



# Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea

Jesús Requena Hidalgo

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

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

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

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

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

**Tesis Doctoral**

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

**Jesús Requena Hidalgo**

Director:  
**Dr. Horacio Capel Sáez**  
Catedrático de Geografía Humana

**Primera parte**

**Policía y desarrollo urbano en el siglo XIX.**

**Una perspectiva geográfica sobre la creación de la policía.**

## Capítulo 1

# LA ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES DE POLICÍA EN LA CIUDAD

Como he afirmado en la Introducción, la policía, su organización y su actividad son fenómenos eminentemente geográficos. Pero también son profundamente políticos y, en consecuencia, su estudio pasa por la comprensión del Estado, que no es ajeno a las nociones de espacio, tiempo y poder. A mi juicio, siguiendo a Miles Ogborn, interesa tener siempre presente la historia de la formación del Estado y la geografía de los mecanismos a través de los que dicha formación se produce, entre los que está la organización y reorganización de los servicios de policía<sup>1</sup>. Aquí, pensando en la ciudad contemporánea, interesan los de prestación municipal en general y, más concretamente, en el Ayuntamiento de Barcelona.

La historia de la administración local sólo puede ser comprendida en el contexto más amplio de la historia social y política en la que se desarrolla. Como parte de la política general, las soluciones que en su ámbito se dan deben ser puestas en relación con las ideologías y aspiraciones que los distintos actores mantienen en su pugna por el poder, con sus modelos políticos y sus métodos de gobierno. Además, deben tenerse igualmente en cuenta las tensiones que originan las tendencias de las clases dominantes a perpetuar su *status quo*, deformando, en lo preciso, la aplicación de leyes que pueden perjudicarles. Así, en la España del siglo XIX coinciden una legislación liberal, más o menos progresista y democrática, con unas oligarquías interesadas en retrasar el desarrollo político y social del

país. Y es en la esfera de lo local, de la vida concreta en las ciudades y en sus barrios, donde estas tensiones se manifiestan con una gran nitidez y crudeza.

La reforma liberal de la administración local española y la aparición de la policía en la ciudad tiene innegables conexiones con un proceso general de reformulación del concepto de Estado y, de manera más específica, del modo en que se ejerce su poder, que parte del siglo XVII y se afianza desde finales del siglo XVIII. Como resultado de esta revisión, aparecen en nuestro país los Tratados de Policía, concreciones técnicas de una nueva concepción del control social en las que el término policía hace referencia a la organización y la administración de la *polis*.

La aparición y el posterior desarrollo de los cuerpos de policía municipal pueden también interpretarse desde esta perspectiva amplia de la historia de la formación del Estado. Nuestro régimen municipal se estableció en el siglo XIX, cuando se construyó el Estado liberal sobre los restos del Antiguo Régimen. Es precisamente en esta época de transición cuando Barcelona, al igual que otras ciudades europeas y españolas, creó su cuerpo de policía propio, la Guardia Municipal, un cuerpo uniformado y profesional que se insertaba en el organigrama municipal con la claridad y definición de que adolecían otras clases funcionariales que pudieran identificarse como antecedentes.

Desde su aparición en 1843, la policía municipal de Barcelona ha ido extendiendo su actividad en el espacio y en el tiempo hasta nuestros días. Pero entre sus épocas más interesantes destaca la de su institucionalización y primeras reformas, en la segunda mitad del siglo XIX, cuando aparece entre los problemas de delincuencia y agitación social y política propios del inicio de la industrialización barcelonesa y la labor de ordenar la cotidianeidad de un espacio urbano que cambiaba a un ritmo vertiginoso y que, en consecuencia, exigía de quien lo administraba la flexibilidad necesaria.

En este primer capítulo se presenta la aparición y el primer desarrollo de la policía local de Barcelona, entre la evolución del régimen municipal surgido de la Revolución Liberal y la conformación del modelo policial español, entendida siempre en el enfoque amplio del control social que encontramos en Michel Foucault y Pedro Fraile, que va más allá de las connotaciones de prohibición-represión y vigilancia y se extiende hasta las más positivas

que impregnan "los mecanismos susceptibles de inducir actitudes y configurar comportamientos y opiniones"<sup>2</sup>. Se hace referencia aquí a una institución que surge como un instrumento más del gobierno urbano para la transformación de la naturaleza del espacio en la ciudad, a partir de su propia actividad y de la legislación que ella misma hace cumplir.

### **1.1 La revolución liberal, los municipios y los orígenes del aparato policial en España.**

A finales del siglo XVIII, en España había tres instituciones que se encargaban del mantenimiento del orden y de la seguridad de las poblaciones.

En primer lugar, la Justicia, a través de la Sala de los Alcaldes de Casa y Corte en Madrid y de los corregidores en las demás provincias. Desde 1604, la ciudad de Madrid fue dividida en cuarteles o distritos, y al frente de cada uno de ellos se nombraba a un alcalde, con funciones homologables a las que actualmente tiene un juez, y a unos oficiales, los alguaciles, que se encargaban de hacer rondas, de inspeccionar establecimientos de pública concurrencia y de otras funciones menores, siempre relacionadas con la seguridad dentro de las poblaciones<sup>3</sup>. Desde 1739, como señala el historiador de la policía Martín Turrado Vidal, la Justicia se ayudó de una fuerza armada ciertamente peculiar, la de los "inválidos hábiles", compuesta por militares que habían sufrido la pérdida de algún miembro en su participación en alguna batalla pero que seguían siendo útiles para prestar servicios de armas que mereciesen el pago de algún sueldo<sup>4</sup>.

En segundo lugar estaba el Ejército, como elemento central de las estructuras de seguridad, que se encargaba de la persecución y la represión de la delincuencia considerada entonces como más peligrosa, la que tenía que ver con los contrabandistas y los bandoleros, que formaban partidas armadas.

En tercer lugar, las denominadas policías provinciales o regionales, que, por lo general, también se hacían cargo de la delincuencia en los descampados.

Los antecedentes remotos de la policía urbana en España hay que buscarlos a mediados de este siglo, en 1766, a propósito de los sucesos que se conocen como motín de Esquilache, en referencia al ministro napolitano de Carlos III, Leopoldo de Gregorio, marqués de Esquilache. Dichos sucesos se inscriben en un contexto de descontento popular que tenía que ver con la carestía de los productos de primera necesidad. En él, el ministro de rey se había propuesto modernizar la villa de Madrid, cuyas suciedad, insalubridad e inseguridad eran consideradas como indignas de una Corte ilustrada; tal proyecto incluía la limpieza, la pavimentación y el alumbrado de las calles, la construcción de fosas sépticas y la creación de paseos y jardines. Entre todas estas medidas, se incluyó la renovación de una prohibición existente, la de llevar capa larga y chambergo, ya que se pensaba que el embozo permitía el anonimato y la facilidad de esconder armas, lo que fomentaba toda clase de desórdenes y delitos<sup>5</sup>.

“... quiero y mando que toda la gente civil (...) y sus domésticos y criados que no traigan librea de las que se usan, usen precisamente de capa corta (que a lo menos les falta una cuarta para llegar al suelo) ó de redingot o capingot y de peluquín o de pelo propio y sombrero de tres picos, de forma que de ningún modo vayan embozados no oculten el rostro; y por lo que toca a los menestrales, y todos los demás del pueblo (que no puedan vestirse de militar), aunque usen de la capa, sea precisamente con sombrero de tres picos o montera de las permitidas al pueblo ínfimo y más pobre y mendigo, bajo de la pena por la primera vez de seis ducados o doce días de cárcel, por la segunda doce ducados o veinticuatro días de cárcel (...) aplicadas las penas pecuniarias por mitad a los pobres de la cárcel y ministros que hicieren la aprehensión.”<sup>6</sup>

Después de su publicación, las clases populares, más o menos espoleadas o dirigidas por intereses nobiliarios y eclesiásticos contrarios a los del marqués<sup>7</sup>, reaccionaron sustituyendo el bando por pasquines vejatorios del ministro italiano, el cual, lejos de reconsiderar la medida y su rechazo, ordenó al Ejército que ayudara a las autoridades municipales a hacer cumplir la orden: las multas y el trabajo de los alguaciles, que acortaban en plena calle las capas que no se ajustaban a la prescripción, hicieron que el descontento inicial se tradujera en actos violentos que rápidamente se propagaron por toda España.

El motín, que acabó con el destierro de Esquilache, hizo que el rey tomase medidas para prevenir futuros altercados similares, tanto en la capital como en el resto de ciudades. Así,

además de encargar al Conde de Aranda que descubriera a los culpables de los sucesos, le pidió que tomase medidas de reforma de las estructuras de Justicia. Entre éstas estuvo la división de la ciudad en ocho cuarteles –distritos— y la de cada cuartel en ocho barrios, con la intención de organizar mejor la vigilancia y el control de la población, tanto la que residía en ellos como la que estaba de paso por la Corte. Al frente de cada cuartel se nombró a un alcalde de cuartel, una figura parecida a la del actual juez de primera instancia e instrucción a la que le fueron aumentadas sus atribuciones respecto de las que anteriormente tenía<sup>8</sup>; atribuciones que tenían que ver con la organización de todos los aspectos relacionados con la vida cotidiana, especialmente lo relacionado con su vigilancia, para que mantuviesen el orden. Para ello disponía de información –sobre las tiendas, las posadas, las casas de juegos, la casa del médico, de los maestros de obra, entre otras muchas— y de ayudantes, y conocía a todas las personas que vivían en el cuartel e intentaba conocer a todas las que estaban de paso, así como los motivos de su viaje o de su visita. Directamente o a través de subordinados, realizaba inspecciones a los diferentes establecimientos públicos para evitar precios abusivos o fraudes que pudieran provocar desórdenes. Los alcaldes de cuartel informaban de toda su actividad a la Sala correspondiente y el Gobernador de ésta, a su vez, daba cuenta de todo al presidente del Consejo de Castilla<sup>9</sup>, el cual, finalmente, daba cuenta al rey, como muestra, a modo de ejemplo, el siguiente fragmento, de marzo de 1665:

“En cumplimiento de las órdenes que ha dado a los alcaldes para que en las rondas de sus cuarteles, visitas de posadas, mesones y cassas de juego, y en la averiguación y castigo de los pecados publicos y mozas, bagantes y jente ociosa y mal entretenida cumplan enteramente lo que las leyes y decretos reales les encargan, y que cada semana den cuenta por menor de lo que ha resultado de las diligencias que cada uno ha hecho en su cuartel”<sup>10</sup>

Por otro lado, al frente de cada barrio se puso a un alcalde de barrio, una figura esencial, como se verá más adelante, en la organización de la convivencia y la seguridad en las ciudades españolas hasta la aparición de las policías municipales, a mediados del siglo XIX. A estos alcaldes se les encomendaron funciones claramente policiales que se separaron de la administración de Justicia, como la elaboración de los censos.

Volviendo a las consecuencias del motín de Esquilache, hay que decir que con él se relaciona la creación de la Superintendencia General de Policía, creada por un Real

Decreto de 17 de marzo de 1782, considerada el primer antecedente civil de la institución policial, porque fue el primer intento de concentrar en un único cuerpo las funciones estrictamente policiales, aunque, como señala Turrado Vidal, todavía tuviese una potestad que no corresponde a la policía actual, como es la de juzgar y sancionar. En todo caso, esta Superintendencia fue suprimida en 1792, cuando el Conde de Aranda volvió a ocupar la Secretaría del Estado, porque éste creyó que se apartaba de su proyecto de reforma de la Justicia de 1768, antes mencionado. Aún así, más tarde, en 1807 volvió a aparecer, para ser definitivamente suprimida pocos meses después<sup>11</sup>. De hecho, como afirma Agustí Vehí, todos los intentos que se producen desde los motines de 1766 de organizar una policía civil, separada y distinta del Ejército, dedicada fundamentalmente al control político de la población, especialmente de la de la capital del reino, corrieron la misma suerte que la persona que los impulsó y apenas tuvieron repercusión en otras ciudades y en otros territorios, siendo como era la española, una sociedad, como se ha dicho, rural en la que la Administración se sustentaba, fundamentalmente, en el estamento militar<sup>12</sup>.

