluirse en esta escuela los primeros historiadores de las fuerzas policiales. Tal es el caso, por ejemplo, de Ximénez de Sandoval y de Quevedo y Sidro para la Guardia Civil; de Ortega i Espi-

nós para los Mozos de Escuadra y de Ruiz de Morales para la Milicia Nacional, todos ellos todavía en el XIX.

Las obras más recientes hacen especial hincapié en el estudio de las condiciones socioeconómicas y el aumento de la criminalidad. En Estados Unidos los trabajos se centran en el medio urbano, cosa lógica si se piensa que la reforma policial tuvo lugar a partir de los grandes municipios. Así, George A. Ketcham, en *Municipal Police Reform: A Comparative Study of Law Enforcement in Cincinnati, Chicago, New Orleans and St. Louis, 1844-1877* (Ph. D. University of Missouri, 1967), analiza el aumento de criminalidad en las ciudades, como consecuencia de la superpoblación y el incremento de la pobreza.

En la misma línea, no faltan los intentos de analizar la incidencia real que tuvo el establecimiento de una Policía preventiva en la delincuencia y el orden. Ya se han señalado más arriba los problemas metodológicos que plantean este tipo de estudios. Uno de ellos estriba en la imposibilidad de establecer comparaciones cuantitativas con épocas anteriores a la reforma policial. E. A. Wrigley y V. A. C. Gatrell se han preocupado de estas cuestiones, emprendiendo el análisis de los datos disponibles a partir de la fundación de la Policía Metropolitana en la Inglaterra victoriana. Sus conclusiones, así como las de Zehr para Francia y Alemania, son muy favorables a la labor de las fuerzas de seguridad.

Este tipo de trabajo ha sido acometido entre nosotros por E. Martínez Ruiz para la época isabelina, aunando al estudio de los factores que inciden en la conflictividad, el de la distribución regional de la delincuencia, así como su represión (*La delincuencia contemporánea*; Granada, 1982). También se ocupa este autor de analizar la composición social de la Guardia Civil y la actitud de la opinión pública ante su aparición.

Otra aproximación posible a la de los modernos cuerpos de Policía es la de Erik Monkkonen que, como se ha visto, hace hincapié en su desarrollo gradual, a la par que se hacía más compleja la organización burocrática en las ciudades norteamericanas. Este enfoque deja en un segundo plano el aumento de la delincuencia como causa de la creación de la Policía moderna, aunque reconoce que su control acabaría convirtiéndose en uno de sus principales objetivos. Este esquema, referido en un principio a la administración municipal, puede ampliarse a escala nacional, con lo que se convierte en válido para otros países fuera del área anglosajona. A su vez, la relación entre Estado burocrático y Policía puede ser abordada desde muy diversos puntos de vista, dando lugar, como se verá, a teorías completamente contradictorias sobre las fuerzas de seguridad.

### *La escuela radical*

La característica fundamental de esta escuela historiográfica es que considera a las fuerzas policiales como un instrumento del poder del Esta-

do o del poder de clase, destinado a proteger la propiedad del desorden popular y el crimen social, así como controlar la fuerza de trabajo y los componentes de las «clases peligrosas».

Esta teoría de conflicto enlaza con el estructuralismo del siglo XIX, que señalaba el creciente control sobre el individuo, a través de nuevas formas de conocimiento (Foucault), y la incidencia de la revolución económica y social en la reforma penitenciaria (Ignatieff). Así, la Policía, según estos autores, sería el cuerpo encargado de imponer disciplina a las clases trabajadoras. Prima, por tanto, el conflicto social por encima de cualesquiera otros factores, como los mencionados más arriba.

Si la escuela liberal se enfrenta con el problema de la delimitación del cuerpo social, los estructuralistas no dejan de tener dificultades a la hora de explicar, por ejemplo, la aceptación por parte de los trabajadores de ciertos cometidos policiales, o la resistencia de las clases acomodadas a financiarlos. Los mismos problemas que existen para adjudicar a la Policía la mayor de las eficacias posibles, surgen para probar de forma concluyente la alianza conspiratoria de las clases propietarias para crearla.

Allan Silver («The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot», en D. J. Borgeau: *The Police: Six Sociological Essays*; Nueva York, 1967), relaciona el desarrollo de la Policía con la revolución industrial, olvidando la existencia de fuerzas policiales durante el Antiguo Régimen. Subraya la creciente alarma de los propietarios ante la nueva actitud de los revoltosos, resistiéndose al tiempo a participar como voluntarios en las tareas de Policía, lo que cristalizó en una delegación de funciones dentro de una sociedad policial («policed society»).

Para Allan Levett (*Centralization of City Police in the Nineteenth-Century United States*; Ph. D. University of Michigan, 1975), el establecimiento de la Policía fue una respuesta de las élites urbanas para controlar a las clases peligrosas.

Robert Storch insiste en las mismas ideas, afirmando que «la otra cara del reformismo moral y social de la clase media era la porra del policía». En las zonas industriales éste hacía las veces de «misionero doméstico».

Dentro de esta línea no faltan los intentos de analizar la actitud de los distintos sectores sociales respecto a la Policía (Storch), o viceversa. Este es el caso de David Englander, que en su *Landlord and Tenant in Urban Britain, 1838-1924* (Oxford, 1983), intenta demostrar el trato favorable de la Policía a las clases acomodadas. Estos temas han sido objeto de atención preferente por parte, no tanto de los autores especializados en cuestiones policiales, como de los historiadores sociales, como E. Levasseur (*Histoire des Classes Ouvrières et de l'Industrie en France de 1789 a 1870*; Paris, 1903), o Trygve Thølfesen (*Working-Class Radicalism in Mid-victorian England*; Londres, 1976).

