

POLICIA Y CRIMINALIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO

ANTONIO GARCIA-PABLOS DE MOLINA

Catedrático de Derecho Penal de
la Universidad Complutense y Director del
Instituto de Criminología

SUMARIO

1. Introducción: necesidad de un enfoque "científico" del problema, libre de prejuicios. 2. Postulados o premisas del mismo: a) Normalidad del hombre delincuente (versus: principio positivista de "diversidad patológica" del infractor); b) El crimen como "problema social"; c) La "empatía" como actitud del observador y del científico. 3. La falsa correlación: Policía-criminalidad: a) La Policía no se ocupa sólo ni exclusivamente del crimen en la moderna sociedad urbana; b) El crimen como problema "comunitario" (versus: el crimen como competencia privativa del "sistema legal"). 4. Dos modelos de intervención en el problema criminal y rol asignado a la Policía en cada uno de ellos: a) Modelo clásico: más leyes, más jueces, más policías, más cárceles; b) Modelo crítico: prevención primaria, secundaria y terciaria. La "selectividad" del crimen y el "fracaso" del sistema legal. 5. Delito y miedo al delito. 6. El análisis científico de la función policial: a) Causas del creciente interés del mismo; b) Ambitos en los que se manifiesta; c) Evolución histórica de la función policial y modelos correlativos. 7. Policía, delito y comunidad: a) Policía al servicio de los intereses generales: objeciones ideológicas; b) Efectividad policial: su evaluación; c) La imagen de la Policía. Conclusiones.

1. Introducción: la necesidad de un análisis científico del problema criminal.

El crimen preocupa y apasiona al ser humano desde los orígenes de la historia. **Preocupa** porque es un fenómeno aflitivo, doloroso, para todos: para el infractor y sus allegados, para la víctima y los suyos, para la comunidad jurídica de la que unos y otros forman parte. Y **apasiona**, también, por su indudable carga de irracionalidad y misterio, de enigma y absurdo. Se trata, de algún modo, de la pasión que suscita lo imprevisible, lo que no sabemos o podemos explicar y admitir.

Precisamente por ello la sociedad adopta actitudes y respuestas no siempre racionales respecto al **delito**. Unas veces atribuyéndolo, resignadamente, al destino, a la fatalidad, a ciegas fuerzas del mal (1). Otras —las más— a patologías en la persona del infractor: locura, enfermedad, degeneración, etc. (2).

La **pena** tampoco escapa a ese fondo de pasión e irracionalidad. La "huida" hacia el Derecho Penal, o la tranquilizadora asignación a éste de unos fines o funciones "ideales", "simbólicas" (3) —pertenecientes al ámbito del "deber ser", no al del "ser"—, que, de hecho, ni cumple ni puede cumplir, forman parte de una conocida coartada o ceremonia pseudo-racionalizadora.

Al abordar, en consecuencia, el problema de las funciones de la **Policía** en un Estado de Derecho, es imprescindible un análisis **científico** del mismo, libre de fáciles prejuicios, de interesados estereotipos y manipulaciones; un análisis, en definitiva, **empírico e interdisciplinario** sobre el delito y su control en un determinado marco político. Resalto estos dos adjetivos: empírico e interdisciplinario, como componentes ineludibles del paradigma de "ciencia", para acentuar la insuficiencia de un enfoque exclusivamente "jurídicoformal" que ignora la realidad.

Porque el **método jurídico** tiene serias limitaciones intrínsecas, como en su día advirtiera **Ferri** al entonar su conocida "oración fúnebre al Derecho Penal clásico" (4).

El Derecho, sin duda, aporta con sus categorías y técnicas el instrumental indicado para garantizar a todos seguridad jurídica, una praxis racional y previsible de decisiones igualitarias. Pero es sólo un lenguaje. Su proceder abstracto, formal, deductivo, emplaça al operador en el "deber ser", distanciándole de la realidad. Conoce y selecciona ésta a través del cliché de la norma,

en el curso de una operación lógicoformal de subsunción, ajena a toda suerte de resistencias y tensiones que pueda oponer la "premisa fáctica". Busca, ante todo, la coherencia, el rigor categorial, la corrección técnica de las decisiones en el seno de sistemas cerrados. Ahora bien, el formalismo y el normativismo jurídico tienden a sustituir el caso concreto por la hipótesis, la realidad histórica por la realidad normativa, el ser por el deber ser, el problema por el sistema, el análisis y la observación por el silogismo y la intuición, la justicia material y las exigencias políticocriminales por la coherencia sistemática y la corrección lógica de las soluciones.

Desde dicha óptica, pues, empírica e interdisciplinaria, debe contemplarse el problema que nos ocupa. Partiendo del crimen real que padece nuestra sociedad, de la Policía que tiene y de la experiencia científica acumulada en el seno de diversas disciplinas (Psicología, Sociología, Estadística, etc.) sobre la efectividad del control y prevención del comportamiento delictivo.

2. Postulados o premisas teóricas: normalidad del delito y el delincuente, el crimen como problema social y la empatía del científico-observador.

Las funciones que se asignen a la Policía en orden al control de la criminalidad (5) dependen de tres variables, fundamentalmente: de las ideas, imágenes y concepciones que se profesen sobre el delito y el delincuente, del modelo de intervención o control por el que se opte, y de la propia autocomprensión o diseño de Policía.

Me referiré a los tres problemas: Al debate sobre el suceso criminal (postulados o premisas que se comentan en este apartado), a los modelos de intervención en el mismo (apartados 4 y 5), y la correspondiente configuración de la Policía en los respectivos casos (apartados 3, 6 y sigs.).

a) **Normalidad del delito y el delincuente** (6). Son muchas y controvertidas las concepciones que se sustentan sobre el crimen y el infractor. Cada una reclama actitudes diferentes de la sociedad y del sistema legal, amparando respuestas también distintas.

El mundo **clásico** partió de una imagen sublime, ideal, del ser humano como centro del universo, como dueño y señor absoluto de sí

mismo, de sus actos. El dogma de la libertad —en el esquema clásico— hace iguales a todos los hombres (no hay diferencias cualitativas entre el hombre delincuente y el no delincuente) y fundamenta la responsabilidad: el absurdo comportamiento delictivo sólo puede comprenderse como consecuencia del mal uso de la libertad en una concreta situación, no a pulsiones internas ni a influencias externas. El crimen, pues, hunde sus raíces en un profundo misterio o enigma. Para los clásicos, el delincuente es un pecador (7) que optó por el mal, pudiendo y debiendo haber respetado la ley.

El **positivismo criminológico**, por el contrario, destronaría al hombre, privándole de su cetro y de su reinado, al negar el libérrimo control del mismo sobre sus actos y su protagonismo en el mundo natural, en el universo y en la historia. El hombre, dirá Ferri (8), no es el rey de la creación, como la tierra no es el centro del universo, sino "una combinación transitoria, infinitesimal de la vida... una combinación química que puede lanzar rayos de locura y de criminalidad, que puede dar la irradiación de la virtud, de la piedad, del genio, pero no... más que un átomo de toda la universalidad de la vida". El libre albedrío, concluye Ferri (9), es una "ilusión subjetiva". En consecuencia, el positivismo criminológico inserta el comportamiento del individuo en la dinámica de causas y efectos que rige el mundo natural o el mundo social: en una cadena de estímulos y respuestas. Determinantes internos, endógenos (biológicos), o externos, exógenos (sociales), explican su conducta inexorablemente. El arquetipo ideal, casi algebraico, de los clásicos da paso a una imagen materializada y concreta de hombre, semejante a una ecuación, a una fórmula, a una reacción química; y el principio de la "equipotencialidad", al de la "diversidad" del hombre delincuente, sujeto cualitativamente distinto del honrado que cumple las leyes. Para el positivismo criminológico, el infractor es un prisionero de su propia patología (determinismo biológico) o de procesos causales ajenos al mismo (determinismo social): un ser esclavo de su herencia, encerrado en sí, incomunicado de los demás, que mira al pasado y sabe fatalmente escrito su futuro.

La **filosofía correccionalista**, a su vez, y el marxismo operan con diferentes imágenes del infractor. Aquélla, pedagógica, pietista, ve en el criminal un ser inferior, minusválido, incapaz de dirigir por sí mismo —libremente— su vida, cuya débil voluntad requiere de la eficaz y desinteresada intervención tutelar del Estado (10). Desde la utopía y el eufemismo paternalista

del pensamiento correccional (la "Besserungstheorie" alemana), el hombre delincuente aparece ante el sistema como un menor de edad, desvalido. El **marxismo**, por su parte, responsabiliza del crimen a determinadas estructuras económicas, de suerte que el infractor se convierte en mera víctima, inocente y fungible, de éstas: la culpable es la sociedad.

En este trabajo parto de la "**normalidad**" del delito y el delincuente, postulado que traté de razonar en otro lugar (11) y que difiere sustancialmente de las cuatro tesis expuestas. A mi juicio, es el más ajustado a la realidad, a tenor de nuestros conocimientos actuales, y el único que permite la búsqueda serena y reflexiva de una respuesta científica al problema del crimen, libre de prejuicios.