En el siglo XVIII, bajo el reinado de Felipe V, la española era una sociedad eminentemente rural. Según el historiador Enrique Martínez Ruiz, la relación entre la población rural y la urbana era de tres a cuatro o de cuatro a cinco; es decir, entre el 75% y el 80% de la población era rural y vivía en el campo<sup>13</sup>. En ella, las formas criminales y los desórdenes se alejaban poco de los que conocieron las épocas feudales<sup>14</sup>. Por ello, el Ejército, tal y como se ha señalado anteriormente, era el principal encargado de dar respuesta a ambos fenómenos y, desde sus diferentes guarniciones repartidas por el todo el territorio, luchaba contra el bandolerismo y el contrabando, las principales formas de delincuencia, al mismo tiempo que auxiliaba tanto a la Administración como a los Tribunales de Justicia.

Por otro lado, en el primer tercio del mismo siglo XVIII, ven la luz diversas experiencias que, de hecho, constituyen los precedentes más antiguos de la policía actual. Se trata de los cuerpos provinciales o regionales de policía, entre los que destaca, por aparecer de los primeros, entre 1720 y 1721, el de los Mossos d'Esquadra, en Cataluña<sup>15</sup>. Si inicialmente esta policía fue de marcado carácter político, directamente vinculada al poder borbónico, a partir de 1736, como observa Nuria Sales, dejó de centrarse en la persecución y en la detención de las antiguas partidas de guerrilleros austracistas para ocuparse de la

persecución de la delincuencia común y la procura de la tranquilidad pública. En este proceso de especialización, todavía incipiente, los Mossos d'Esquadra se convierten, en palabras de la misma Nuria Sales, en una “policía total: policía armada, policía secreta, policía militar, policía judicial, brigadas sociales, de costumbres, políticas y criminales, todo a la vez.”<sup>16</sup>

En el resto de España, aparecieron otras organizaciones similares, de carácter provincial o regional, que, como los Mossos en Cataluña, a pesar de su clara filiación militar, iniciaron este camino de especialización: la Compañía Suelta de Castilla la Nueva, la Compañía de Guardabosques Reales, los Escopeteros de Getares, las Compañías de Infantería Fija de la Costa de Granada, la Compañía de Escopeteros Voluntarios de Andalucía, la Compañía de Fusileros o Miñones de Valencia, la Compañía Suelta de Fusileros de Aragón o los Miñones de Álava<sup>17</sup>.

En todos los casos, estos cuerpos también daban respuesta a las necesidades de orden y seguridad en una sociedad en tránsito hacia un nuevo sistema económico, que aunque deberá esperar al siglo XIX para conocer las primeras expresiones de su protoindustrialización<sup>18</sup>, planteará exigencias que rápidamente superará las propuestas medievales, de corte estrictamente militar. A pesar de que tenían, como se ha dicho, una innegable ascendencia castrense, visible tanto en su organización como en sus uniformes, el hecho de que fuesen funcionalmente independientes les confería una mayor rapidez de respuesta a dichas necesidades y a los requerimientos con ella relacionados. Por otra parte, hay que pensar que esa misma filiación militar favorecía que, de alguna manera, todos estos cuerpos vehiculasen y asegurasen en todo momento la presencia del Estado en todos los territorios, debido a su dependencia respecto de los capitanes generales<sup>19</sup>.

En definitiva, a medida que avanza el siglo XVIII, en el que estas organizaciones protopoliciales desarrollan su actividad, el crecimiento urbano, impulsado por la modernización del Estado y por la progresiva superación del mercantilismo, la doctrina económica del Estado absolutista, fue definiendo nuevos escenarios y nuevas necesidades en materia de orden y seguridad.

A pesar de que, como se ha dicho, la población urbana tenía un peso relativamente bajo, su importancia residía, como hoy en día, en su cualificación y en el mismo hecho de residir donde había un dinamismo social y político mayor, donde tenían sus orígenes las iniciativas más novedosas en todos los campos por la llegada de noticias de otros países a propósito de la actividad comercial y política, y, en este ámbito, donde se tomaban las decisiones que marcaban el pulso del país entero. Como afirma Martínez Ruiz,

“los elementos más ‘inquietos’ de la sociedad se dan cita en la urbe: el noble poderoso, el letrado, el funcionario, el comerciante, el artesano, el oficial, el aprendiz, el mozo de cordel, el campesino desarraigado, el pretendiente, la buscona, el clérigo, el fraile, la monja, el pícaro... y en algunas ciudades los gobernantes y el mismo soberano, al menos temporalmente cuando sus diversiones o retiros no lo empujan hacia los Sitios Reales o sus Palacios, un tanto alejados y pletóricos de dignidad y ostentación, cual corresponde a los templos del culto monárquico.”<sup>20</sup>

En la ciudad del Setecientos, sobre la herencia barroca, tienen lugar los primeros impulsos de ciertos sectores económicos y comerciales bajo los cuales, como se verá más adelante, se dibuja y crece la *ciudad nueva*, que aunque no sea todavía, del todo, una ciudad industrial, tampoco es ya, del todo, la clásica ciudad barroca. Como otras ciudades europeas, algunas de las españolas experimentaron con cada vez más intensidad las consecuencias del crecimiento demográfico, claramente impulsado por las migraciones de entrada, más o menos constantes cuando se consolidaron las posibilidades de desarrollo que facilitó una economía que, desde 1730, se muestra cada vez más vigorosa, especialmente en su vinculación con determinados núcleos urbanos<sup>21</sup>.

Tal y como ocurre en la actualidad, la ciudad era entonces un polo de atracción en muchos sentidos que, junto a los que trabajan en ella, atraían a los considerados como vagos; junto a los poderosos, a los advenedizos; junto a los ricos, a los pobres; junto a los comerciantes y tenderos, a los mendigos; junto a los honrados, a los delincuentes. Como hoy, la ciudad ofrecía trabajo, oportunidades de todo tipo, también de diversión, y, en general, mejores condiciones de vida. Y el trasiego continuo de gentes que vivían en ellas y de mercancías fue complicando de manera creciente el gobierno urbano. Como informa el historiador José Cepeda Adán en relación al Madrid de Felipe V,

“El gobierno municipal de una ciudad como Madrid, que experimenta especiales acontecimientos con la llegada de los Borbones, había de hacerse más complicado cada día por la índole variada de los problemas que debían atender sus autoridades: estancia de la Corte con nuevos modos y costumbres, que, en ocasiones podían chocar con los hábitos tradicionales; establecimiento de forasteros venidos de los más diversos lugares; cuidado del abastecimiento de este gran estómago; atención y vigilancia de la masa marginada de mendigos, siempre numerosos; policía, higiene y reformas en el conjunto urbano”<sup>22</sup>.

Es en este momento cuando se acaba imponiendo la idea de que las ciudades necesitaban controlar y organizar la vida de sus cada vez más diversas poblaciones como exigencia ineludible y primera de cualquier gobierno, y de que para ello precisaban instituciones nuevas, distintas de las conocidas hasta entonces, que eran de naturaleza militar y de usos y procedimientos poco apropiados para aquel propósito. Se acabó imponiendo la idea de que era necesario un aparato policial esencialmente distinto, estable y permanente, especializado en la vigilancia de las clases sociales más populares —que, como se ha mencionado en la referencia a Madrid, ya empezaban a agitarse—, y que, al mismo tiempo —labor esencial en el proceso de construcción del nuevo estado liberal—, asegurase su estructuración a partir de la construcción de carreteras o de la red ferroviaria, o a partir de la imposición de una nueva estructura jurídica o fiscal.

A propósito de la experiencia francesa, Michel Foucault establece de este modo la relación entre el cambio social inducido por la revolución industrial y burguesa, y la necesidad de disponer de una policía nueva, distinta de la anterior:

“Bajo el Antiguo Régimen, la fortuna era esencialmente terrateniente y monetaria. De modo que la burguesía, en tanto que propietaria terrateniente, debía defender su propiedad, por un lado, contra el impuesto real, contra los derechos feudales y, por otra también, eventualmente, contra las rapiñas campesinas en sus cosechas. Debía defender también sus bienes muebles contra los ladrones, contra los salteadores de caminos. Pero cuando la fortuna burguesa se encontró invertida, a gran escala, en una economía de tipo industrial, es decir, invertida en talleres, en útiles, en máquinas-útiles, en materias primas, en stocks, y todo ello fue puesto en manos de la clase obrera, la burguesía puso su fortuna literalmente en manos de la capa popular. Esta tenía, por una parte, por tradición un viejo idealismo, y, por otra, había mostrado en el momento de la Revolución Francesa, que toda una nueva forma de ilegalismo político, de lucha política contra el sistema existente, se había convertido para ella, si no en una costumbre, al menos en una posibilidad. El peligro corrido entonces por las nuevas formas de la fortuna burguesa hizo a la burguesía mucho más intolerante aún hacia esas formas de ilegalismo que, naturalmente, antes ya perseguía, pero con un cierto laxismo. La persecución de los ladrones, la persecución de esa cantidad de pequeñas depredaciones de las que mucha gente vivía todavía bajo el Antiguo Régimen, comenzó a ser sistemática a partir de entonces.”<sup>23</sup>

En el siglo XIX, pasada la ocupación francesa, en la que también se registraron propuestas en materia de seguridad pública que no acabaron de fraguar, el Ejército continuó teniendo un papel importante en el mantenimiento del orden y la persecución de la delincuencia. Desde el punto de vista de la configuración del sistema de seguridad pública en España, puede decirse que nuestro siglo XIX se inició con la creación de la Milicia Nacional, una fuerza civil y local que, con el paso del tiempo, acabó siendo disuelta por la misma burguesía que la promovió, después del alcanzar el poder, cuando optó por los militares y el centralismo a la hora de dar respuesta a la cuestión del orden público y la seguridad<sup>24</sup>.

En 1829 se creó el Cuerpo de Carabineros, para hacerse cargo de la policía fiscal y aduanera del sistema, aunque también se encargaba del orden público cuando era necesario, y en 1844, la Guardia Civil, un instituto de naturaleza igualmente militar que asumió la responsabilidad sobre la seguridad interior como elemento central del aparato policial español.

Entre estos dos cuerpos, las policías provinciales y regionales siguieron manteniendo su actividad hasta bien entrada la centuria<sup>25</sup>, gracias, sobre todo, a su fuero militar, lo que les permitió ser reconocidas en el nuevo sistema policial.

En paralelo a la creación de la Guardia Civil y los Carabineros, la estructura civil de seguridad pública fue objeto de continuos proyectos y reformas y, así, aparecen y desaparecen policías, a medida que lo hacen los ministros que las crean: “El Ministerio de Seguridad Pública (1815) dura lo que se tarda en detener a todo sospechoso de afrancesamiento o de liberalismo; el Cuerpo de Salvaguardias Nacionales (1820) no sale del documento que lo propone; los Celadores Reales y la Superintendencia General de Vigilancia Pública desaparecen cuando se cierran los campos de concentración para liberales progresistas que vigilaban (1823); la Policía General del Reino (1824) sobrevive hasta 1844, al lado de la Policía de Protección y Seguridad Pública y, así, hasta el infinito, sin olvidar a los fanáticos Voluntarios Realistas o al Cuerpo de Orden Público de 1868<sup>26</sup>.”

El sistema se completó con la aparición, a lo largo de todo el siglo XIX, de las policías municipales. La Constitución de 1812 otorgó a los alcaldes la función genérica del

mantenimiento de la tranquilidad y la seguridad de sus vecinos, y para ello puso a su cargo a la Milicia Nacional<sup>27</sup>. La legislación posterior<sup>28</sup> fue reconociendo la existencia de dichos cuerpos municipales de policía que convivieron a nivel local con la Milicia hasta su disolución y que, de alguna forma, recogieron su tradición de autodefensa de las comunidades urbanas y de su responsabilidad en la gestión del orden y la seguridad, de los ciudadanos constituidos en soldados o guardias que encarnaban, según los territorios, el somatén, la hermandad de armas, la partida o la ronda<sup>29</sup>.