En España se echan de menos, dentro de esta tendencia historiográfica, estudios que pongan de relieve la naturaleza de las relaciones entre la Policía y la sociedad, y no sólo a partir de su reforma en el siglo XIX, sino con anterioridad. En efecto, no es recomendable realizar extrapolaciones al pasado de actitudes y comportamientos actuales. Así, las conclusiones de M. Justel («Imagen pública de la Policía»; *Revista de Investigaciones Sociológicas*, núm. 18, 1982), de que las encuestas muestran un antagonismo entre sectores progresistas (recelosos ante las fuerzas de seguridad) y conservadores (confiados en ellas), no pueden tomarse sin más como representativas de una situación pasada.

La teoría del conflicto está también presente en la obra de Diego López Garrido *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. La Guardia Civil aparece como un instrumento de centralización, que realiza una especie de «ocupación militar» del territorio. Se convierte en eje del Estado liberal, condicionado a su vez por una triple dialéctica: progresismo-conservadurismo, poder civil-intervencionismo militar y federalismo-centralismo. La Guardia Civil nace con el moderantismo, que se basa en la alianza de nobleza y burguesía. De ahí, según López Garrido, su respeto al orden social existente y a las clases acomodadas. Sus aproximaciones sociológicas a la Guardia Civil se refieren, sin embargo, al presente y al pasado más inmediato (*El aparato policial en España*).

Por su parte, Clive Emsley se muestra partidario de una mayor complejidad de las relaciones entre la Policía y las distintas clases sociales, frente a los que defienden la oposición sistemática entre las fuerzas del orden y las clases trabajadoras. Estas, al contrario, podían simpatizar con el ideal de orden público, al tiempo que, como ciudadanos y víctimas también de la delincuencia, eran beneficiarios de la acción policial.

## CONCLUSIONES

La historiografía actual sobre los cuerpos de orden público se caracteriza por su variedad, que, a la vez, es consecuencia de la complejidad del tema. En efecto, aparte de las dificultades y problemas mencionados al comienzo de estas líneas, el estudio de la génesis y desarrollo de las fuerzas policiales ofrece la posibilidad de ser abordado desde distintas perspectivas.

1. Cabe, en primer lugar, plantearse el problema de la seguridad en el Antiguo Régimen. El estudio de la delincuencia, el desorden y los mecanismos de control, todavía en parte sin acometer, tiene además gran importancia a la hora de establecer, por ejemplo, las raíces históricas o los fundamentos de la reforma policial en cada nación, así como su verdadero alcance. Se hace necesario, en suma, concebir el desarrollo de la Policía como un proceso gradual más que como una serie de hitos discontinuos.

2. Esta conciencia de continuismo hace que se tengan muy en cuenta los cambios de todo tipo que se producen a lo largo del proceso, y que, en buena medida, lo condicionan. Así, se conceden gran importancia a los cambios políticos (del Antiguo Régimen a la revolución o la reforma), administrativos (burocratización del Estado, centralización), económicos (revolución industrial), sociales y, por supuesto, ideológicos (conceptos tradicionales de la monarquía absoluta, planteamientos de la Ilustración). La transformación de las condiciones no significa tanto la aparición de una nueva necesidad, como la adopción de nuevos medios, encaminados siempre a un mismo fin: el mantenimiento del orden público.

3. La transformación afecta también a los conceptos. Los términos «policía», «crimen» y «orden» experimentan a lo largo de la Historia una evolución, delimitándose cada vez con mayor precisión su significado. Ya se ha visto cómo la historia de la Policía ha de ocuparse en cada momento de unas concepciones determinadas.

4. Por otra parte, no sólo varían los conceptos: como realidades, el delito, el orden público y la Policía experimentan también una evolución. En qué medida las reformas policiales lograron sus objetivos, es otra de las cuestiones que trata la historiografía especializada.

5. Los cuerpos de Policía, antes y después de la reforma, se insertan y ejercen su función dentro de una sociedad. A su vez, presentan en su interior unas características sociales determinadas. La determinación de éstas, así como el estudio de las relaciones entre estas instituciones y el resto de la comunidad son tareas que se imponen actualmente a los investigadores, y que deben acometerse intentando huir de toda simplificación maniqueísta.

6. El debate historiográfico se centra hoy en día en torno a las causas y los factores que intervienen en el desarrollo de las fuerzas policiales. Ya se ha visto cómo este proceso es extraordinariamente complejo, y depende de la tradición histórica o política, de planteamientos ideológicos, de hechos sociales o económicos, e incluso de condicionantes psicológicos. El olvido de esta complejidad, principalmente por motivos políticos e ideológicos, puede conducir al historiador a elaborar una respuesta demasiado simplista y, por tanto, sesgada. Del mismo modo puede inducirle a peligrosas extrapolaciones del momento presente al pasado, con lo que se violenta el punto de partida de toda producción histórica.

La metodología empleada en el estudio de la Policía no deja de plantear problemas, sobre todo en la «época preestadística». A las consideraciones de tipo teórico señaladas más arriba, hay que unir las dificultades que puedan presentar las fuentes. Estas son de muy diversa naturaleza, y van desde las actas y registros judiciales hasta los archivos policiales, pasando por las publicaciones periódicas e incluso las obras literarias.

Se trata, en suma, de obtener una visión lo más completa posible de una o varias facetas del fenómeno policial, intentando no perder de vista sus múltiples implicaciones.