Claro que cualquier estereotipo de hombre delincuente queda desmentido por una realidad compleja, plural, diversa: en pureza no sería más que un recurso dialéctico. Pero, por la misma razón, tampoco puede mantenerse lo contrario: la anormalidad del infractor. Pienso, además, que la tradicional polémica entre deterministas y partidarios de libre albedrío se ha relativizado notablemente, eliminando las posturas más radicales de ambos extremos. Hoy no podemos negar la imagen mucho más rica, dinámica, pluridimensional e interactiva del ser humano que aportan disciplinas empíricas como la Psicología, las ciencias de la conducta, etcétera. El individuo no es un ser solitario, desarraigado, que se enfrenta con su libertad existencial, sin condicionamientos, sin historia (tesis de los clásicos); pero tampoco la mera concatenación de estímulos y respuestas, una máquina de reflejos y hábitos, preso de su código biológico y genético (tesis positivista), que mira sólo al pasado; ni una pieza insignificante en el engranaje del universo social, mero observador pasivo del devenir histórico o víctima de las estructuras que él mismo se dio. Antes bien, el hombre es un ser abierto y sin terminar. Abierto a los demás, en un permanente y dinámico proceso de comunicación, de interacción; condicionado, en efecto, muy condicionado (por sí mismo, por los demás, por el medio), pero con asombrosa capacidad para transformar y trascender el legado que recibió; y, sobre todo, solidario del presente y con la mirada en el futuro propio y ajeno. Ese hombre no es el pecador, de los clásicos, irreal e insondable; ni el animal salvaje y peligroso, del positivismo, que inspira temor; ni el desvalido, de la filosofía correccional, necesitado de tutela y asistencia; ni la pobre víctima de la sociedad, mera coartada para reclamar la radical reforma de las estruc-

turas de aquélla, como proclaman las tesis marxistas. Es el hombre real que cumple las leyes o que las infringe: el que la Criminología tiene que comprender y estudiar. ¡Y qué problemático parece un análisis científico, esto es: neutral, objetivo, sereno, del fenómeno criminal si partimos de una imagen degradante de su protagonista o de actitudes beligerantes contra el mismo, henchidas de prejuicios y descalificaciones!

b) **El crimen como "problema social"**. El crimen ha merecido toda suerte de caracterizaciones de parte de filósofos, moralistas, juristas, sociólogos, políticos... que rivalizan en la búsqueda del símil, la metáfora o el recurso semántico —nunca inocentes— más expresivo para reflejar su naturaleza.

A mi juicio, el científico que se ocupe del crimen ha de iniciar su análisis partiendo de la conceptualización de aquél como "problema social", entendiendo esta categoría acuñada en las "ciencias sociales" en su acepción originaria (11 bis). Como pusieron de relieve Ovcharchyn-Dewitt y otros (12), un determinado fenómeno debe ser definido como "problema social" si tiene una incidencia masiva en la población (pluralidad de personas involucradas o implicadas); si dicha incidencia es aflictiva, dolorosa para todos (aflictividad); si acredita una cierta persistencia espaciotemporal, resistiendo todos los intentos de solución (permanencia), y si existe un inequívoco consenso social respecto a sus consecuencias negativas (conciencia social).

El crimen, en efecto, reúne todas estas notas diferenciadoras de los "problemas sociales" y como tal problema social tiene que contemplarse. Es un problema "de" la comunidad, que surge "en" la comunidad y debe encontrar fórmulas de solución en el seno de la misma. Porque el delincuente no es un "extraño" —"el otro"—, sino un miembro activo de la comunidad, que, además, retornará a ella una vez cumplido el castigo. Y la víctima también forma parte de una comunidad solidaria que no puede sentirse ajena a cuanto le atañe. El delito no es sólo el problema del delincuente, ni la respuesta legal al crimen, afecta o debe afectar sólo al infractor.

Esta conceptualización del crimen como "problema social" tiene dos implicaciones. Negativamente, significa que no podemos contemplar el suceso delictivo sin la profunda carga de solidaridad y pasión que el análisis de cualquier fenómeno "humano" (que interesa al hombre) reclama. Positivamente, que el problema del crimen nos incumbe a todos, nos compromete a todos: no sólo al sistema y a las instancias

oficiales del mismo (Policía, Tribunales, Administración Penitenciaria, etc.).

c) **La empatía como actitud del científico ante el crimen**. El proceder científico exige distanciamiento del observador respecto al objeto como garantía de neutralidad. Pero, a su vez, la naturaleza del objeto examinado condiciona el método y actitudes del analista. Esto sucede también con el delito. El crimen requiere, a mi entender, buenas dosis de "empatía" en el teórico que se enfrenta al mismo. Empatía, claro está, no es simpatía ni complicidad con el infractor y su mundo, sino aprecio, interés, fascinación por un problema tan próximo, tan cercano a todos y, al propio tiempo, tan complejo y enigmático (13); ¡distancia respecto al objeto no significa desinterés, indiferencia, como la pasión y compromiso con el escenario criminal y sus protagonistas tampoco debe perjudicar la neutralidad del observador! La empatía obliga a asumir que el crimen es un problema social, un doloroso conflicto interpersonal y comunitario. Contraria a la "empatía" es la actitud formalista de quienes ven en el delito sólo un comportamiento antijurídico que desencadena la inexorable pretensión punitiva del Estado; como si el crimen no fuera más que el presupuesto de hecho de la norma penal, el sustrato real de un artículo del Código. Lo es también la deformación estadística, cuantificadora, cosificadora, que opera con el ficticio "delincuente medio" y contempla el drama criminal como una anónima magnitud. Y, en general, cualquier aproximación al crimen con el ánimo de quien se enfrenta a un "cuerpo extraño" a la sociedad (¡a la feliz e inocente "casa de la pradera"!), a un fenómeno altamente patológico "ajeno" al sistema, para reclamar su drástica erradicación. Apartando el delito de nuestra vista —como la gran ciudad aleja de sí los hospitales, cárceles o cementerios—; patologizándolo, como cualquier otra manifestación enfermiza del hombre o de la sociedad, para encomendarlo al bisturí de la pena o a la incompreensión de la clínica psiquiátrica; o ignorando bajo el lenguaje estadístico el conflicto y sufrimiento personal —y comunitario— que subyace al mismo, no cabe un análisis científico del problema criminal. Pues éste, como es obvio, no puede pretender exclusiva ni prioritariamente el castigo del infractor, sino la explicación convincente del propio suceso delictivo, la reparación de los males que ocasionó y su prevención eficaz en el futuro, su razonable control.

3. La falsa correlación: Policía-criminalidad.

Policía y criminalidad son dos términos que determinadas concepciones asocian y correlacionan de forma tan automática e inexorable como indebida. Que la Policía se ocupe exclusiva o prioritariamente del delito, sin embargo, o que éste interese sólo a la Policía son dos proposiciones falsas y perniciosas, tanto desde un punto de vista fáctico como axiológico.

a) **En la moderna sociedad urbana la Policía no se ocupa sólo ni fundamentalmente del crimen.** Y cuando de hecho la Policía y crimen se enfrentan, poco tienen que ver los perfiles y variables del escenario real con las imágenes y estereotipos convencionales al respecto.

En efecto, es una creencia muy extendida que la Policía tiene como único cometido la represión y la prevención del delito. Y que dicha función se traduce en un enfrentamiento directo, inmediato, personal entre agente de la autoridad e infractor: duelo en el que vence el primero por su destreza, valor y talento, consiguiendo arrestar al delincuente y ponerlo a disposición de la justicia (14). Sin embargo, los principales estudios empíricos parecen demostrar que gran parte de la actividad efectiva de la Policía no guarda relación alguna con hechos formalmente ilegales, esto es, que sólo una muy pequeña parte de la actuación policial —y del tiempo invertido por ella (14 bis)— versa "ratione materiae" sobre asuntos delictivos. Pues en la actual sociedad urbana cada vez son más las prestaciones que la Policía lleva a cabo a favor del ciudadano y de la comunidad, sin conexión próxima ni remota con el crimen, con su castigo o su prevención, según se desprende, en nuestro país, de datos oficiales dignos de crédito (15). Otros trabajos científicos desmienten numerosos tópicos y estereotipos muy manidos. Así, por ejemplo, todo parece indicar que la actividad policial cotidiana es más monótona y rutinaria que dinámica o fascinante (16). Que la intervención policial suele producirse a requerimiento expreso del ciudadano: éste, y no la Policía, es quien detecta la comisión del delito y tiene la iniciativa, quien moviliza y reclama la presencia de la autoridad. Por último, que en la mayoría de los casos, el presunto infractor o sospechoso se halla ausente del lugar de los hechos cuando se persona el agente de la autoridad. De modo que el supuesto enfrentamiento personal, físico, cruento —el duelo—,

entre Policía y delincuente parece más bien, en términos estadísticos, una metáfora o ficción. Por cierto, cuando —por excepción— el infractor o sospechoso se encuentra "in situ", todo parece indicar que en la actuación de la Policía respecto al mismo son decisivas dos variables muy significativas: características generales y actitud de aquél y presencia —o ausencia— de víctima o espectadores (17). Dicho de otro modo: en las vicisitudes y resultado final del "duelo", Policía-criminal, influyen más determinadas circunstancias objetivas relativas al escenario delictivo y a sus protagonistas que ciertas cualidades personales o profesionales del agente de la autoridad.