Hasta la aparición de las primeras policías municipales, a partir de la década de 1840, los ayuntamientos eran, junto al Ejército y las policías provinciales y regionales, el tercer gran instrumento en el mantenimiento del orden y la seguridad. A falta de tropas o de cuerpos provinciales, sus alcaldes y sus regidores ya organizaban patrullas y rondas para ello.

A partir de 1714 se extendió a todas las poblaciones el modelo de regulación del orden público castellano, originado en Madrid a raíz de las especiales necesidades de seguridad de la Corte, de las que hay constancia, al menos, desde la época de Felipe II, en el siglo XVI<sup>30</sup>. Este, como ya se ha explicado, se basaba en la antigua institución de los alcaldes de corte, de cuartel o de barrio, los cuales, auxiliados por alguaciles y por determinado número de “vecinos honrados”, patrullaban sus respectivas demarcaciones<sup>31</sup>. En 1768, Carlos III hizo denominar definitivamente a esta institución como “de barrio” y dispuso que fuesen elegidos por sus poblaciones entre los vecinos de probada honradez para hacerse responsables de la función de policía. Más tarde, en 1788, los corregidores y los alcaldes mayores, vieron ampliadas sus obligaciones en materia de seguridad pública.

Esta reforma fue considerada de una gran oportunidad, no únicamente para las mismas ciudades en las que se aplicó, también para muchas localidades que tenían un territorio más reducido, y también se exportó a las ciudades americanas dependientes de la monarquía hispánica<sup>32</sup>.

Según Mercè Gras, en Cataluña ya existía un precedente de esta medida de policía, pues el mariscal duque de Berwick, poco después de 1714, creó la figura del comisario de barrio en las principales poblaciones catalanas, en concreto en todas las cabezas de partido y en las plazas fuertes. Esta figura tenía como principal cometido el mantenimiento del orden y

el control policial de todos los barrios de las poblaciones en la que se hallaba constituida<sup>33</sup>. A medida que las principales ciudades catalanas crecían, sus autoridades solicitaban aumentar la vigilancia policial. Así, por ejemplo, Mataró, que empezó con dos comisarios de barrio, solicitó insistentemente el aumento de ellos hasta el número de cuatro en 1769, en 1771 y el 14 de diciembre de 1773, y finalmente, en junio de este año, consiguió la autorización para la formación de un cuartel con cuatro barrios.

En 1769, la ciudad de Barcelona fue dividida en cinco cuarteles, lo cual suponía una reducción del número de divisiones respecto del inmediato precedente de las comisarías de barrio, que eran siete. Sin embargo, el nuevo sistema ganaba con la selección de sus primeros responsables del orden y la seguridad, los llamados alcaldes del crimen, más vinculados a la Audiencia y, en consecuencia, con una mayor cualificación. Además, aumentaba su capacidad de vigilancia, con los alcaldes de barrio, y mejoraba su organización, puesto que establecía un organigrama más jerarquizado.

Cada cuartel estaba bajo la jurisdicción de un alcalde del crimen, que tenía la obligación de residir en él, y estaba dividido en ocho barrios, con un alcalde de barrio en cada uno, subordinado del anterior, que se ocupaba directamente de las funciones de policía como el empadronamiento, el alumbrado, la limpieza, el orden público, el control de mendigos y extranjeros<sup>34</sup>.

Los cinco cuarteles tomaron el nombre de Palau, Sant Pere, Real Audiencia, Casa de la Ciudad (antes Sant Miquel) y Raval (figura 1.1). Los barrios en los que se subdividía cada cuartel recibieron el nombre de la parroquia o del convento más relevante o, en algún caso, el de una calle. La Rambla, perpendicular al mar, destacaba como el eje que separaba el Raval (distrito quinto) del resto de la ciudad, mientras que el formado por las calles Boqueria, Call, Llibreteria, Bòria, Carders y Portal Nou era el principal eje transversal. Fuera de las murallas, el término municipal se repartía entre el cuartel primero, que se extendía entre el Camino de Mataró y el mar; el cuartel tercero, desde el Camino a Sarrià hasta los molinos del Portal Nou (es decir, Gràcia); y el cuartel quinto, que abarcaba el barrio nuevo, o de la Puerta de Santa Madrona, que iba desde el Camino a Sarrià al mar, con Montjuic y los huertos de Sant Bertran<sup>35</sup>.



Esta participación clara y necesaria de los ayuntamientos en el mantenimiento de la seguridad pública fue reconocida y reforzada en el texto constitucional de 1812, que disponía que el rey debía velar por el mantenimiento del orden público a través del ministerio denominado de gobernación y de los municipios. La Constitución establecía que los ayuntamientos tenían encomendada la “policía de salubridad y comodidad”, y el auxilio al alcalde en todo aquello que tenía que ver con la seguridad de las personas y los bienes de los vecinos, así como con la conservación del orden público<sup>36</sup>.

A partir de la descripción que hacen Agustí Vehí, Balbino Lozano o Manuel Sánchez Ramírez de las fuerzas dependientes de las autoridades municipales de Figueras, Zamora y Jaén respectivamente, podemos identificar una serie de figuras dedicadas a diferentes aspectos relacionados con el orden y la seguridad en las ciudades españolas de aquella época<sup>37</sup>. Por un lado, la parte política: el corregidor, el alcalde mayor, los regidores, los diputados y los síndicos; por otro, el secretario, el depositario, los maceros, los alguaciles y los alcaldes de cuartel y de barrio, además de sus “dependientes”, entre los que se contaban los serenos.

En realidad, los maceros —equivalentes de los actuales ujieres— tenían poca relación con las labores de seguridad, excepto en el interior de la casa consistorial, donde se encargaban del orden; tenían algunas funciones externas, como la comunicación de instrucciones, el acompañamiento de la autoridad municipal o la supervisión de algunos servicios, como el de los mataderos.

Los alguaciles sí que tenían una relación más directa con las funciones de seguridad pública. Se trataba de funcionarios dependientes del Ayuntamiento que ejecutaban todas sus órdenes y disposiciones. Denunciaban e intervenían en todo tipo de incumplimientos de las normas municipales, y ejercían funciones inspectoras diversas.

Aunque la figura del alguacil apareció durante el reinado de los Reyes Católicos, e incluso antes, fue en el de Felipe III, entre 1598 y 1621 cuando dicha figura se perfiló con más claridad<sup>38</sup>. Fue en ese momento cuando Madrid, convertida en sede definitiva de la Corte, fue dividida en seis cuarteles, con un alcalde al frente de cada uno y diez alguaciles bajo el mando de éste. Los alguaciles debían vivir en el cuartel del alcalde a cuyo servicio

estuviesen asignados y debían acompañarlo en sus rondas y visitas a diferentes establecimientos públicos; también debían rondar durante las horas que les eran asignadas, por las calles que se les señalaba, y en la realización de las rondas, debían informar a su respectivo alcalde de todo lo que hubiese tenido alguna relevancia. Eran considerados ministros de justicia de la Sala de Alcaldes y llevaban, como distintivo de su cargo, varas de palo; por ello, debían acudir cada día a la Audiencia, donde debían, entre otras cosas, recibir al Gobernador de la sala o a personas de importancia. También debían dar asistencia al repeso y a otros asuntos relacionados al mantenimiento, posturas y abastecimiento de la Corte.

En ayuntamientos como el de Jaén, los alguaciles o celadores se encargaban de pasar lista a los serenos, a los que trasladaba las disposiciones recibidas del alcalde de barrio, así como las órdenes relativas al alumbrado y a la seguridad; además, examinaban el estado de sus armas y su equipo, y, como ellos, rondaban su demarcación desde el anochecer al alba<sup>39</sup>.

Como los serenos, debían “vigilar con celo incansable y con el mayor tino y destreza posible las reuniones de gente sospechosa y de costumbres relajadas, dando cuenta con la mayor cautela y reservas a las Autoridades cuantas faltas cometan a su cuidado y vigilancia para la persecución de los juegos prohibidos, de ladrones y vagos, ocupando en primer lugar en las relaciones de méritos los contraídos en tan interesante servicio.”<sup>40</sup>.

En relación con la figura del sereno, podemos hacernos una buena idea de sus cometidos leyendo la solicitud de autorización que Vicente Oller, vecino de Zamora, presentó en el Ayuntamiento de esa ciudad para ejercer la vigilancia nocturna:

“Vicente Oller, natural de la villa de Taulada en el Reino de Valencia, hace presente conviniendo el buen gobierno y comodidad del vecindario de que haya un celador en cada barrio, que éste ande desde las diez en tiempo de invierno y desde las once en tiempo de verano, hasta el amanecer, con un farol encendido y un chuzo para su defensa, publicando con voz alta la hora y cuartos de ella que fueren y si el tiempo está sereno, nublado o lloviendo, dando luz de su farol a quien la pida, llamar Médico, Cirujano, Comadre de parir, Botica o avisar a la Iglesia para la sumministrazione de los santos Sacramentos (si se ofrece) y siempre evitando cuanto daño sea posible, sólo por el interés de ir un día en la semana a las casas de los vecinos del Barrio a pedir limosna, aquello que quisieran dar voluntariamente sin obligación a ello, y si esta pretensión es del agrado de V. I. suplico se digne admitirla no perjudicando al vecindario en cosa alguna. Interín quedo rogando a Dios guarde la vida a V.I. muchos años. Zamora, veinte y cuatro de marzo de mil setecientos noventa y cuatro.”<sup>41</sup>

Para la prestación de sus servicios, los serenos disponían de un chuzo, un farol de mano y un silbato; también disponían de una escalera y una cadena con candado, para asegurarla cuando no era usada, y de una aceitera para el farol. Entre el anochecer y el amanecer, rondaban en prevención de riñas, robos en las casas y a las personas que transitaban por las calles, así como de tráfico de bultos. Dichas rondas tenían como referencia la plaza que generalmente cada uno de ellos tenía asignada en su demarcación. Cuando terminaba el encendido de las farolas, anunciaban la hora y el tiempo, tantas veces como fuera preciso para que se les oyese en todas las casas<sup>42</sup>.

El sereno que se alejaba de su demarcación fuera de los casos expresamente autorizados, era considerado cómplice de los desórdenes que se producían en su ausencia. Entre los incumplimientos más graves en los que podían incurrir los serenos estaba, como es lógico, el quedarse dormido o no contestar a las llamadas de silbato que recibía, que era considerado como si fuese encontrado durmiendo.

Por mencionar algunos de sus cometidos en relación con la regulación del orden y la convivencia, destacarían los que tenían que ver con el control de las actividades comerciales en horario nocturno, o con la prevención de incendios. Debían llevar al cuerpo de guardia o principal a cualquier persona que, desde las once de la noche en invierno y las doce en verano hasta el amanecer, se encontrara vendiendo vino, aguardiente, licores, café u otras bebidas, y allí debían retenerlos hasta la mañana siguiente, en la que era llevada, por quien lo hubiera arrestado, ante el alcalde, para que le impusiera la multa o el castigo previsto en las ordenanzas sobre la materia. Igualmente, se encargaban de mandar cerrar las tabernas que se hallaban abiertas más tarde de la hora establecida, y prestar auxilio a las personas que las regentaban, siempre que lo necesitasen para desalojar a los clientes. En casos de resistencia, los serenos hacían sonar sus silbatos para llamar a sus compañeros y, si la presencia de estos no bastaba, avisaban al alguacil o al alcalde de barrio, quienes procedían a la detención de quienes se hubieran resistido. Por otro lado, debían obligar a que se cerrasen los portales de las casas que estuvieran abiertas y no dispusiesen de alumbrado, y debían impedir que se hicieran hogueras en las calles, para evitar los incendios; cuando advertían alguno u oían tocar a fuego en las campanas de las iglesias,

debían avisar inmediatamente a una serie de personas de su demarcación, en un orden previamente establecido: a los maestros de obras, para que reuniesen a sus oficiales; a la parroquia, si es que aún no tocaba a fuego; al alcalde; al cuerpo de guardia, al regidor del distrito, al alcalde barrio y al alguacil mayor<sup>43</sup>.

Los serenos eran el último escalón del aparato municipal de seguridad. Aunque su organización data, como se ha dicho, de 1797, antes existían mecanismos que cubrían la vigilancia nocturna de las poblaciones, basados en la actividad de los destacamentos militares repartidos por toda la geografía española y en la de regidores y alguaciles, reforzados, cuando convenía, por los mismos vecinos. Este doble mecanismo sólo funcionaba en Madrid y en las principales ciudades del país, y la norma de 1797 vino a extender el servicio y su actividad al resto de poblaciones. Barcelona, que sirvió de referencia para el resto de ciudades y pueblos catalanes, creó su cuerpo de serenos en 1785, a partir de la experiencia del servicio de pregoneros o celadores nocturnos de Valencia, y su primer servicio data de la noche del 15 de enero de 1786<sup>44</sup>.

El Estado liberal se afianzó a partir de las tensiones que se fueron produciendo entre lo que Diego López Garrido llama "dos hipótesis de alianza", centradas en la burguesía y las capas medias<sup>45</sup>. Por un lado está la que hubiese aislado a la oligarquía absolutista, que habría estado formada por la incipiente clase media —es decir la burguesía industrial y comercial—, los pequeños propietarios y grupos asalariados urbanos, junto a la masa de campesinos; por otro, la que se impuso: la alta burguesía unida a la nobleza, contando con el apoyo circunstancial de algunos sectores de las capas medias. Ambos bloques sociales, progresista y conservador, proponían una alternativa política al Antiguo Régimen, un Estado sustentado por una fórmula social distinta en cada caso.

En España, no se produjo una ruptura con el Antiguo Régimen al estilo francés, sino que se optó por una reforma más gradual.<sup>46</sup> Al no contar la burguesía con un consenso social suficiente, por sus compromisos con el Antiguo Régimen y por la presencia de nobles en las instancias más altas de la vida social y política, el Ejército tuteló de forma constante el desarrollo de la vida española en la época, para asegurar la imposición de las decisiones políticas que exigía el proyecto moderado de sociedad y de Estado que triunfó como

modelo español de liberalismo hasta 1931, excepto en el breve período comprendido entre 1868 y 1874.

Conscientes de que era en el ámbito local donde en buena parte se dirimían las pugnas entre las tendencias liberales, más o menos progresistas y democráticas, y los intereses más conservadores, los revolucionarios de Cádiz, al diseñar el Estado liberal, pusieron bajo la supervisión del poder central el gobierno de los municipios, encomendado, al menos en la teoría, a unos ayuntamientos populares. Contradiendo en cierto modo la ideología y la práctica de una parte del liberalismo europeo, el inglés, y siguiendo otras vías también europeas y la tradición hispana del siglo XVIII, los legisladores gaditanos sembraron la semilla de una organización centralizada de la Administración y del gobierno que luego, la reforma moderada de 1845 implantaría a ultranza<sup>47</sup>.

En su régimen municipal, la actividad de gobierno en los ayuntamientos era contemplada en términos de administración, o sea, como simple aplicación local de las medidas dictadas por la autoridad superior<sup>48</sup>. El municipio se articulaba en una estructura territorial más amplia, la de las provincias, con sus diputaciones provinciales, y las relaciones exteriores de los consistorios tendían a establecerse a través de una rígida cadena de cargos unipersonales, formada por el jefe político local, el primer alcalde, y el provincial, después llamado gobernador civil. Este presidía automáticamente el ayuntamiento de la capital donde residiese y podía hacerlo también en otro cualquiera de su provincia, siempre con voto en caso de empate.<sup>49</sup> De esta forma, el gobierno gozaba de representación directa, tanto en las principales corporaciones del territorio nacional como en aquéllas que pudieran requerirlo en momentos determinados.

Sin perjuicio de estas limitaciones del poder municipal, que quedó meticulosamente encajado en los mecanismos generales del Estado, el ayuntamiento liberal recibió de la Constitución gaditana atribuciones muy amplias que abarcaban toda la administración civil del término municipal correspondiente, entre ellas la del mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas y sus bienes, funciones éstas que se asignaron específicamente al alcalde, secundado por el resto de la corporación. El ayuntamiento quedó igualmente facultado para elaborar las ordenanzas municipales, que requerían la aprobación del poder central<sup>50</sup>.

El establecimiento de un poder local popular, pilar básico del modelo liberal de Estado junto con la de una serie de libertades –textos de 1812 y 1837—, tiene como manifestación más evidente, además de los ayuntamientos y los alcaldes elegidos, a la Milicia Nacional. Además de las amplias competencias administrativas, la Constitución de Cádiz ofreció a los ayuntamientos el apoyo armado que suponía tener bajo su mando a esta fuerza civil. Para Diego López Garrido, la Milicia Nacional "fue el soporte básico y el factor más dinámico, con más empuje, de la acción de rompimiento con el Antiguo Régimen, en ese proceso que abarca 1810-1843"<sup>51</sup>. Surgió con la Guerra de la Independencia al servicio de las juntas, inspirada por la idea de "el pueblo en armas", aunque su regulación efectiva a escala nacional no se inició hasta abril de 1820, con el reglamento de 1822. De hecho, es la propia Constitución la que regula la Milicia Nacional y su primer reglamento aparece en 1814; lo que ocurre, es que, con la vuelta de Fernando VII de su exilio, apenas sí pudo empezar a desarrollar su actividad, pues el 4 de mayo de 1814 quedó sin efecto toda la legislación liberal de las Cortes gaditanas<sup>52</sup>.

La razón de esta primera disolución de las Milicias hace referencia a una de sus principales características, que compartirá con otras formaciones milicianas del siglo XIX: su gran carga ideológica. Del mismo modo que el absolutismo contaba con los Voluntarios Realistas para reprimir cualquier forma de liberalismo, para “combatir los revolucionarios y los conspiradores, y esterminar la revolución y las conspiraciones de cualquier naturaleza que sea”<sup>53</sup>, los liberales utilizarán la Milicia Nacional –o la Milicia Urbana o la Guardia Nacional— para desarrollar su proyecto de revolución burguesa, de la misma manera que la Revolución de 1968 con los Voluntarios de la Libertad y la I República con los Voluntarios de la República.

Las alternativas entre liberales y absolutistas que caracterizaron el transcurso del siglo XIX español se reflejaron también en el aparato policial, inmerso como estaba en el epicentro de las luchas por el poder. Cada una de estas alternativas, desconfiando mutuamente de su pacto "contra natura", trataron de mantener su propia fuerza armada. Para el Antiguo Régimen seguía siendo el Ejército y los Voluntarios Realistas, a los que se sumaban aquellos otros cuerpos ya mencionados de clara filiación al viejo sistema, como los Mossos d'Esquadra en Cataluña. La burguesía se concentró en la Milicia Nacional. Mientras se

afianzaba el régimen liberal, "cada vuelta al absolutismo supone la vuelta a la anterior estructura de seguridad; es decir, la supresión del Ministerio de la Gobernación, supresión de los Jefes Políticos, reenvío de sus competencias de seguridad y orden público a los Comandantes y Capitanes Generales, y creación de órganos de policía política, autárquicos y con competencias juzgadoras"<sup>54</sup>. Siempre, siguiendo los avatares de los liberales, las milicias eran desarmadas en las épocas moderadas o conservadoras.

Así, mientras que los Voluntarios Realistas llevaron a cabo su cometido entre 1823-24 y 1833, las diversas versiones de la Milicia liberal progresista o revolucionaria lo hicieron en los períodos 1820-1823, 1834-1843, 1854-1856 y 1868-1874.

Como apunta el historiador Agustí Vehí, todas estas organizaciones milicianas, tanto las unas como las otras, ejercieron la función de "Ejército gendarme", dedicado al control de la población interior<sup>55</sup>. Todas tuvieron cierta relación y dependencia respecto de las autoridades municipales pero, por otro lado, no dejaban de depender de Madrid, independientemente de la subordinación que tenían respecto de las autoridades civiles y militares del gobierno central en las provincias.

En todo caso, las milicias nacionales eran fuerzas ciudadanas, y no de vasallos ni de señores.<sup>56</sup> Eran, al tiempo, nacionales y locales: junto a su extensión nacional, su organización y dirección eran municipales, y el alcalde era su máxima autoridad en cada localidad.

El Reglamento de la Milicia Nacional de 1822 establecía que, junto a las funciones de carácter ideológico y militar, pues su función primordial era la de "sostener la Constitución política de la Monarquía promulgada en Cádiz en 1812 y restaurada en Cabezas de San Juan en 1824"<sup>57</sup>, las milicias locales debían llevar a cabo funciones policiales como la de dar guardia en las casas consistoriales cuando los ayuntamientos lo considerasen necesario, o donde se señalase para seguridad del vecindario; dar las patrullas necesarias para mantener el orden y el sosiego público; perseguir y aprehender en el pueblo y su término, a los desertores y malhechores; defender los hogares y los términos de sus pueblos, de los enemigos interiores y exteriores; y, además, escoltar en defecto de tropa los presos y caudales desde su pueblo al inmediato y asistir a las funciones públicas.

Pese a que todavía no puede hablarse de un aparato policial en España cuando el Estado liberal empieza a gestarse, sí puede afirmarse que aquél formaba parte del proyecto político que se desarrolló a lo largo de todo el siglo XIX. Entre la libertad y la autoridad, el liberalismo gaditano, lastrado por el consenso entre la burguesía y el Antiguo Régimen, optó claramente por la segunda cuando, al relativo escaso desarrollo de la declaración de derechos y libertades, añadió una regulación de orden público en la que se reservaban al Ejército las principales competencias.

A pesar de lo antedicho, es necesario señalar que, en estas reacciones, esta institución mantuvo en su seno a elementos de filiación liberal<sup>58</sup>. Ello permite entender el papel arbitral que desempeñó en todo este proceso. Determinó el advenimiento del Trienio Constitucional con el pronunciamiento de Riego, en enero de 1820, y neutralizó los intentos de reorganización de la policía que se dieron durante la Década Absolutista (1823-1833); celosos de su parcela de poder, los militares sólo admitieron la creación de un Ministerio del Interior con competencias en determinadas materias administrativas, pero no policiales ni de seguridad.

El problema de la sucesión de Fernando VII se resolvió con la asunción de la regencia por parte de María Cristina, en octubre de 1833. Esta ganó para su causa a los liberales, excluidos desde 1823 de toda participación en el sistema político, y mantuvo al Ejército ocupado en la represión de los carlistas hasta 1837.

En el contexto de vacilante reformismo del Estatuto Real de 1834, se produjeron en Barcelona las primeras grandes revueltas, en el verano de 1835. Desde entonces y hasta finales de 1843 se desarrollaron las distintas fases de la revolución liberal española, que tiene en nuestra ciudad uno de sus principales escenarios. La primera fase de la revolución, de desmantelamiento del régimen feudal y de implantación de la propiedad burguesa, se inició con la llegada de Mendizábal al poder, en aquel verano de 1835. Después de este hecho, de gran trascendencia económica, empezó la etapa de construcción del nuevo Estado, en la que destacaron siempre de fondo las luchas entre moderados y progresistas. En enero de 1836, un movimiento progresista barcelonés intentó implantar la Constitución de Cádiz en lugar de la carta otorgada como norma básica del Estado y fracasó, marcando

con ello el principio de una involución que llegó hasta 1840. En este período, la burguesía barcelonesa, en su mayoría, se alineó con las predominantes tesis moderadas; los progresistas fueron neutralizados con una práctica de gobierno y, sobre todo, por una labor legislativa que produjo, con la Constitución de 1837, un marco mucho menos abierto que el que establecieron las Cortes de Cádiz, con la restricción del voto y el reforzamiento del poder del rey y de los órganos centrales del Estado.

En 1840, Barcelona volvió a marcar el curso de los acontecimientos nacionales. María Cristina sancionó el día 14 de julio la ley de ayuntamientos moderada, pieza clave del centralismo, y ello provocó la rebelión de la Milicia, incitada por Espartero, vencedor de los carlistas y apoyado por los progresistas. El enfrentamiento entre el general y la reina desembocó en la revocación de la ley municipal y en la renuncia de la regente el día 12 de octubre. Posteriormente, las acciones del gobierno de Espartero en Madrid desencadenaron la constitución de una nueva junta revolucionaria en Barcelona y las grandes algaradas de los años 1842 y 1843. Con todo, en este último año se produjo una inflexión hacia el moderantismo que vino a cerrar esta larga etapa revolucionaria.