Todos estos datos, en consecuencia, dan fe de una nueva realidad y deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, porque desmienten y desmitifican viejos lugares comunes que nada tienen que ver con la intervención policial en la sociedad urbana de nuestros días. Pero, en segundo lugar —y sobre todo—, porque ponen de manifiesto la existencia de unas demandas, necesidades y expectativas sociales que la Policía tiene que satisfacer con la oportuna preparación y adiestramiento.

b) **El crimen como problema "comunitario".** Tampoco cabe mantener que el crimen interese sólo al sistema legal, que sea incumbencia exclusiva de éste. Porque el delito es un problema "comunitario", de todos, y no de la Policía, de la Justicia, de la Administración Penitenciaria. Una sociedad que se desentienda del problema criminal, sin hacer examen de conciencia y comprometerse con el mismo, incurriría en un alarde inútil de cinismo e insolidaridad. Patologizándolo, como si fuera un tumor, y encomendándolo, sin más, a la cirugía legal, no lo aborda ni resuelve con mayor eficacia. Todo lo contrario: esta actitud incomunica y aísla al sistema legal respecto a la sociedad, con el consiguiente riesgo de deslegitimación que corre todo poder autónomo capaz de desvincularse de los valores y exigencias generales. Y ello implica no sólo una perversión axiológica (18), sino grave deterioro de la propia efectividad de la acción policial, privada del refrendo y colaboración de una comunidad indiferente.

4. Dos modelos de intervención en el problema criminal y rol asignado a la Policía.

Siendo la Policía una instancia de las que integran el control social formal, no es posible

analizar las funciones que cumple o debe cumplir la misma en abstracto, estáticamente. Antes bien, resulta necesario insertar la acción policial en alguno de los modelos básicos del control social, deduciendo los cometidos que según las respectivas concepciones le corresponderían. Y una visión simplificadora permite distinguir dos modelos fundamentales de intervención en el problema criminal:

a) **Modelo clásico: más leyes, más penas, más policías, más cárceles (modelo reactivo).** El crimen, para quienes se adhieren a este modelo, es un suceso intolerable que reclama una respuesta ejemplar, drástica y eficaz, del Estado. Dicha respuesta —como sucede con todo modelo "reactivo"— no atiende a la génesis y etiología del hecho, sino a su mera manifestación, por más que un conflicto social no siempre se exterioriza cuando ni donde se produce (19). Predomina, lógicamente, el afán represivo sobre el preventivo, y las metas retributivas (castigo del culpable) sobre la propia neutralización o reparación del daño que el delito ocasiona y otros objetivos sociales. A la desmedida confianza en la eficacia de las leyes penales se añade, además, una singular concepción del mecanismo disuasorio, que establece una fácil relación proporcional directa entre rigor o severidad del castigo y capacidad disuasoria de éste. Todo el sistema gira y se orienta en una única dirección: el infractor potencial o real, para asegurar su eventual castigo si fracasare el potencial intimidatorio de aquél. En este marco teórico **la Policía** representa la primera línea o vanguardia de la maquinaria pesada del Estado: todo un símbolo o emblema. Funciona implacablemente e impecablemente, esto es, garantiza la aplicación fiel del mandato legal abstracto al caso concreto, sin desviaciones sustanciales, como una perfecta correa de transmisión. Su legitimidad, incuestionable, por ello, derivaría más de la función simbólica que se le atribuye (legitimidad intrínseca) que del modo efectivo de cumplirla. Y, sin embargo, a la efectividad policial se imputan las oscilaciones (incremento o descenso) de la criminalidad y el grado de vigencia de los mandatos y prohibiciones legales. En buena lógica preocupa entonces a los poderes públicos —y a la sociedad—, sobre todo, la preparación, adiestramiento y profesionalidad de sus agentes, así como la adecuada dotación y equipamiento de medios e infraestructura. A esta filosofía responde el llamado "moderno clasicismo" criminológico cuando explica el crimen como consecuencia del fracaso o debilidad del sistema

legal y sugiere, para frenar su peligroso ascenso, un drástico encarecimiento de los costes del delito, esto es, más leyes, más penas, más policías, más cárceles (20).

b) **Modelo crítico-integrado: prevención primaria, secundaria y terciaria.** Concebido el crimen como "problema social", un modelo meramente "reactivo" resulta insatisfactorio. Desde un punto de vista "etiológico", porque no incide en las claves últimas del delito. Desde un punto de vista "social", porque sólo pretende reprimir al infractor, desentendiéndose de otros cometidos necesarios (v. gr. reparación del daño) —y no incompatibles con la retribución— que miran hacia otros protagonistas olvidados del suceso criminal: la víctima, la comunidad jurídica (21). Desde un punto de vista preventivo, porque simplifica al máximo el proceso motivacional del ser humano y la eficacia disuasoria del castigo, al conceder una relevancia desmedida al rigor nominal de la pena y olvidar numerosas variables tanto o más significativas que éste (22). Por último, en términos axiológicos y politicocriminales, porque ignora los elevados costes sociales de la intervención —siempre quirúrgica, traumática— penal, sus limitaciones estructurales (23) y las posibilidades en orden a la evitación del crimen que la naturaleza "selectiva" (24) de éste depara. De todo ello se desprende la necesidad de un diferente modelo de control del delito. Un nuevo modelo que pondere también las trascendentales exigencias de la prevención e instrumente adecuados mecanismos reparatorios. Que no encomiende el problema criminal exclusivamente a la ley y al sistema, exonerando a la sociedad. Que busque su solución sin rigores desmedidos, más a través de una mejor sincronización del control social formal y el informal que del progresivo rendimiento y efectividad del sistema legal (25). Pues, como afirma Jeffery, más leyes, más penas, más jueces, más policías, más cárceles, significa mayor número de reclusos en las prisiones, pero no necesariamente menos delitos (26). En este modelo "crítico" e "integrado" de control del crimen, **la función policial** cobraría nuevas dimensiones y perfiles. Por de pronto, se presenta perfectamente inserta en el conjunto de instancias que forman el control social formal, y así es percibida también por el ciudadano. Ello contribuye, de una parte, a conjurar el riesgo de convertirse en un incontrolable "poder autónomo", con los conocidos y degradantes síndromes que en tales casos experimentan sus miembros (27), y, de otra, a sintonizar con las valoraciones generales y restantes

mecanismos del control social informal, obteniendo así el refrendo y apoyo ciudadano que necesita para desarrollar positivamente su rol. Dicho modelo de función policial es, por fuerza, más autocrítico y relativizador, más realista. Autocrítico, porque asume —para corregirlo y controlarlo— el defectuoso y discriminatorio funcionamiento de todas las instancias del control social formal (28). Y porque no apela —sin más— a su legitimidad intrínseca, sino que trata de revalidar día a día ésta a través del eficaz cumplimiento de las funciones que la ley le asigna (legitimidad funcional), concediendo especial importancia al modo en que la comunidad percibe y valora su actuación. Pero es también más realista y relativizador. No otorga, desde luego, una influencia tan decisiva a la intervención policial (29) —ni al sistema legal— en la dinámica delictiva. Parte, por el contrario, de la premisa de que un eventual aumento de la criminalidad no es consecuencia exclusiva de la fragilidad o fracaso del control social formal, sino de otras razones primarias complejas: el crimen no avanza porque el sistema falle, sino que el sistema legal falla porque el crimen avanza (30). Y sugiere una selectiva actuación policial, preventiva y científicamente orientada a neutralizar factores y grupos de riesgo. No más leyes, más penas, más jueces, más policías, sino una más racional y eficaz distribución de los siempre escasos recursos de ésta, que incida en las variables personales (31), espaciales (espacio físico, áreas de la gran ciudad, etc.), funcionales (dotaciones, servicios e infraestructura de ésta) y ambientales, del delito; contrarreste la indefensión de la víctima y potencie actitudes y respuestas solidarias de eventuales espectadores de aquél. En puridad, pues, se trata de anticipar la acción preventiva a fases y momentos previos en la génesis del hecho criminal, partiendo de la conocida distinción: prevención primaria, secundaria y terciaria (32).