Con el aplastamiento de la última gran insurrección barcelonesa, que se alargó desde la caída de Espartero hasta el día 19 de noviembre, la contrarrevolución moderada triunfó definitivamente en España y, a partir de 1844, el reinado de Isabel II supuso una estabilización del nuevo régimen a partir de unos principios liberales consolidados y una práctica de gobierno autoritaria, especialmente sensible a los intereses más conservadores de la sociedad española.

Durante el período de regencias, los militares siguieron controlando la evolución de la mínima estructura policial creada hasta entonces. Los subdelegados de Fomento de la regencia de María Cristina siguieron sin alcanzar competencias plenas en materia de policía y el ministro Javier de Burgos dimitió en 1834 sin poder llegar a trasladar el modelo policial francés a la reforma de la administración española.

Por más que la potenciación de la Milicia Nacional fue una de las principales preocupaciones de la burguesía, el liberalismo español no pudo implantar el modelo policial francés. Pudiendo haber sido el embrión de una administración policial civil, la

Milicia se militarizó en sus relaciones con la ciudadanía mientras que, por su parte, el Ejército iba desempeñando un papel cada vez más político. Los moderados hicieron resurgir a la Milicia en un claro intento de convertirla a sus propósitos; rescatada por la Constitución de 1837 de la dependencia funcional de los Capitanes Generales, la transformaron en Milicia Urbana y restringieron el acceso a ella a los estamentos no propietarios. Su organización se fue adecuando al esquema de centralización y sus mandos, antes elegidos, pasaron a ser designados por el Gobernador Civil, figura en fase de afianzamiento.

Con los moderados se produjo un tránsito controlado en el cambio de Régimen, y los absolutistas se instalaron de manera más o menos cómoda en el Estado liberal. Los ministros de Isabel II –Cea Bermúdez, Martínez de la Rosa y Javier de Burgos— teorizaron sobre la soberanía de la razón y la inteligencia, sobre la legitimidad dominadora de la clase propietaria y sobre la "libertad prudente". Del desarticulado Estado absolutista se pasó al Estado centralista; éste es el Estado de los moderados y su gran teórico fue Javier de Burgos, quien propugnó, junto a otros, los beneficios de la monarquía constitucional o limitada, que "procura evitar los inconvenientes de los Gobiernos absolutos y de los democráticos". Desde su experiencia francesa, de Burgos vio la inadecuación de las estructuras político-administrativas españolas a los progresos de los nuevos tiempos a que debía enfrentarse. Diagnosticó la enfermedad del Antiguo Régimen a partir de la ausencia de poder en los órganos centrales del Estado, incapaces de ser oídos, y menos aún obedecidos, en todo el país. Concibió la acción política como una labor planificadora y uniformizadora, que se podía dirigir desde un despacho y que debía ser ejecutada obedientemente por agentes diseminados por todo el territorio del Estado. Según la tesis del ministro de Burgos, el Estado debería ser sobre todo centralización.

“[La] omnipresencia de la administración [consistía en que] se remuevan a un tiempo millares de obstáculos, y se promueva, con un sólo impulso uniforme e ilustrado, una masa inmensa de prosperidad. Los encargados de este servicio deben formar entre sí una cadena que, *acabando en el último agente de policía municipal*, empiece en el jefe de la administración.”<sup>59</sup>.

En la reforma de Javier de Burgos, como puede verse, la administración local aparece como el último escalafón de la pirámide del Estado y, en ella, los moderados potencian la

figura del alcalde, magistratura unipersonal, sobre la corporación municipal, y establecen el nombramiento de aquél por la Corona como delegado local del Gobierno, desechando la pluralidad de alcaldes populares del modelo gaditano progresista. No tuvieron reparos los legisladores moderados en recuperar la vieja figura del corregidor absolutista bajo la forma del alcalde-corregidor para las localidades políticamente más conflictivas, entre las cuales estaba Barcelona.

Como es lógico, la reacción moderada de 1843 tuvo un fuerte componente antimunicipalista y pretendió claramente la eliminación de la personalidad política de las ciudades, especialmente la de la capital catalana. Retomó el hilo de la nonata ley de 1840, que volvió a poner en vigor provisionalmente, y desarmó las milicias. El temor del gobierno moderado a la capacidad desestabilizadora de los grandes municipios urbanos se reflejó en la ley municipal de 1845, culminación del proceso de absorción política por el Estado. Los ayuntamientos dejaron de ser vistos como células animadoras de la política, del progreso y del bienestar social; y se creyó necesario controlarlos, para atajar cualquier tipo de oposición al gobierno y asegurar el trámite de las elecciones de diputados a Cortes, lo cual exigió restringir, aún más, el sufragio que impuso el Estatuto Real.

El triunfo de los moderados y su década en el poder (1844-54) significaron la definición y el definitivo asiento de un modelo policial concreto, inspirado en la referencia centralista francesa, que se disponía a ejercer un control reticular sobre todo el territorio del Estado. La Guardia Civil fue su piedra angular. Tras el golpe de Estado de 1843, el desarme de la Milicia Nacional fue un signo claro de ruptura con el proyecto político del que era portadora. En 1842, participó en una serie de motines contra los consumos, negativas al sistema de quintas, huelgas y ocupaciones de fincas. Esta falta de sintonía con los intereses de la clase dirigente determinó su disolución por el General Narváez un año antes de la creación de la Guardia Civil, con la que el moderantismo triunfante se dispuso a sostener el Estado centralista<sup>60</sup>.

El inicio del servicio municipal de policía en Barcelona, data, precisamente, de estas fechas en las que se desmantela la Milicia Nacional. La aparición de los cuerpos de policía municipal respondía a una necesidad de los Ayuntamientos. El poder central había venido regulando sistemáticamente todo lo relativo a la Milicia, quitando competencias efectivas a

los municipios sobre esta fuerza de implantación local. Su desaparición creó un vacío que fue aprovechado para la creación de cuerpos locales de policía. El Ayuntamiento de Barcelona, que ya en 1838 había reconocido oficialmente un servicio de vigilancia<sup>61</sup>, el nocturno de los serenos, creó la Guardia de la Ciudad de Barcelona el 26 de noviembre de 1843.

## **1.2 La reorganización de los servicios municipales de Barcelona: la policía como servicio municipal.**

Como ya se ha dicho, la legislación liberal nacida en Cádiz asignó a los ayuntamientos españoles un papel primordial como órganos administrativos y de participación política, con capacidad para elaborar y hacer cumplir normativas y, en segundo término, estableció que estuviesen dedicados a la prestación de servicios.

Según Manuel Arranz, este segundo plano en que pareció quedar la cuestión de la prestación de servicios no fue asumido en ningún momento por el consistorio barcelonés. Al menos por parte de algunos concejales de la primera etapa del régimen liberal, la que acabó con la Revolución de 1868, se propugnó una mayor intervención en la vida de la ciudad<sup>62</sup>. Al margen de un proyecto más o menos implícito de dominación social que apuntaba en la dirección de lo expuesto en el apartado anterior, podrían buscarse otras explicaciones a esta postura del Ayuntamiento de Barcelona. Por un lado, esta actitud puede entenderse como una reacción al drástico recorte de las competencias municipales, impuesto por el nuevo contexto político. También puede interpretarse como una maniobra para asegurarse la simpatía y la adhesión al régimen liberal de las clases más populares que, excluidas de la política municipal por el sufragio censitario, solicitaban la intervención de la administración en la atenuación de las duras condiciones de vida de la naciente ciudad industrial.

El Sexenio Revolucionario (1868-1874) marcaría un giro en la trayectoria del Ayuntamiento de Barcelona en lo que a prestación de servicios se refiere. A partir de estos años se produjo un incremento en esta prestación al conjunto de la ciudadanía. Junto a un

posible deseo de legitimación social, está la toma de conciencia de un espacio urbano distinto. En el *Bando General de Buen Gobierno* de 1839, ya se reconocía que Barcelona "es una población dedicada en su mayoría al tráfico y a la industria"; la ciudad empezó a ser percibida como una gran fábrica, y, junto a los principales actores —el trabajo y el capital—, la administración municipal podía desempeñar un importante papel como era el de facilitar y asegurar su desarrollo, eliminando los obstáculos que surgiesen y atajando, en la medida de lo posible, los conflictos que aquel despliegue generase. Para ello, el Ayuntamiento tuvo que renovar y construir nuevas infraestructuras, ampliar la plantilla de personal a su servicio y, por consiguiente, incrementar sus presupuestos.

A mediados del siglo XIX, Barcelona tenía una población de poco más de 160.000 habitantes y su consistorio disponía de un presupuesto por el que, aproximadamente, correspondían a cada habitante unos 30 reales. En la segunda mitad del siglo, la población de la ciudad creció alimentada por las migraciones catalanas y de algunas zonas de Valencia y Aragón, atraídas por el proceso de industrialización, y casi llegó a duplicarse. Por su parte, el presupuesto municipal creció de forma aún más intensa: en los ejercicios de 1889 a 1891, se movía alrededor de los 14 millones de pesetas, con lo que el gasto por habitante se multiplicó por seis<sup>63</sup>.

El crecimiento de la plantilla municipal durante la segunda mitad del siglo XIX no fue menos notable. En los años 1840, el personal fijo —esto es técnicos, administrativos, subalternos y guardia municipal— ascendía a un centenar escaso de personas, a las que se sumaban algunos contratados temporales para la realización de trabajos de policía urbana. A finales de siglo, la plantilla del Ayuntamiento se había multiplicado por 25 o 30 y alcanzaba una complejidad de profesiones, responsabilidades y retribuciones mucho mayor que la de los primeros momentos del régimen constitucional. En el año 1896, el número de empleados era de 2.594, sin contar con un centenar de trabajadores a tiempo parcial (bomberos) y unos 700 eventuales, principalmente empleados en brigadas de limpieza y trabajos viarios<sup>64</sup>.

Estas cifras, que dan idea de un presupuesto expansivo y una plantilla en constante crecimiento, revelan una intención clara del Ayuntamiento de la ciudad en la línea de superar los dictados de las sucesivas leyes municipales en lo referente a la prestación de

servicios, ofreciéndolos a la población sin estar obligado a ello, porque era competencia del gobierno central o porque, sencillamente, ni tan siquiera estaban previstos en la legislación.

Entre estos servicios, un primer bloque agruparía a los relacionados con el abastecimiento alimentario de la ciudad, es decir con los suministros, los precios y la higiene. A los concejales de la época no escapaba el que a los alborotos y motines que podían seguirse de las carencias y carestías en la alimentación de las clases más populares, las trabajadoras, se sumaban las consecuencias que éstas tenían sobre su salud y, por consiguiente, sobre el aparato productivo. Una preocupación parecida, la demanda de recursos hídricos, impulsó la renovación y la ampliación del servicio de abastecimiento de aguas potables.

Pero, sin duda, fue la extensión de los servicios sanitarios lo que en mayor medida contribuiría al combate contra la enfermedad y la muerte en la Barcelona de la segunda mitad de siglo. Se pusieron en funcionamiento hospitales, equipos de vacunación y desinfección y un laboratorio microbiológico<sup>65</sup>; los cementerios, con su alejamiento de los templos, también fueron objeto de la intervención municipal; finalmente, los servicios asistenciales, que con el transcurso del tiempo adquirieron una personalidad propia y distinta de los sanitarios, se ocupaban de la prevención y la atención de la marginalidad social con una intención claramente orientada a asegurar el correcto y ordenado funcionamiento de esa gran factoría en que Barcelona se convertía, según las claves de la clase propietaria<sup>66</sup>. Este combate contra las duras condiciones de vida en que vivía la mayor parte de la población barcelonesa por medio de los servicios municipales, podría ser interpretado desde una perspectiva economicista como una estrategia para asegurar e incrementar el volumen de mano de obra a disposición de la incipiente industria y del desarrollo urbano. Pero no debe olvidarse tampoco el importante papel que desempeñaron estos servicios en el control de una masa proletaria creciente<sup>67</sup>.