5. Delito y miedo al delito.

El miedo al delito —y la sutil problemática que éste suscita (sus causas, génesis y variables, impacto negativo en el cuerpo social, programas de prevención, etc.)— preocupa, con razón, a la moderna Criminología empírica, como lo demuestra la reciente producción científica y, en particular, la valiosa aportación de Berenguer Mediavilla (33). Existen, como es sabido, dos clases de miedo al delito: el miedo a un mal real, concreto, y el miedo difuso, infundado (34). Al parecer, la población suele experimentar más

un temor abstracto al crimen que un miedo motivado como respuesta a una amenaza efectiva (35). Pero lo cierto es que el miedo al delito, justificado o no justificado, produce efectos muy negativos en la comunidad. Un temor intenso a padecer los efectos del crimen neurotiza a la sociedad, llegando a crear estados de psicosis colectiva. Altera sustancialmente los estilos de vida. Genera comportamientos insolidarios, en otro caso inexplicables, hacia otras víctimas del delito o personas menesterosas. Desencadena mecanismos de autoprotección, de autodefensa, con los inevitables excesos de toda respuesta pasional que se expresa al margen de las instituciones. Crea estereotipos de delito y delincuente inmediatamente rentabilizados por aquellas manifestaciones de la criminalidad (v. gr. cuello blanco) que no encajan en aquellas imágenes parciales e interesadas. En épocas de crisis e inestabilidad, la manipulación del miedo al delito se utiliza como poderoso instrumento de cohesión social: distrae la atención de temas prioritarios, desviándola hacia objetivos preseleccionados, y proyecta sobre ciertas minorías el componente irracional del miedo. En todo caso, el miedo provoca más miedo, y éste más rigor, potenciando la espiral de violencia y el consabido "círculo vicioso".

A la **Policía** corresponde, como ha puesto de relieve acertada y autorizadamente Prol (36), no sólo controlar el delito, sino también el miedo al delito. Pero este último requiere estrategias coordinadas, complejas. No en vano suele sugerirse la presencia real de la Policía para inspirar seguridad y confianza al ciudadano, y —si fuera menester— incluso una presencia simbólica, ficticia (37) de aquélla.

6. Análisis científico de la función policial: su origen y etapas del mismo.

El estudio científico de la función policial es un hecho relativamente reciente, producto de un lento proceso iniciado en los Estados Unidos durante los años cincuenta, que pone fin a una larga etapa de secretismo e incomunicación (38). Aunque nos hallamos aún en los primeros pasos (39) del recorrido, el giro cualitativo y cambio de valoraciones que representa son indiscutibles. Materias que en otro tiempo sólo interesaban a la denominada "Ciencia Policial", han pasado a formar parte hoy del objeto de la Criminología empírica e interdisciplinaria, dando lugar a una cada vez más prolija literatura

científica (40). Tres cuestiones merecen especial reflexión: a qué se debe el creciente interés por el análisis científico de la función policial (a); en qué ámbitos se manifiesta y qué metodología se emplea (b), y cuáles son las fases o etapas de dicho análisis, el perfil y funciones asignados a la Policía en los respectivos momentos (c).

a) El progresivo **interés** científico por la Policía se debe, a mi juicio, a una pluralidad de factores. En primer lugar, al nuevo rol atribuido a la Policía —y asumido por ella— en la moderna sociedad industrial, mucho más complejo, diversificado y rico en funciones. Tradicionalmente se asignaban al policía ciertos cometidos concretos: mantenimiento del orden público, disuasión del infractor potencial y arresto del violador de la ley (41). Hoy la Policía ve muy ampliadas sus responsabilidades, incluso en áreas que nada tienen que ver con el castigo o prevención del delito. Por otra parte, la propia naturaleza de tales funciones convierte a sus agentes en los agentes más a la vista, más significados, de todo el sistema legal (42); en verdaderos símbolos de la ley y el orden. El contacto diario con el público desde una posición estratégica, reforzada por el ejercicio de ciertos poderes discrecionales (uso de armas, posibilidades de arrestar, etc.), explica que la Policía esté siempre "en el escaparate", en el punto de mira de los ciudadanos y de los medios de comunicación. A esta mayor apertura hacia la comunidad y redefinición del rol de la Policía se añade un segundo factor: la evidencia de que la Policía tiene la "llave de contacto" del sistema legal, y es como su "celador" (43) o "guardián"; dato éste decisivo a la luz de las concepciones científicas actuales, cada vez más dinámicas e interaccionistas. Porque hoy se desplazan los centros de interés del análisis teórico, de la ley, del ordenamiento concebido estáticamente como conjunto de normas, al Derecho "en acción" (Law in action), al sistema como complejo dinámico de estrategias, mecanismos y controles sociales, en virtud de un giro hacia lo concreto y real que se aprecia también en la Criminología (44). En consecuencia, el estudio de la Policía como instancia del control social cobra nuevas perspectivas.

Finalmente, un determinado modelo teórico (el "labeling approach") ha contribuido también al creciente interés de los estudios sobre la Policía. Pues este enfoque potencia al máximo la significación de los mecanismos del control social y el análisis crítico de los mismos. Que la Policía no "detecta" sino "crea" criminalidad (naturaleza "definitoria" del delito y función

"constitutiva" del control social formal). Que la actuación de la Policía es selectiva y discriminatoria, guiándose más por ciertas variables sociales (estatus) que por los merecimientos objetivos del infractor (discriminatoriedad de las instancias del control social). Y que lo relevante no es el estudio de las causas del delito (paradigma etiológico), sino el de los muy selectivos e injustos procesos criminalizadores (paradigma de control), son tres tesis del "labeling approach" que implican una revisión profunda de puntos de vista tradicionales sobre la Policía (45).

b) La función policial ha sido objeto de vivas **polémicas** desde diversas instancias y con toda suerte de connotaciones. Cabe hablar de un debate "ideológico", que plantea el rol de la Policía en la sociedad industrial de nuestro tiempo. De un debate "económico", para evaluar el rendimiento de la actividad policial y su coste. De un debate "orgánico" y "jurídico" en torno a su correcta dependencia de los poderes del Estado: su dependencia orgánica y funcional. De un análisis "sociológico", contemplando la Policía como organización burocrática, con características propias (proceso de socialización peculiar, ejercicio de poderes discrecionales, etc.), e incluso psicosociológico (motivaciones, rasgos de personalidad y habilidades de sus miembros, percepción de la sociedad y estereotipos), etc. (46). No es momento ni procede ahora dar cuenta de todos estos debates, pero sí de trazar las premisas básicas de un eventual modelo de Policía que merezca amplio consenso, objetivo que se abordará en el siguiente apartado —el 7— de este trabajo.

c) Por último, y desde un punto de vista histórico, pueden apreciarse diversas **etapas** en la evolución de la Policía; etapas que, en buena medida, reflejan muy distintos modelos o roles policiales de acuerdo con las exigencias, expectativas y concepciones del momento.

Una **primera** fase acentúa la idea de **profesionalidad** —tomando siempre como parámetro e indicador la institución militar—; resalta la necesidad de dotar, equipar y adiestrar a los funcionarios policiales, y de estructurar la propia Policía de un modo más acorde con el cambio tecnológico (47), como garantía de eficacia y objetividad.

Una **segunda** etapa de la institución policial en sus relaciones con la sociedad está marcada por el **debate ideológico o político** sobre la propia naturaleza y función de la Policía. Preocupa el posible ejercicio abusivo de sus facultades discrecionales en perjuicio de ciertas minorías, la corrupción, el control que de hecho ejerza

sobre los disidentes políticos, su insensibilidad para asumir el cambio social, etc. (48). Es, pues, una etapa caracterizada por la denuncia y crítica del "poder policial", y por la reiterada exigencia de un efectivo control del mismo. La sistemática pugna de la Policía con los Tribunales de Justicia y con los medios de comunicación es síntoma expresivo de un clima tenso, vehemente, que lanza toda suerte de estereotipos y reproches ideológicos contra las "subculturas ocupacionales" (49) y demás agencias "administradoras" de la criminalidad (50). El "paradigma del conflicto" —frente al "consensual" que asume la etapa anterior— aporta, como es lógico, todo el sustrato ideológico a la polémica (50 bis).

Un **tercer** momento de la evolución examinada polariza todas las preocupaciones en torno a la **efectividad y rendimiento** de la función policial: sus indicadores, criterios de evaluación, costes e implicaciones de todo tipo. El significado de la cifra negra en orden al grado efectivo de imposición normativa y operatividad de la acción policial; la relación entre intensidad policial (número de policías por cien mil habitantes) y tasas de delitos; los límites internos o estructurales del control social formal que condicionan el rendimiento de las agencias de éste; o la crítica científica del ejercicio por la Policía de determinadas facultades discrecionales que le competen, son algunos de los temas sometidos a análisis (51).