El pensamiento higienista evolucionó a lo largo del siglo XIX desde posiciones que podríamos tildar de progresistas hasta otras más conservadoras en las que la idea de progreso social, impregnada de una fuerte carga moral, era indisociable de las de orden y control<sup>68</sup>. En la segunda mitad de este siglo, el saneamiento moral iba íntimamente unido al físico y, complementando a la represión, la higiene surgió como una de las medidas

esenciales a tomar en la resolución del problema social que suponía una masa creciente de trabajadores urbanos cuyas condiciones de vida degeneraban por momentos. Así, médicos como el Dr. Juan Giné y Partagás, advertían:

“No se puede desconocer que ya es hora de dar a los hijos del trabajo la participación que les corresponde en el festín social: el cuarto estado pide justicia; ¿no sería mejor no esperar a que con mano airada, él mismo se la haga? Solo la higiene puede poner el fiel en la balanza en este litigio entre el capital y el trabajo (...) Nada se conseguirá reprimiendo, solo higienizando se obtendrán efectos tan favorables como inesperados.”<sup>69</sup>

Tal y como se desprende del fragmento anterior, el pensamiento higienista se preocupaba por la conservación del capital social, especialmente del masculino, y en consecuencia, sirvió para planificar y dirigir un proyecto de sociedad, el burgués, que, para evitar las revueltas sociales, pasaba por la determinación, la promoción y la inducción de modelos de comportamiento social que conformasen una sociedad libre de tensiones y agitación social, sana y, por supuesto, obediente a los dictados del capitalismo burgués.

En este sentido, hay que destacar la atención que los higienistas del XIX, entre ellos el mismo doctor Giné, prestaron a la prostitución, por su relación con las conductas consideradas como desordenadas y con la delincuencia. En aquel momento en que el Estado liberal español diseñaba y ponía en funcionamiento sus diferentes mecanismos de intervención y control social, la regulación de la prostitución, tanto desde el punto de vista médico-sanitario como desde el punto de vista policial, fue una prioridad política de primer orden que no era ajena a las consideraciones espaciales relacionadas con la ciudad, pues se trataba, en definitiva, de

“controlar y de racionalizar el espacio urbano y los aspectos de marginalidad que posibilitaban en él la existencia de una población compuesta por elementos peligrosos para el mantenimiento del orden social burgués. Vagabundos, criminales y prostitutas conformaban esa parte de la población (...), a la que no se consideraba como elemento racional del sistema, sino como un elemento marginal que permitía a los gobernantes prodigarse en una cruzada moral, destinada a perpetuar el poder omnímodo de la burguesía.”<sup>70</sup>

Por otro lado, los servicios educativos también podrían añadirse a los sanitarios y asistenciales en este proyecto de saneamiento físico y moral con claras implicaciones en

términos de control social, porque, como se sabe, la escuela fue uno de los lugares privilegiados de intervención del higienismo, pues era percibida como un espacio social que facilitaba el control médico, higiénico y moral de los niños y, a través de ellos, de las familias, así como la inculcación de principios y la adquisición de determinados hábitos que debían contribuir a su formación como ciudadanos respetuosos del orden y la legalidad que el nuevo Estado intentaba imponer en clave burguesa.

Como señala el historiador y pedagogo Antonio Viñao, la conexión entre la higiene y la educación, y de ambas con la reforma social y moral, no era algo nuevo y, de alguna manera, los tratados de urbanidad —también llamados de “buenas maneras”—, o la misma educación física, entendida como educación del cuerpo, ya se basaban en tal conexión<sup>71</sup>. A dicha conexión aludía, por ejemplo, el preámbulo del Reglamento de las escuelas públicas de instrucción primaria elemental de 1838, que incluía un largo texto en el que, desde una perspectiva reformista, la escuela y el maestro aparecen como un instrumento privilegiado de mejora higiénica, moral y social<sup>72</sup>:

“Hay un punto sobre el cual parece conveniente llamar la atención de los maestros y Comisiones inspectoras, y es el aseo de los niños, por ser desgraciadamente materia muy descuidada entre las gentes pobres, aunque de mayor importancia que la que aparece a primera vista. Importa mucho a la salud del individuo la limpieza y el aseo de la persona, e importa más en España que en otras partes, por razón del clima: este cuidado lo deben los padres a los hijos, hasta tanto que puedan ellos cuidar de sí mismos Y al maestro que hace las veces de padre mientras que los niños permanecen en la escuela, le cabe la parte correspondiente al desempeño de esta obligación indispensable (...) Todos saben que la limpieza es necesaria para la salud; mas no todos conocen igualmente su influencia en el carácter moral de los individuos. El cuidado de la persona, en lo que toca a limpieza y decencia, si no es sí misma una virtud, puede decirse que conduce a ella. El hombre que no adquiere en la infancia la costumbre y el gusto por el aseo, muestra poca estimación a su persona; y no pareciendo apreciarse a sí mismo, mal puede esperar que le aprecien los demás. Y es de notar que el que una vez se acomoda a ser tenido en poco o despreciado, carece de u incentivo poderosos para obrar bien, y está mas preparado que otros para obrar mal.”<sup>73</sup>.

Finalmente, en un grupo claramente relacionado con ese instrumento de control antes señalado que es la vigilancia, estarían los servicios de alumbrado público, de extinción de incendios y de policía.

### **1.3 Creación y primeras reformas de la Guardia Municipal de Barcelona (1846-1903).**

Seguramente, donde hay un mayor contraste entre el ayuntamiento absolutista del siglo XVIII y principios del XIX y el ayuntamiento liberal de los dos últimos tercios de este siglo es en los servicios de seguridad. Desde el reinado de Felipe V, a raíz del Decreto de Nueva Planta de 1716, el municipio de Barcelona fue desprovisto de las competencias que había venido ejerciendo desde la Edad Media en el ámbito del orden público y la seguridad en la ciudad. Sin embargo, en la práctica, por más que el gobierno local estuviese controlado por la Corona, había antecedentes diversos, claros y muy tempranos de funciones y funcionarios de policía en el ámbito del gobierno local.

Como ya se ha expuesto, la Guardia Urbana actual no surge como institución hasta 1843. El vacío que dejaron los moderados al eliminar las Milicias en el ámbito del poder local fue cubierto por el Ayuntamiento con la organización de una policía propia. La liquidación del Antiguo Régimen y la pérdida de las funciones gubernativas que se habían atribuido a la Audiencia de Cataluña permitieron atraer a la órbita municipal a los alcaldes de barrio y a los serenos.

Entonces, la ciudad sentía la necesidad de disponer de un cuerpo organizado de vigilancia que cuidase de velar por el cumplimiento de las ordenanzas, en especial las relativas a la higiene de la población, que permanecía encerrada en las murallas. En julio de 1841, el concejal Manuel Torrens propuso al Ayuntamiento la unificación en una única fuerza organizada de los serenos, rondines, guardas de paseos, encendedores de farolas, trabajadores de brigada, maceros y guardianes de depósitos de aceite en la *Casa dels Gegants*. La proposición no prosperó hasta finales de 1843, y hasta 1846 no entró en vigor el primer reglamento de esta Guardia Municipal, a cuyo cargo correría "la vigilancia del cumplimiento de los bandos de buen gobierno en todos sus artículos, la protección de las personas y propiedades y conservación del orden público dentro de la ciudad de Barcelona y su territorio, y cuanto el M.I.S. Alcalde y Sres. Tenientes de Alcalde crean necesario para la ejecución de los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento, y para las medidas gubernativas"<sup>74</sup>.

A lo largo de la segunda mitad del siglo, con el derribo de las murallas en 1854 y la construcción del ensanche, a partir de 1860, la Guardia Municipal creció rápidamente como reflejo de la voluntad general de todos los consistorios de incidir en un terreno tan fundamental en la vida de una ciudad industrial, en la que la delincuencia, la marginación y, especialmente la conflictividad social, podían alcanzar cotas muy altas. Sin perjuicio de la intervención de la Guardia Civil y el Ejército en caso de conflictos graves, la policía municipal pasó a encargarse del orden cotidiano y lo hizo multiplicando por casi 70 el número de efectivos entre 1846 y 1903. En el primer año, la Guardia Municipal contaba con 15 hombres; cuatro años después, estaba formada por 25 —un jefe, 4 cabos y 20 guardias—, a las órdenes directas del alcalde y bajo un reglamento de marcado corte militar. En 1872-73 el colectivo estaba ya constituido por 250 hombres de a pie y 20 de a caballo y, poco más tarde, en 1877-78, estas cifras aparecen ya dobladas. En 1895 se contabilizaba un total de 651 guardias, 35 de los cuales estaban en la sección de a caballo. Finalmente, en 1903 se trataba ya de un cuerpo de 903 “plazas de infantería” y de 46 “de caballería”<sup>75</sup>.

Hay una clara relación entre la evolución de la plantilla de la Guardia Municipal y la población de la ciudad, que en 1857, entre el derribo de sus murallas (1854) y la aprobación del Plan de Ensanche (1859), era de 183.787 habitantes; veinte años más tarde, es decir en 1887, ya tenía 272.481; y en 1897, o sea diez años más tarde, con la anexión de los municipios del Llano, Barcelona pasó a ser una ciudad de más de medio millón de habitantes (cuadro 1.2).

Estos datos esbozan una trayectoria ascendente, de ritmos variables, especialmente intenso en la época de la Restauración. El punto de partida es muy bajo y el aumento débil en la etapa inicial. El primer aumento importante en el número de efectivos se da tras el Sexenio Revolucionario. La duplicación de los guardias entre 1872 y 1877 y el gran incremento experimentado en los últimos años del siglo van parejos con el aumento de la población y la extensión de la ciudad, con la edificación del Ensanche y con la agregación de los pueblos vecinos. En ello puede sospecharse la preocupación del Ayuntamiento y de la clase social que en él se encuentra representada, que quiere contar con un instrumento para defender sus bienes, mantener el orden y evitar y reprimir alborotos en una época de fuerte

conflictividad, preocupación claramente relacionada con los temores de las clases burguesas de esos pueblos que, con la anexión a la ciudad de Barcelona, veían amenazadas sus propiedades y su estatus<sup>76</sup>.

Cuadro 1.2 Evolución de la población Barcelona y de la plantilla de su Guardia Municipal (1846-1903).

Año	Plantilla	Población	
1846	15		
1850	25		
1854			Derribo de las murallas
1857		183.787 (44.446)	
1859			Aprobación del Plan de Ensanche
1872	250		
1877	500	248.943 (96.958)	
1887		272.481 (125.000)	
1888			Celebración de la Exposición Universal
1895	651		
1897		509.589	Anexión de los municipios del Llano
1903	949		

Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población de 1897, en Pujadas, 1998, p. 16, y Arranz, 1989, p. 555. Entre paréntesis, en la columna de evolución de la población, aparece la población de los municipios agregados en 1897 (Les Corts, Gràcia, Sant Andreu de Palomar, Sant Gervasi, Sant Martí de Provençals, Sants y Vallvidrera).

El desarrollo reglamentario de la Guardia Municipal es verdaderamente intenso en sus inicios. Conoce hasta 7 reglamentos entre 1843 y 1902 –1846, 1852, 1855, 1865, 1871, 1897, 1902— y de su estudio comparado se desprende una complejidad creciente que pone de manifiesto la aspiración del Cuerpo a extenderse en sus labores de vigilancia sobre todo el municipio y sobre todas las actividades que sus ciudadanos desarrollan.

En sus aspectos formales, los primeros reglamentos eran sencillos. El de 1846, el primero que regulaba con carácter específico la Guardia Municipal, constaba de 21 artículos, en los que, en un único redactado, se establecían las condiciones de acceso, la dependencia orgánica y funcional de la institución y las normas de uniformidad y de actuación. El de 1852, de menos artículos (16), ya estaba estructurado en dos capítulos, en los que se establecía por separado lo relativo al número y a la organización de la fuerza, por un lado, de lo tocante a sus deberes y funciones. En este reglamento de 1852 ya aparecían cuestiones nuevas y tan importantes como el salario de los funcionarios municipales de policía. El de 1871, de parecida estructura aunque ya con seis capítulos y disposiciones

generales adicionales, era completado por una *Instrucción y Guía del Guardia Municipal*, de 1876, en la que se destacaban algunos artículos del Reglamento así como de las Ordenanzas Municipales: se suponía que aquéllos cuyo cumplimiento preocupaba más en la época, es decir los relacionados con la ocupación y uso de la vía pública, así como con el tráfico de carruajes. Los Reglamentos de 1897 y 1902, con 187 y 169 artículos respectivamente, ya presentaban un grado de complejidad mayor y estaban estructurados en tres partes, en las que se plasmaban por separado y de forma exhaustiva la organización administrativa, funcional y el régimen disciplinario de la Guardia Municipal.