Finalmente, existe una **cuarta** fase que responde a claves **psicosociales**, caracterizada por una progresiva **aproximación e interacción** de la Policía y la sociedad. Interesa saber cómo percibe y valora la sociedad —y sus diferentes grupos o colectivos— la acción policial: cuál es la imagen de la Policía, las actitudes hacia ella y cómo pueden mejorarse una y otras. Se pretende con esto orientar el modelo policial a las demandas de la comunidad, entrenar adecuadamente y adiestrar a sus agentes y transmitir a la sociedad la imagen real de una Policía asentada en los valores comunitarios y eficaz defensora de los intereses generales (52). Numerosos trabajos y proyectos científicos se insertan en este modelo de función policial. Durante la década de los años setenta, las escalas de "actitudes" y "cuestionarios" fueron los instrumentos metodológicos escogidos para pulsar las percepciones y valoraciones sociales. Después se ha optado por la observación directa (53). Los programas ensayados para mejorar las relaciones entre Policía y sociedad son innumerables (54). Persiguen muy diversos objetivos, por ejemplo (55): facilitar una mejor comunicación, más fluida, entre la Policía y

ciertos grupos, colectivos, minorías; cooperar con otras agencias sociales comprometidas en la solución de problemas comunitarios; ensayar y articular mecanismos comunitarios de participación y control de la acción policial; enfatizar las prestaciones sociales de la Policía en interés de la comunidad y potenciar las habilidades de relación de los funcionarios de Policía; reclutar para la Policía a miembros de minorías y aumentar la presencia femenina en sus plantillas; evitar la incomunicación y desconocimiento mutuo —Policía y sociedad— que genera peligrosos estereotipos y priva a la Policía de un apoyo comunitario imprescindible (55 bis).

En España el debate sobre la función policial ha conocido también los cuatro momentos descritos, aunque, lógicamente, las claves y cronología del proceso tienen su propia fisonomía. A mi juicio, tanto las reflexiones teóricas como la preocupación manifestada por los poderes públicos —y por la misma Administración policial— guardan claras similitudes con el enfoque psicosocial examinado en último lugar (si bien éste no debe entenderse excluyente, ni incompatible con demandas de profesionalidad, equipamiento, control, efectividad, etc.).

7. Policía, delito y comunidad.

Tres ideas que pienso pueden contribuir al diseño de un modelo de función policial válido para un Estado "social" de Derecho: servicio a los intereses generales, efectividad y comunicación con la comunidad.

a) **Policía al servicio de los intereses generales.** La legitimación última de la función policial en un Estado social de Derecho no puede ser otra que la defensa de los intereses comunitarios. La Policía no tiene intereses propios, específicos, distintos de los generales. Porque no es un incontrolado "poder autónomo", ni una "subcultura" ocupacional, ni una de las instancias "administradoras de la criminalidad al servicio de los poderosos". Los "valores" e "intereses" de la Policía son los "valores" e "intereses" de la sociedad, de la sociedad plural y democrática: con ellos se identifica inequívocamente y a ellos sirve. La sociedad debe tenerlo también presente, y a todos corresponde la responsabilidad de neutralizar viejos estereotipos y síndromes degradantes.

Dos tesis significan, de un modo u otro, la negación de este punto de partida obligado: la concepción marxista del sistema legal y la teoría sociológica que caracteriza a la Policía como "subcultura ocupacional".

Según la concepción **marxista**, la justicia y el sistema legal no están estructurados para "luchar" contra la criminalidad, sino para "administrarla" de acuerdo con los intereses de las clases poderosas. Las instancias del control social (Policía, Fiscales, Jueces, etc.), siempre al servicio de aquéllas —de las clases opresoras—, reclutan su clientela de las filas de las clases trabajadoras, su cantera natural, realizando el "trabajo sucio". No son, pues, fieles correas de transmisión de legítimos mandatos normativos, sino mecanismos que aplican selectiva y discriminatoriamente al caso concreto decisiones legales acordadas en interés de los poderosos (56).

La premisa ideológica, sin embargo, no puede compartirse. En una sociedad plural y democrática, las leyes tienen que expresar la voluntad general, ajustándose a los intereses mayoritarios. Y, en consecuencia, las instancias del control social (Policía, Jueces, etc.) deben trasladar a la realidad, fielmente y sin desviaciones sustanciales, aquellas definiciones. Porque carecen de autonomía y, por tanto, no tienen otros valores e intereses que los generales. Ahora bien, la experiencia empírica demuestra que el discurso jurídico-político transcrito legitima a las instancias del control social, pero no necesariamente el concreto funcionamiento de las mismas, a menudo sesgado, discriminatorio, irregular. Nada se solucionaría ocultando, enmascarando o justificando esta evidencia. Hay que asumirla con realismo, denunciarla, críticamente, y establecer los oportunos mecanismos de control que neutralicen o corrijan estas significativas quebras.

No menos demoledora y perniciosa para la legitimación de la Policía en su caracterización como "**subcultura**" ocupacional (57), por cuanto atribuye a aquélla un marco de autonomía que aísla e incomunica a la Policía de la sociedad, haciéndola sucumbir a la tentación endogámica.

En efecto, para un sector doctrinal (58) la Policía responde a las características sociológicas de toda subcultura (ocupacional): es una organización burocrática —se dice— con singularidades muy específicas, peculiares mecanismos de socialización, facultades discrecionales, rasgos y habilidades propios de sus miembros, aislamiento y hermetismo (59), actitud de suspicacia respecto al público y resistencia al cambio (60). Sus individuos, debidamente seleccionados y socializados, responderían a unos perfiles muy definidos (61), motivaciones, etc. (62), confirmándose de este modo conocidos estereotipos.

Tampoco es de recibo la imagen de la Policía al servicio de sí misma y de sus propios intereses, aislada de la sociedad, de los valores y demandas de ésta, incomunicada incluso de las otras instancias del control social, autónoma, hermetica, fiel reflejo del espíritu y hábitos corporativistas (63), reacia a todo tipo de control externo y que ejerce, de forma sesgada, importantes poderes discrecionales. Ni es de recibo, ni responde a la realidad. Los estudios empíricos que sirven de soporte a las teorías subculturales —fiel reflejo de la realidad norteamericana, por cierto, pero no extrapolables— desmienten, en todo caso, la supuesta estructura monolítica y uniforme propia de toda subcultura, al constatar la existencia de una pluralidad de grupos y subgrupos en el seno de la organización policial, enfrentados entre sí (64). Pero además, la imagen que tiene la sociedad de la Policía y el modo en que percibe la función que ésta desempeña (65), y la imagen que tiene la Policía de sí misma (66) distan mucho de ciertos estereotipos (67) y, desde luego, de lo que se entiende por subcultura. En puridad no cabe hablar de "subcultura", sino de una institución en la que concurren dos notas destacadas: que ejerce una posición de supremacía, de autoridad, por razón del rol que ostenta, y que está sometida a una persistente exigencia social de efectividad y rendimiento. El aislamiento, la incomunicación y la soledad social de la Policía no sólo dificultan seriamente el cumplimiento eficaz de su función, sino que añaden dosis elevadas de angustia, ansiedad y estrés a la realidad personal y familiar de sus miembros (68). Razón por la que, en determinados conflictos y situaciones, dicho aislamiento de la Policía no es más que un objetivo estratégico, en el marco de la guerra psicológica.

b) **La efectividad policial.** La función policial debe ser contemplada no sólo desde la perspectiva de su legitimidad, sino también desde la de su efectividad o rendimiento. Pero entonces el teórico se enfrenta a problemas sin fácil solución. Una primera dificultad, conceptual y de gran carga ideológica, estriba en la delimitación de la propia idea de "efectividad": de sus presupuestos, límites, etc. Una segunda es de naturaleza técnica: determinar sus indicadores, métodos de evaluación, para diagnosticar después con tales instrumentos el grado de efectividad de un sistema concreto.

Si la noción de efectividad se entiende en relación con el delito (prevención y castigo) —y en su sentido "real", no "simbólico"—, no puede exigirse entonces ni del sistema legal ni de la Policía un éxito absoluto (69): ni cabe

esperarlo. Porque la meta última político-criminal no es "extirpar" por completo la delincuencia, a toda costa y a cualquier precio, sino controlarla razonablemente (70). Y porque, desde luego, el sistema legal cuenta con unas limitaciones estructurales, intrínsecas, que circunscriben su virtualidad y capacidad de respuesta (71); tampoco es viable un control eficaz del delito sólo a través de la acción policial o del sistema legal.

No sólo eso: precisamente por los citados condicionamientos internos y funcionales del sistema, carece de sentido la pretensión ingenua de mejorar sucesiva e indefinidamente los resultados de la "cruzada" contra el delito, incrementando de forma progresiva y sin límites el rendimiento del sistema. No siempre podrá darse "una vuelta más al tornillo".

En cuanto a la elección de indicadores y técnicas de evaluación de la efectividad, se añaden otras dificultades adicionales, tanto en el ámbito estrictamente "metodológico" como en el "interpretativo", de modo que falta un elemental consenso en torno a cuestiones fundamentales. Parece admitirse hoy en la doctrina, por ejemplo, que el incremento de la criminalidad (registrada) no debe interpretarse necesariamente —y sin más— como expresión del correlativo fracaso del control social (72). Sin embargo, siguen existiendo opiniones controvertidas sobre problemas como la entidad y significación de la "cifra negra", o la relación existente entre intensidad de la intervención policial y la tasa de delincuencia (73); problemas fundamentales.