El contenido de los distintos reglamentos pone de manifiesto la forma en que el servicio municipal de policía se fue extendiendo en el tiempo y en el espacio de la nueva ciudad. Asimismo, recoge los reflejos del ritmo que seguía el régimen municipal de la época en ese proceso de formación del Estado liberal. Por otro lado, dicho contenido puede ser puesto en relación con el mismo desarrollo de la capacidad normativa del Ayuntamiento de Barcelona que, en el período en el que aparecieron los reglamentos considerados, aprobó dos Ordenanzas Municipales, las de 1857 y 1891, con 648 y 921 artículos respectivamente, lo que señala en la dirección un intervencionismo creciente que alcanzaba aspectos nuevos y tan diversos como los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la instrucción pública y la sanidad, la instalación de industrias o la construcción de edificios. Una primera aproximación al contenido de los sucesivos reglamentos de la Guardia Municipal de Barcelona puede ser la que se centra en dos aspectos fundamentales como son la organización de sus efectivos y las funciones que se les encomiendan.

Entre su fundación y los primeros años de este siglo, el organigrama del Cuerpo evolucionó hacia una estructura piramidal por la aparición en él de clases intermedias entre el jefe de la fuerza y los guardias que la conformaban. Si antes de la aparición de la Guardia Municipal la policía era un mosaico de clases descoordinadas de funcionarios que, por no patrullar, no prevenían, la principal novedad que introdujo su aparición era su constitución como cuerpo único que monopolizaba el ejercicio del poder del Ayuntamiento y del control sobre los ciudadanos en Barcelona. Para desarrollar su nueva función preventiva y extender una supervisión directa en el tiempo y en el espacio, la policía pasó a patrullar constantemente su territorio para mantener así su penetración. Este despliegue geográfico requería una estructura organizada jerárquicamente, capaz de transmitir

información de forma efectiva: órdenes que, jerarquía abajo, debían fluir espacialmente hasta cubrir toda la jurisdicción, e información sobre la ciudad y sus habitantes, que, hacia arriba, debía centralizarse.

Si el primer Reglamento ponía a toda la Guardia Municipal bajo las órdenes de un sólo cabo, el de 1852 ya distinguía cuatro, que estaban a las órdenes de un jefe. Con el tiempo aparecieron más categorías intermedias y en 1897 la fuerza se organizaba, a las órdenes de la jefatura, en brigadas, cabos primeros, cabos segundos, guardias preferentes, guardias primeros y guardias segundos. No cabe duda de que estos mandos intermedios tenían como función primordial y distintiva mantener bajo vigilancia a los guardias municipales, tanto en el desempeño de sus obligaciones como en su escaso margen de privacidad. El Reglamento de 1871, refiriéndose al Cabo 2º, establecía que "será de su exclusivo cargo el vigilar constantemente si los municipales destinados á prestar el servicio en su demarcación, lo desempeñan con el tino, acierto y esmero que les está recomendado"<sup>77</sup> y que "procurará informarse y tener idea exacta de la conducta, proceder y relaciones de cada individuo"<sup>78</sup>. Desde los primeros Reglamentos (1865), estas relaciones estaban perfectamente acotadas y quedaba taxativamente prohibido el contraer lazos familiares, de amistad o confianza con los vecinos de los barrios y las calles en las que prestaban servicio. Su separación del conjunto de la ciudadanía se simbolizaba con la prohibición de vestir de paisano, aún en las horas en que se hallasen libres de servicio, salvo por "gracia especial" del Jefe de Guardia. Esta separación de los guardias municipales del resto del cuerpo social en la ciudad estaba sin duda en relación con el carácter militar que impregnaba todavía a toda la organización y su concreción en los reglamentos era ser un fiel reflejo de la que poco antes se impuso, también reglamentariamente, en la Guardia Civil.

La organización de los servicios en la Guardia Municipal de Barcelona tampoco eludió la extensión de la vigilancia en horas nocturnas. El Reglamento de 1852 está explícitamente dirigido a una Guardia Municipal "á cuyo cargo estará el servicio de vigilancia de día y de noche en la ciudad de Barcelona", y en sus dos primeros artículos ya se diferenciaba el servicio de vigilancia diurna, para el que habrá "una guardia especial compuesta por un número necesario de hombres", que entonces se fijaba en 25, del de vigilancia nocturna, para el que debía haber "el número necesario de Guardias que reemplazarán a los actuales

Serenos", entonces 50 para Barcelona y su radio, también a las órdenes del jefe comandante de la Guardia Municipal.

Sin lugar a dudas, la evolución de la organización del espacio urbano barcelonés fue marcando la pauta de la organización de su policía desde sus inicios. Así, mientras que el Reglamento de 1855 contemplaba que una de las cuatro secciones en que se dividía el Cuerpo estuviese integrada por guardias "de servicio exterior y puertas", en los puestos fijos denominados colectas, para controlar las entradas en los accesos de las murallas que se estaban derribando y cobrar los arbitrios a que estaban sujetas las de algunos productos, la extensión de la ciudad, con la edificación y posterior ocupación del Ensanche, obligó a la creación, desde 1871, de una sección de caballería, que tenía encomendada la vigilancia de las zonas más alejadas: "los barrios del Ensanche y extra-radio de esta Capital".<sup>79</sup>

## Notas al capítulo 1

---

<sup>1</sup> Ogborn, 1993.

<sup>2</sup> Fraile, 1991, p. 135.

<sup>3</sup> Sánchez Gómez, 1994.

<sup>4</sup> Turrado Vidal, 2001, p. 21.

<sup>5</sup> Risco, 1984.

<sup>6</sup> Bando de 10 de marzo de 1766.

<sup>7</sup> La historiografía actual interpreta este motín como un motín popular espontáneo provocado por la carestía de grano, como los que se producían frecuentemente en España y en toda Europa, aunque instrumentalizado políticamente en el contexto de un enfrentamiento entre dos facciones de la Corte de Carlos III, por lo que ha sido considerado un “motín de Corte”, más que un motín de subsistencias en sentido estricto (Risco, 1984, p.11-12).

<sup>8</sup> Esta figura de la Administración de Justicia ya existía en Madrid desde 1604, momento en que Felipe III dividió la capital del reino en seis cuarteles (Sánchez Gómez, 1994, p. 49). En cada cuartel había un alcalde, que debía vivir en el que tenía asignado, en una casa proporcionada por la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. En ese año, cada alcalde tenía a su cargo diez alguaciles para cubrir todas las calles, un escribano, dos oficiales y seis porteros. Los cuarteles eran designados con el nombre de su parroquia más importante.

<sup>9</sup> La Sala de Alcaldes de Casa y Corte, organizada como tribunal por los Reyes Católicos, era una de las cuatro instituciones que se encargaban, en mayor o medida, de las cuestiones relacionadas con la delincuencia y el orden en el Madrid del S. XVII. Las otras tres eran el Consejo de Castilla, la Sala de Castilla y el Consejo de Guerra. La Sala de Alcaldes tenía amplias atribuciones relacionadas con el gobierno político y económico de Madrid.

<sup>10</sup> Archivo Histórico Nacional. Consejos. Archivo Antiguo, leg. 7175/16, marzo de 1665; citado en Sánchez Gómez, 1994, p. 51.

<sup>11</sup> Turrado Vidal, 2001, p. 25.

<sup>12</sup> Vehí, 2000, p. 6.

<sup>13</sup> Martínez Ruiz, 1988, p. 25.

<sup>14</sup> Sánchez Gómez, 1994; Vehí, 2000.

<sup>15</sup> Sales, 1962; Papell, 1999.

<sup>16</sup> Sales, 1962, p. 61.

<sup>17</sup> Turrado Vidal, 2001; Sánchez Ramírez, 2005.

<sup>18</sup> La primera fábrica mecanizada del Estado español aparece en 1833, en Barcelona: fue el Vapor Bonaplata, dedicada a la industria textil (Nadal, 1983)

<sup>19</sup> Al finalizar la Guerra de Sucesión, la monarquía borbónica implantó un modelo de organización territorial al frente del cual estaban los capitanes generales. En el caso de Cataluña, Valencia, Aragón, Galicia, Mallorca y Canarias, éstos tenían competencias militares, pero también de gobierno, en su calidad de presidentes de las respectivas Audiencias (Andújar, 2004).

<sup>20</sup> Martínez Ruiz, 1988, p. 25.

<sup>21</sup> Sobre esta cuestión, pueden verse Chueca Goitia, 1970, y Mumford, 1964.

<sup>22</sup> Cepeda, 1979, p. 18.

<sup>23</sup> Foucault, 1988.

<sup>24</sup> Pérez, 1978; López Garrido, 1982.

<sup>25</sup> Mossos d'Esquadra, Miñones de Álava y Vizcaya, Migueletes de Guipúzcoa.

<sup>26</sup> Vehí, 2000, p. 10.

<sup>27</sup> Hay que distinguir la Milicia Nacional de otras formaciones milicianas como la Milicia Provincial o Regimientos de Milicia Provincial, los cuales, junto con las Tropas de casa Real y las Tropas de Continuo Servicio, eran los tres grandes cuerpos que formaban los Reales Ejércitos de la monarquía borbónica española del siglo XVIII. Dichas milicias fueron creadas por Felipe II para dar auxilio al Ejército regular y tenían como misión principal la defensa de las fronteras y las costas. Felipe V las potenció hasta el punto de que, mejor equipadas, las hizo participar en algunas campañas y en 1844 fueron incorporadas al Ejército regular (Puell de la Villa, 2000, p. 29 y ss., citado en Vehí, 2000, p. 75).

<sup>28</sup> Reglamento de Guardías Municipales, de 1849; Ley Municipal de 1877.

<sup>29</sup> Sánchez Ramírez, 2005, p. 63-64.

<sup>30</sup> Vehí, 2000, p. 156. Sobre este modelo, véase Sánchez Gómez, 1994.

<sup>31</sup> Estas patrullas, organizadas y dirigidas por alcaldes y regidores, que en caso de necesidad recibían ayuda de los alguaciles o las policías regionales, fueron usuales hasta el despliegue de la Guardia Civil.

<sup>32</sup> Guillamón, 1989.

<sup>33</sup> Gras, 1997, p. 181. En 1721, las poblaciones catalanas que tenían comisarios de barrio eran Barcelona, con 7, Lleida (2), Balaguer (1), Tàrrrega (1), Àger (1), Cervera (1), Cardona (1), Tarragona (2), Vilafranca del Penedès (2), Igualada (2), Manresa (2), Berga (1), Puigcerdà (2), la Seu d'Urgell (2), Vic (2), Girona (3), Hostalric (2), Tortosa (2), Talarn (2), Mataró (2), Granollers (2) y Caldes de Montbui (2), y se había hecho el nombramiento provisional de un comisario en Sabadell (Gras, 1997, p. 181).

<sup>34</sup> *Novísima recopilación*, libro V, Título XIII, Ley 1. Como señalan Ramón Grau y Marina López, los alcaldes de barrio se elegían por sufragio universal indirecto de los jefes de familia; si en un primer momento fueron sobre todo nobles los elegidos para desempeñar el cargo, pronto se excusaron debido, posiblemente, a las obligaciones que comportaba y a la falta de contrapartidas a cambio. Quizás por ello, una real orden posterior intentó hacer más atractivo el cargo acercándolo a la nobleza y autorizó a los aspirantes el uso de espada de por vida si servían dos veces el cargo con aplicación (Grau y López, 1988, p. 34, que cita *Archivo de la Corona de Aragón*, Real Audiencia, papeles de S. E., Madrid, Leg. 227-228, pliego 97, 15-IV-1772, citados ambos en Gras, 1887, p. 182).