Pero cualquier elucubración teórica o académica sobre la eficacia del sistema legal y sus agencias choca frontalmente con la "espantosa caricatura" de éste que suministra la realidad cotidiana (74). Fracaso cuantitativo y cualitativo que el ciudadano percibe y contesta "irónicamente" (75), retirándole su confianza y colaboración (76). Pues sólo un porcentaje simbólico, mínimo, de los delitos que se cometen caen, de hecho, en las redes de la justicia; y ésta, por desgracia, descarga sistemáticamente sus iras sobre los de siempre. Hablar, pues, de la efectividad del control social y de sus instancias es hablar de efectividad relativa y simbólica, o, mejor: de grados de ineffectividad, si es que la polémica no discurre en un plano puramente académico.

c) **Policia y comunidad:** la "imagen" de la Policía. Legitimidad, profesionalidad y efectividad son notas fundamentales de la función policial, pero no suficientes.

La sociedad tiene que percibir, además, y valorar de modo positivo a su Policía con las actitudes del ciudadano, renovando así la confianza y refrendo que la Policía necesita. En otro caso, Policía y sociedad se distanciarán, con las negativas consecuencias que el aislamiento y la incomunicación comportan: autonomía y descontrol de la Policía, síndrome de soledad en ésta, actitudes de recelo y desconfianza recíprocas, consolidación de peligrosos estereotipos, no colaboración del ciudadano con el sistema y sus diversas instancias... Es imprescindible, por tanto, que la Policía sepa trasladar al ciudadano su imagen de servicio a la comunidad, de institución plenamente integrada en el sistema legal de la sociedad a la que pertenece, comprometida e identificada con la tutela de los intereses generales. Pues una atenta valoración de los estudios científicos realizados hasta la fecha parece revelar dos datos muy significativos: que la sociedad no concibe a la Policía como grupo autónomo y aislado, sino como parte o pieza de un engranaje (legal), cuyo funcionamiento condiciona su propia imagen, y que la percepción de la actividad y función policial por los diversos grupos sociales depende más del contenido y características de dicha actividad (represora, asistencial, etc.) que del estatus socioeconómico de los destinatarios de la misma (77). A este enfoque "comunicativo" responden los numerosos programas emprendidos en todos los países de nuestro entorno político y cultural para mejorar la "imagen" de la Policía y las "relaciones" de ésta con la sociedad. En el bien entendido de que no se trata de un mero problema de "marketing", de "imagen", sino mucho más profundo: redefinir el rol de la Policía en una sociedad plural y democrática, incorporando la perspectiva psicosocial al análisis científico de los presupuestos y condicionamiento del ejercicio de la función policial.

Conclusiones

1. De lo expuesto puede inferirse que la función policial suscita, básicamente, tres problemas. Uno, **político-conceptual:** la definición o diseño de su contenido, del rol de la Policía en una sociedad plural y democrática. En segundo lugar, una cuestión **operativa:** cómo instrumentar dicho modelo, seleccionando, dotando y adiestrando a los candidatos adecuados para que cumplan las funciones que se les asignan. Por último un aspecto **psicosocial, comunicativo,** de gran trascendencia: establecer

mecanismos que hagan posible una relación fluida y positiva entre la Policía y la sociedad y generen actitudes favorables, clima de reciproca confianza y comprensión, colaboración mutua, mejor sincronización, etc., ponderando con sensibilidad el modo en que los diversos grupos y subgrupos sociales perciben y valoran la actuación policial.

2. En cuanto al **modelo** de Policía que pueda obtener mayor consenso en el marco jurídico-político trazado (Estado "social" de Derecho), basten algunas pautas. Ha de partir de la caracterización del crimen como problema "social", con todas sus implicaciones: aceptando que ni la Policía debe ocuparse sólo del crimen, ni lo contrario: que el crimen interese sólo a la Policía. Ha de asumir, sin reservas, la necesidad de respuestas sociales al delito, dirigidas no sólo a su represión, sino también a la reparación de los perjuicios derivados del mismo y, sobre todo, a su prevención, insertando la función policial en una acción previsorá coordinada, científica, atenta a la selectividad del fenómeno delictivo y orientada a la obtención de un control razonable y eficaz del crimen con el menor coste social.

3. La función policial ha suscitado vivos **debates**. En una primera etapa preocupaba su profesionalización y equipamiento. Después la denuncia y crítica política (ideológica) de la corrupción y abusos del "poder policial" para reclamar el control democrático del mismo. En los últimos lustros su efectividad, su rendimiento, así como el establecimiento de una relación fluida y positiva entre la Policía y la sociedad que genere en la ciudadanía actitudes más favorables hacia aquélla. Este enfoque "comunicativo" cobra progresiva importancia y debe ser tenido en cuenta en el momento de seleccionar y adiestrar a sus miembros. La Policía no sólo es —y debe ser— una instancia más del control social formal, perfectamente integrada en éste e identificada con los valores e intereses de la comunidad, sino que el ciudadano tiene que percibirla así valorando positivamente su funcionamiento. En vano tratará de cumplir su cometido si la comunidad —con razón o sin ella— ve en la Policía un poder autónomo e incontrolado, ajeno y distante de las exigencias sociales. La incomunicación produce aislamiento, soledad, incomprensión y rechazo. ■

NOTAS

- 1) El presente texto es una transcripción, corregida y anotada, de la Ponencia que defendí el 17 de julio de 1989 en el Seminario "POLICIA Y SOCIEDAD", organizado por la UIMP y la Dirección General de la Policía (Santander). Conserva, por ello, la estructura básica y características de aquélla. Aprovecho esta nota aclaratoria para expresar mi agradecimiento a la Dirección General de la Policía —y, en particular, a los responsables del Seminario: Elena Jiménez Quintana y Aquilino González Hernando— por la anable deferencia que tuvieron al invitarme a participar en el mencionado Seminario.
- (1) Todas las teorías (precientíficas) que expresan tal convicción responden a un mismo origen y fundamento: la no aceptación de la "normalidad" del delito y el delincuente. Por ello se condena al crimen al mundo de lo irracional, de lo fatal o de lo patológico. Sobre el problema, vid. GARCIA-PABLOS, A.: "La normalidad del delito y el delincuente". (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1986, número 11, páginas 325 a 346.)
- (2) Sobre el denominado "principio de diversidad" (del delincuente), vid. GARCIA-PABLOS, A.: Manual de Criminología. Introducción y teorías de la criminalidad. Madrid, 1988 (Espasa Calpel), páginas 244 y sigs. y 689 y sigs.
- (3) Respecto a las funciones "simbólicas" —por oposición a las funciones "reales" o "instrumentales" del Derecho Penal—, vid. BARATTA, A.: Criminología y Dogmática Penal. Pasado y futuro del modelo integral de la Ciencia Penal, en: Papers. Revista de Sociología, número 13 (Sociedad y Delito), Barcelona, Universidad Autónoma, 1980, páginas 41 y sigs.
- (4) Vid. FERRI, E.: Los nuevos horizontes del Derecho y del procedimiento penal, 2.ª edición, versión castellana de Pérez Oliva, I., Madrid, Góngora, 1987, especialmente, páginas 23 y sigs. Cf. GARCIA-PABLOS, A.: Manual de Criminología, cit., pág. 249.
- (5) Las implicaciones derivadas del marco político en el que han de insertarse tales funciones —y el desempeño de las mismas (el Estado social de Derecho)— no corresponden a la temática específica de este trabajo.
- (6) Vid. supra, nota 1. Con relación a los modelos teóricos explicativos del crimen, que parten de la "normalidad" de éste, cf. GARCIA-PABLOS, A.: Explicaciones estructural funcionalistas del delito, en Delincuencia. Teoría e investigación, Madrid (Alpe), 1987, págs. 165 a 193.
- (7) Sobre el elasticismo, vid. GARCIA-PABLOS, A.: Manual de Criminología, cit., págs. 197 y sigs.
- (8) FERRI, E.: Il dinamismo biologico di Darwin, en: Arringher e Discorsi, Dall'Oglio Ed., 1958, Milán, pág. 351.
- (9) FERRI, E.: Los nuevos horizontes, cit., págs. 23 y sigs.
- (10) Sobre la "Besserungstheorie" de origen germano y el correccionalismo español, vid. GARCIA-PABLOS, A.: Estudios penales, Barcelona, Bosch, 1984, págs. 36 y siguientes.
- (11) GARCIA-PABLOS, A.: La normalidad del delito y el delincuente, en: Estudios de Derecho Penal en homenaje al Profesor L. Jiménez de Asúa, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, monográfico 11 (1986), págs. 325 a 346.
- (11 bis) Vid. JIMENEZ BURILLO, F.: Psicología social y sistema penal (comp. de Jiménez Burillo y Clemente), Alianza Universidad Textos, pág. 19.
- (12) OVCHARCHYN DEWITT, Ch., y otros: Approaches toward social problems: a conceptual model, en: Basic and Applied Social Psychology, 24 (1981), págs. 275 a 287. Cf. JIMENEZ BURILLO, F.: Psicología social y sistema penal, cit., págs. 19 y sigs.
- (13) Sobre la "empatía", vid. GARCIA-PABLOS, A.: Manual de Criminología, cit., págs. 477 y 668; MATZA, D.: El proceso de desviación, Madrid, Taurus, págs. 28 a 55.
- (14) Vid. JIMENEZ BURILLO, F.: Psicología social y sistema penal, cit., pág. 96.
- (14 bis) En este sentido: CLARENCE SCHRAG, Crime and Justice: American Style (Washington, DC, Government Printing Office), 1970, pág. 47. Cf. SIEGEL, L.J.: Criminology, West Publishing Company St. Paul, Minnesota, 1983, página 448.
- (15) Me refiero al estudio realizado en 1983 sobre la Policía Municipal de Madrid, del que da cuenta Jiménez Burillo (vid. Psicología social y sistema penal, cit., pág. 96, nota 7), y también los datos facilitados por la Oficina de

- Relaciones Informativas y Sociales de la Dirección General de la Guardia Civil (ORIS) que aporto en mi trabajo "Policía y delito a la luz de la Criminología", publicado en: Cuadernos de la Guardia Civil, número 2, 1989, página 41, y ahora reproducido.
- (116) Así, COHN, A., y UDOLF, R.: *The criminal Justice system and its psychology*. New York, Van Nostrand, Co. 1979. Cfr. JIMENEZ BURILLO, F.: *Psicología social y sistema penal*, cit., pág. 96.
- (117) Sobre el problema, vid. JIMENEZ BURILLO, F.: *Psicología social y sistema penal*, cit., págs. 96 y sigs.
- (118) En términos metafóricos podría decirse que una valoración más solidaria y congruente del crimen como problema comunitario sugeriría trasladar las competencias sobre el mismo de los Ministerios de Justicia y del Interior a un hipotético Ministerio de nueva planta sobre "Bienestar social y calidad de vida".
- (119) Así, BARATTA, A.: *Integración-prevenición: una nueva fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica*, en: Cuadernos de Política Criminal, número 24 (1984), página 545. Cfr. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., pág. 530.
- (120) Sobre el moderno clasiismo, vid. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, 1987, Walter de Gruyter, págs. 364 y sigs.; GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., págs. 202 y sigs. A esta orientación reciente pertenecen, entre otros: G.S. Becker (1968), I. Ehrlich (1973), A.P. Bartel (1979), W.M. Landes (1979), G. Tulloch (1980), Ph. J. Cook (1980), Sh. y R. Schinnar (1975), etc.
- (121) Por ello, las concepciones más avanzadas sugieren un Derecho penal que no mire sólo al pasado y agote las relaciones individuales entre autor y víctima, sino al futuro, incidiendo positivamente en ambos: no un "Tätervergeltungsstrafrecht", sino un "Tätereinwirkungsstrafrecht". No un Derecho Penal autónomo y suficiente, monopolizador de la respuesta del Estado al crimen, sino un Derecho Penal inserto en el Derecho de planificación social, que arbitre los mecanismos de compensación de un doloroso accidente social: el delito. Cfr. GARCIA-PABLOS, A.: *Estudios Penales*, cit., págs. 136 y sigs. (siguiendo un conocido trabajo de NAUCKE, W.).
- (122) Una crítica contundente a la simplista explicación del mecanismo disuasorio del castigo que hace el modelo clásico, indicando su mayor complejidad real y la necesidad de ponderar otras variables: ALVIRA MARTIN, F.: *El efecto disuasor de la pena*, en: *Estudios penales y criminológicos*, 1982/83, Santiago de Compostela, VII, págs. 11 a 25.
- (123) No se puede luchar contra el crimen sólo a golpe de leyes penales. Ni cabe obtener progresiva e indefinidamente un más eficaz rendimiento del sistema legal en tales cometidos, porque pesa sobre éste una limitación estructural. Sobre el problema, vid. KAISER, G.: *Introducción a la Criminología*, 7.ª edición (traducida por Rodríguez Devesa), Dykinson, pág. 119; GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., pág. 107.
- (124) Sobre la "selectividad del crimen" éste se concentra significativamente en torno a una serie de variables personales, espaciales y temporales, porque escoge el momento, el lugar, la víctima... más propicios y las posibilidades preventivas que tal realidad depara, vid. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., pág. 674.
- (125) Así, GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., página 107.
- (126) Vid. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., págs. 368 y siguientes. Sobre el problema, vid. JEFFERY, C. R.: *Crime Prevention Through Environmental Design*, Londres, 1977, Sage; del mismo: *Punishment and deterrence: A Psychological statement (Biology and Crime)*, 1979, Sage; también de Jeffery: *Criminal Behavior and the Physical environment*, en: *American Behavior Scientist*, 20, 1976, págs. 149 a 174.
- (127) En cuanto al síndrome del "trabajo sucio" y su sustrato ideológico desde un enfoque crítico y marxista, vid. LAUTMANN, R.: *Politische Herrschaft und polizeilicher Zwang*, en: Johannes Feest Rüdiger Lautmann, edits.: *Die Polizei*, Opladen, 1971, págs. 11 a 30; BRUSTEN, M.: *Polizei-soziologie und gesellschaftliche Praxis*, Arbeits Kreis JungerKriminologen: Die Polizei, Neuwied Darmstadt, 1975, págs. 13 a 39; JIMENEZ BURILLO, F.: *Psicología social y sistema penal*, cit., págs. 91 y sigs.; cfr. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., págs. 58 y sigs.
- (128) El funcionamiento selectivo y discriminatorio de todas las instancias del control social es uno de los axiomas del "labeling approach". Cfr. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., págs. 581 y sigs.
- (129) Así, por ejemplo, TERRENCE JONES, E.: *Evaluating Everyday Policies: Police Activity and Crime Incidence*, 1973, en: Lee R. McPheters/William B. Stronge edits., *The Economics of Crime and Law Enforcement*, Springfield, Illinois, 1976, págs. 347 a 359. Cfr. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., pág. 368.
- (130) Cfr. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., págs. 368 y 369.
- (131) Entre las variables "personales" hay que incluir al grupo de infractores y a los grupos y subgrupos de víctimas potenciales.
- (132) Respecto a la distinción, vid. KAISER, G.: *Criminología*, cit., págs. 125 y sigs.; CLEMENTE DIAZ, M.: *La orientación comunitaria en el estudio de la delincuencia*, en: *Psicología social y sistema penal*, cit. (por Jiménez Burillo, F., Clemente Díaz, M., y otros), págs. 384 y sigs.
- (133) Miedo al delito: origen y prevención. Tesis doctoral presentada en Valencia por RAFAEL BERENGUER MEDAVILLA, bajo la dirección de GARRIDO GENOVES, V., y MONTORO GONZALEZ, L. (1989), Facultad de Psicología.
- (134) Vid. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., págs. 767 y siguientes.
- (135) KERNER, H.J.: *Fear of Crime and Attitudes Towards Crime*, en: *Annales Internationales de Criminologie*, 17 (1978), págs. 83 a 99. Cfr. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., pág. 768.
- (136) Prueba de que el miedo al delito no siempre tiene un sustrato real es el resultado que arrojan las encuestas de victimización, de ellas se desprende, por ejemplo, que quienes más temen al delito son, de hecho, los menos victimizados. Que los delitos que más miedo desencadenan son los que menos se producen. Y que no siempre delinquen más —ni cometen delitos más graves— las personas (los jóvenes) que más temor inspiran. Cfr. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., págs. 97 y sigs.
- (137) PROL, J.: *La Policía y su colaboración con los grupos socioculturales*. Ponencia presentada en el XII Curso de Alta Especialización para fuerzas de Policía, 1989.
- (138) Cfr. SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., pág. 772.
- (139) Vid. RICO, J.M.: *Policía y sociedad democrática*, Madrid, 1983 (Alianza Editorial), págs. 9 y sigs. Dado que, como observa JIMENEZ BURILLO, F., dicho proceso responde a otras claves en Europa (donde son raros los estudios científicos sobre la Policía) y la mayor parte de los datos obtenidos proceden de la realidad norteamericana, es conveniente una actitud de cautela y reserva que evite fáciles extrapolaciones. Cfr. JIMENEZ BURILLO, F.: *Psicología social y sistema penal*, cit., págs. 91 y sig., especialmente, 93, nota 3.
- (140) Así lo entiende COCHRAN, R.: *Community Liaison Officers*, London, Home Office Research and Planning Unit, 1984. Cfr. CLEMENTE DIAZ, M.: *Algunas cuestiones metodológicas y técnicas sobre la investigación psicossocial en el área legal*, en: *Psicología social y sistema penal*, cit., pág. 35.
- (141) Véase, por ejemplo: JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, en: *Psicología social y sistema penal*, cit., págs. 91 a 103 y bibliografía que el autor recoge; CLEMENTE DIAZ, M.: *Algunas cuestiones metodológicas y técnicas...*, cit. (en la misma obra), págs. 27 a 44 (y reseña bibliográfica del trabajo); GARRIDO GENOVES, V.: *Relaciones entre la sociedad y el sistema legal (en la obra citada)*, págs. 45 a 60; SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., págs. 438 a 475; SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., págs. 55 a 66.
- (142) Cfr. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 403. En el sentido del texto, REISS, A.: *Police and the Public*, 1972, New Haven Conn: Yale University Press.
- (143) Así, SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 403.
- (144) Así, SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 438.
- (145) Cfr. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., página 680.
- (146) Vid. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., páginas 581 y sigs. Una reelaboración del problema, desde un enfoque crítico, analizando la función policial y su necesario control democrático: BARATTA, A.: *Il nuovo rito penale*, en: *Difesa penale*, 1989, Bucalo, págs. 246 y sigs.
- (147) Vid. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, en: *Psicología social y sistema penal*, cit., páginas. 91 y 92.

- (47) Vid. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., págs. 443 y sigs.
- (48) Vid. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 438.
- (49) Vid. BITTNER, E.: *The Functions of Police Modern Society*, New York, Aronson, págs. 63 y sigs.
- (50) Sobre la caracterización ideológica de la Policía como instancia "administradora" de la criminalidad desde el llamado paradigma de "conflicto", vid. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., págs. 633 y sigs. (especialmente, 636).
- (50) bis Una contraposición entre ambos modelos, en: GARRIDO GENOVES, V.: *Relaciones entre la sociedad y el sistema legal*, cit., págs. 45 a 52.
- (51) Con relación a los estudios sincrónicos y de series temporales de LOFTIN y McDOWALL (*The Police, crime and economic theory: an assessment*, en: *American Sociological Review*, 47, págs. 393 a 401) y SPITZER y SCULL (*Privatization and capitalist development: the case of the private police*, en: *Social Problems*, 1977, número 25, págs. 18 a 29), vid. JIMENEZ BURILLO, F.: *Psicología social y sistema penal*, cit., pág. 92.
- (52) Cfr. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 438; JIMENEZ BURILLO, F.: *Psicología social y sistema penal*, cit., págs. 101 y sigs.
- (53) Vid. CLEMENTE DIAZ, M.: *Algunas cuestiones metodológicas...*, cit., págs. 34 y sigs., y reseña que ofrece el autor sobre algunas escalas de actitudes (Brodsky y Smitherman, Leuz, Boume) y proyectos basados en la observación directa (Pillavin y Briar, Black, etc.) Véase también GARRIDO GENOVES, V.: *Relación entre sociedad y sistema legal*, cit., págs. 53 y sigs., quien cita, entre otros, los estudios sobre actitudes de Albrecht y Green, Seaghton y Condon, etc. Id. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., págs. 100 y sigs. y bibliografía aportada por el autor.
- (54) Cfr. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., pág. 102; GARRIDO GENOVES, V.: *Relación entre sociedad y sistema legal*, cit., págs. 54 y sigs.; CLEMENTE DIAZ, M.: *Algunas cuestiones metodológicas*, cit., pág. 35; SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 438; PROL, J.: *La Policía y su colaboración con los grupos socioculturales*, Ponencia, cit.
- (55) Cfr. GARRIDO GENOVES, V.: *Relación entre sociedad y el sistema legal*, cit., pág. 54, y reseña que el autor aporta.
- (55) bis Vid. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., págs. 101 y sigs.
- (56) Sobre el problema, vid. GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., págs. 634 y sigs.
- (57) Cfr. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., págs. 459 y sigs.
- (58) Vid. en: JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., págs. 92 y sigs., nota 2; SCHNEIDER, H.J.: *Kriminologie*, cit., págs. 56 y sigs.
- (59) Acentuando el aislamiento y el hermetismo de la subcultura policial, BITTNER, E.: *The function of Police in Modern Society*, cit., págs. 63 y sigs.
- (60) Cfr. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 403.
- (61) Sobre los "rasgos de personalidad" existe una abundante literatura de la que dan cuenta, entre otros, SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., págs. 459 y sigs.; LUNDMAN, R.: *Police an Policing*, New York, 1980, Holt, Rinehart and Winston; SKOLNICK, J.: *Justice without Trial*, 1960, New York, Wiley; WESTLY, W.: cit. por NIEDERHOFFER, A.: en: *Behind the Shield: The Police in Urban Society*, 1967, Garden City, N.Y. Doubleday, pág. 65; ROCKEACH, M.; MILLER, M., y SNYDER, J.: *The Value Gabetween Police and Policed*, en: *Journal of Social Issues* (1971), págs. 155 a 171; TEEVAN, J., y DOLNICK, B.: en: *The Values of the Police, A Reconsideration and Interpretation* (*Journal of Police Science and Administration*, 1, 1973, págs. 366 y sigs.); MAANEN, J.V.: *Observations on the Making of Policement*, en: *Order under Law Prospect Heights, Ill: Waveland Press*, págs. 59 y sigs.; KIRKHAM, G.: *A Professor's Street Lessons*, en: *Order under Law*, cit., págs. 81 sigs.; BITTNER, E.: *The Functions of Police in Modern Society*, cit., págs. 63 y sigs.; NIEDERHOFFER, A.: *Behind the Shield: The Police in Urban Society* (Garden City, N.Y., 1967, Doubleday, págs. 63 y sigs.); JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., págs. 94 a 96 y referencia bibliográfica allí citada.
- (62) Véase JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., págs. 94 a 96 y referencia bibliográfica allí citada.
- (63) La "solidaridad" policial, "espíritu de cuerpo", etc., son uno de los datos más característicos de la organización policial a juicio de quienes califican a ésta de "subcultura". Por todos: BITTNER, E.: *The Functions of the Police*, cit., pág. 63.
- (64) En este sentido, JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., pág. 100.
- (65) Sobre el problema, documentadamente, JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., páginas. 100 y sigs. También: GARRIDO GENOVES, V.: op. cit., págs. 53 y sigs.
- (66) Vid. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., pág. 101, nota 15.
- (67) Algunos estereotipos son claramente injustos. Así la imagen policial que difunde REISS, A.J. (*Police brutality: answer to key questions*, en: *Crime, criminology and contemporary society*, 1970, Dorsey Press, R.D. Knudten edit., págs. 225 a 238): "... criticada por la prensa, odiada por las clases bajas, respetuosa con las clases altas, obstinada por los tribunales, mal pagada por los políticos, defensiva, negativista, desconfiada..." Cfr. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., pág. 100.
- (68) Vid. SIEGEL, L.J.: *Criminology*, cit., pág. 449.
- (69) Así, JEFFERY, C.R.: *Crime prevention through environmental design*, 1977, Beverly Hills, Sage Public. Cfr. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., pág. 102, nota 17. "No se debe esperar demastado de la Policía en la prevención del delito." Ahora bien, si se interpreta la efectividad en un sentido simbólico, ciertamente la presencia y actuación policial —incluso la ficticia— refuerza de hecho el sentimiento de seguridad personal (asi: HOUGH y HEAL, *Police strategies of crime control*, en: *Developments in the Study of the criminal behavior*, 1982, volumen 1, John Wiley, M.P. Feldman, eds., págs. 27 a 50).
- (70) En este sentido, GARCIA-PABLOS, A.: *Manual de Criminología*, cit., págs. 674 y sigs.
- (71) Así, KAISER, G., siguiendo a POPITZ y BRAUNECK: *Introducción a la Criminología*, cit., pág. 119.
- (72) Sobre el problema vid. KAISER, G.: *Criminología. Una introducción a sus fundamentos científicos*, Madrid, 1978 (Espasa Calpe), pág. 89.
- (73) Un ejemplo de las controversias interpretativas es la tests que sustentan LOFTIN y McDOWALL (*The Police, crime and economic theory: an assessment*, cit., 1982, págs. 393 y sigs.) en orden a la correlación: para ellos, "causalidad" entre "intensidad policial" y "tasa de delincuencia". Para los autores citados un aumento de la intensidad policial determina un correlativo incremento de la tasa de delitos; y un aumento de la tasa de criminalidad, a su vez, conllevaría una disminución proporcional de la intensidad policial. Cfr. JIMENEZ BURILLO, F.: *Aspectos psicossociológicos de la Policía*, cit., pág. 92.
- (74) De "espantosa caricatura" lo califica SCHEMBRI, A.J.: *The victim and the criminal justice system*, en: *Victims and Society*, Washington, DC, Visage Press, E.C. Viano, ed., 1976, págs. 349 y sigs.
- (75) Utilizo el término "ironía" en su sentido simbólico. Vid., sobre el tema: MATZA, D.: *El proceso de desviación*, cit., páginas. 28 y sigs.; BARATTA, A.: *La vida y el laboratorio del Derecho. A propósito de la imputación de responsabilidad en el proceso penal*, *Doxa*, 5 (1988), apartado 4. ("La Escuela de la ironía: historia, ciencia social y sabiduría popular.")
- (76) Sobre el problema, vid. GARCIA-PABLOS, A.: *Hacia una redefinición del rol de la víctima en la Criminología y en el sistema legal*. En: *Estudios penales, en homenaje a A. Fernández Albor*. Santiago de Compostela, 1989, página 327.
- (77) En este sentido, GARRIDO GENOVES, V.: *Relación entre la sociedad y el sistema legal*, en: *Psicología social y sistema penal*, cit., pág. 55.