<sup>35</sup> Gras, 1997, p. 182.

<sup>36</sup> Artículo 312.

<sup>37</sup> Lozano, 1995; Vehí, 2000; Sánchez Ramírez, 2005.

<sup>38</sup> Sánchez Gómez, 1994, p. 111.

<sup>39</sup> Sánchez Ramírez, 2005, p. 114.

<sup>40</sup> Sánchez Ramírez, *ibidem*.

<sup>41</sup> Lozano, 1995, p. 17.

<sup>42</sup> Para tener más detalles de las funciones de los serenos, pueden verse el Reglamento de policía de Provincias, de 20 de febrero de 1824, el Real Decreto de 16 de septiembre de 1834, sobre serenos, y el Real Decreto de 8 de noviembre de 1849, que aprueba el Reglamento de Guardas de Campo (Sánchez Ramírez, 2005, p. 11).

<sup>43</sup> Sánchez Ramírez, 2005, p. 115.

<sup>44</sup> Duran y Sanpere, 1973. Citado en Vehí, 2000, p. 169.

<sup>45</sup> López, 1982, p. 25.

<sup>46</sup> En relación a esta cuestión, véanse Artola, 1973, y Ballbé, 1983. Estos autores hacen alusión a un pacto tácito de reparto de mercados entre las fuerzas del Antiguo Régimen y la burguesía: el mercado colonial quedó para ésta mientras que el campo español permaneció para la aristocracia señorial y la Iglesia. Según esta tesis, por el mantenimiento del monopolio colonial, la burguesía española ofreció su apoyo renunciando al papel renovador y revolucionario que desempeñó en otros países europeos.

<sup>47</sup> El modelo liberal europeo, especialmente el inglés, contaba con unas peculiaridades históricas previas distintas; ver García de Enterría, 1972, especialmente los capítulos II, III y IV.

<sup>48</sup> Castro, 1979.

<sup>49</sup> Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias; artículo 13.

<sup>50</sup> Título VI de la Constitución de 1812 y Capítulo I de la Instrucción de 1813.

<sup>51</sup> López Garrido, 1982, p. 30.

<sup>52</sup> Vehí, 2000, p. 175.

<sup>53</sup> Reglamento para los Cuerpos de Voluntarios Realista, de 8 de junio de 1826, citado en Vehí, 2000, p. 175.

<sup>54</sup> López Garrido, 1987, p. 34.

<sup>55</sup> Vehí, 2000, p. 177.

<sup>56</sup> Reglamento de la Milicia de 1820; artículo 42, mantenido en el Reglamento de 1835.

<sup>57</sup> Art. 61 del Reglamento de 1822.

<sup>58</sup> Artola, 1983.

<sup>59</sup> Burgos, 1850, p. 65; citado en López Garrido, 1982, p. 37; el destacado es mío.

<sup>60</sup> López Garrido, 1982.

<sup>61</sup> El primer servicio del Cuerpo de Serenos en la Ciudad de Barcelona data, como se ha dicho, de 1875.

<sup>62</sup> Arranz, 1989.

<sup>63</sup> Arranz, 1989, p. 543.

<sup>64</sup> Arranz, 1989, p. 544.

<sup>65</sup> Roca, 1991.

<sup>66</sup> Capel y Tatjer, 1991.

<sup>67</sup> Sobre estas cuestiones pueden verse, por ejemplo, Tatjer, 2001, sobre el control municipal de la salubridad y la higiene doméstica en Barcelona, y Campos, 2001, sobre el control social de las tabernas en el Madrid de la Restauración.

<sup>68</sup> El higienismo fue un proyecto intelectual de base científica cuyos orígenes hay que buscarlos en la Ilustración. Se inició en los círculos médicos europeos desde finales del siglo XVII, a propósito de la preocupación de los médicos por las dramáticas consecuencias de las enfermedades y epidemias que de manera periódica afectaban las poblaciones del viejo continente. Esta doctrina, que se extendió durante el siglo XIX por los principales países, aportó algunas innovaciones en la consideración y tratamiento de las enfermedades, entre las que el geógrafo R. Alcaide destaca, como una de las más importantes, el considerar los aspectos sociales causantes y derivados de la enfermedad como parte fundamental e inseparable de la misma (Alcaide, 1999b).

<sup>69</sup> Giné y Partagás, 1876. Citado por Capel y Tatjer, 1991, p. 63.

<sup>70</sup> Alcaide González, 2000.

<sup>71</sup> Viñao, 2010, p. 183.

<sup>72</sup> Según Viñao, este texto sería obra, casi con total seguridad, de Pablo Montesino, un médico de ideas liberales exiliado en la Inglaterra de principios del siglo XIX, donde había conocido tanto el *sanitary movement* como la creación de las *infant schools* y otras reformas pedagógicas.

<sup>73</sup> Ministerio de Educación y Ciencia, 1979, p. 162-163. Citado en Viñao, 2010, p. 184.

<sup>74</sup> Reglamento para la Guardia Municipal, 1846.

<sup>75</sup> Arranz, 1989, p. 555.

<sup>76</sup> Nadal, 1985.

<sup>77</sup> Reglamento de la Guardia Municipal de Barcelona, 1871. Capítulo VI, artículo 2.

<sup>78</sup> Artículo 4.

<sup>79</sup> Reglamentos de la Guardia Municipal de Barcelona de los años 1897 y 1902.

## Capítulo 2

### **PANOPTISMO Y “GOBERNAMENTALIDAD”. UN MODELO DE ANÁLISIS DE LA APARICIÓN DE LA POLICÍA EN LA CIUDAD**

Durante los años 1970 los estudios sobre la policía dejaron de tener un mero carácter de historias institucionales y empezaron a tener un cierto desarrollo analítico. A grandes rasgos, podría decirse que estos estudios se agrupan en dos grandes enfoques.

El primero, de carácter conservador, sería el que parte de la teoría hobessiana del contrato social y se sustenta en las nociones de consenso y orden-desorden. Según esta perspectiva, los cuerpos de policía aparecieron a mediados del siglo XIX, con el avance del proceso de urbanización, para garantizar el cumplimiento de ese contrato. Vendrían a ser la respuesta de la *buena sociedad* para atajar el creciente desorden, la creciente criminalidad en la ciudad, que es presentada como el lugar ideal para el desarrollo de la desviación en general.

El segundo enfoque, más progresista, sería el del control social. Según esta perspectiva, los cuerpos de policía aparecieron como parte de una batería de mecanismos de control para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas. Bajo este análisis, la policía ha sido el instrumento de las élites y las clases medias para el control de los trabajadores y los inmigrantes. Aquí adquieren significación la relación entre fenómenos como la vagancia o el alcoholismo y las faltas de desórdenes públicos<sup>1</sup>. Las estrategias de la policía aparecen dirigidas al control ocio y el recreo de la clase trabajadora; a los

desórdenes producidos por las huelgas y los desempleados; a la imposición de nuevas normas y valores, más que a mejorar las condiciones de salud e higiene en los lugares de trabajo.

Ambos enfoques han recibido diversas críticas hasta nuestros días y, ciertamente, parecen insuficientes por sí solos para dar una explicación de la aparición y la evolución de los servicios municipales de policía que abarque todos los aspectos que han definido y definen su existencia y su propia actividad.

Por un lado, la agitada realidad del siglo XIX pone en duda la perspectiva del consenso. La tesis del orden-desorden y la criminalidad insiste en las crisis que motivó el desarrollo de la ciudad y nos aleja de esa cotidianeidad que, en definitiva, fue la principal preocupación de su gobierno. Ciertamente, los datos barajados por distintos historiadores señalan que el mantenimiento del orden en la ciudad fue la principal ocupación de los primeros cuerpos de policía que aparecen en el siglo XIX. Los arrestos registrados hacen referencia, de forma mayoritaria, a intervenciones sobre cuestiones relacionadas con la vida cotidiana en la ciudad, como los obstáculos a la circulación por sus calles o las discusiones en los vecindarios, y no tanto a infracciones de carácter penal. Sin embargo, explicar la aparición de la policía en la ciudad partiendo de esa necesidad de preservar el consenso entre sus habitantes me parece, cuando menos, forzada. En cualquier caso, esta imagen difícilmente encajaría en la historia social y política más reciente de nuestro país, que, a lo largo del siglo XIX, conoció numerosas revoluciones y pronunciamientos militares. Autores norteamericanos, como Neil Websdale, encuentran los mismos inconvenientes en la historia de su país y critican, por ello, este enfoque de la historia de la policía: en ese siglo, los Estados Unidos se vieron sacudidos por tumultos urbanos, entre 1830 y 1860, Guerra Civil, entre 1860 y 1865, y violencia generalizada asociada a las disputas entre el capital y los trabajadores, entre 1877 y 1927<sup>2</sup>.

Por otro lado, la perspectiva considerada como más progresista reduce la explicación de la aparición de los cuerpos de policía en el organigrama de los gobiernos urbanos al discurso del conflicto de clases. Sus interpretaciones han sido criticadas en varios sentidos. Al insistir en el papel represivo del trabajo de los policías, no han tenido en

cuenta otras dimensiones de su complejidad. Puede demostrarse que buena parte del trabajo de la policía, especialmente el de la que dependía de los poderes locales, era de carácter asistencial, orientado a dar cobijo a las personas sin domicilio, a distribuir carbón y alimentos entre los pobres, etc. Un problema conceptual fundamental en este enfoque instrumentalista radica en reducir la explicación de la policía de la ciudad al presentarla como mera herramienta de la burguesía. Esto, tal y como señala Websdale, deja poco espacio para teorizar sobre el papel del proletariado en el desarrollo de los nuevos cuerpos de policía y niega la posibilidad de tomar en consideración cuestiones tan relevantes como el carácter negociado de la actividad de estos nuevos cuadros de funcionarios o la resistencia de las clases trabajadoras al propio trabajo policial<sup>3</sup>.

A principios de los años 1980 apareció una referencia mucho más interesante para nuestros intereses. Se trata de la obra de Eric Monkkonen, sobre el desarrollo de los cuerpos de policía en las ciudades norteamericanas entre 1860 y 1920, una obra que marcó un hito importante en los estudios sobre la policía<sup>4</sup>. Este autor concibió los servicios de policía como una de las muchas manifestaciones del desarrollo de la burocracia del gobierno municipal. Aún reconociendo la importancia de los fenómenos de desorden social, de criminalidad o de utilización de la policía para el control de las clases trabajadoras, insiste en que éstos no son suficientes para explicar la evolución de estos servicios de policía. Insiste en que los funcionarios de policía eran, principalmente, representantes del poder local ante la población, y en la diversidad de funciones aquellos que debían desempeñar en el siglo XIX.

El planteamiento esencial de Monkkonen, según el cual el estudio de la policía debe enmarcarse en el de las instituciones urbanas de gobierno, estaba ya presente en algunas investigaciones llevadas a cabo en los Estados Unidos en la segunda mitad de los años 1980. Se trata de estudios sobre la historia de la ciudad desde la perspectiva de la municipalidad, es decir de su gobierno. Jon C. Teaford, por ejemplo, llamó la atención sobre la fuerza y la importancia del gobierno urbano como un actor clave, más que como una víctima postrada del capricho, la ignorancia y los prejuicios. Siguiendo esta línea, Monkkonen afirma que esta misma consideración debe ser tenida en cuenta cuando se piensa en la policía, "una organización de capital importancia en el gobierno municipal más que un poder independiente"<sup>5</sup>. Esta nueva forma de pensar en la policía

suponía un avance respecto de los enfoques precedentes, que se limitaban a concebirla y presentarla como "una organización activa en su comportamiento pero pasiva y falta de imaginación en su papel como organización dentro del gobierno de la ciudad". Ahora, el gobierno urbano es visto como un actor capaz de innovar en "el cambiante mundo organizacional" del siglo XIX y primeros años del XX. Conviene seguir a Monkkonen cuando propone:

“Más que pensar en la policía sólo en términos de corrupción, incompetencia, brutalidad y todo eso, debemos (...) también ver la policía como una parte de las incipientes pero creativas acciones de los habitantes de las ciudades, inventando un mundo formal y burocrático de servicios municipales y controles hasta entonces desconocidos.”<sup>6</sup>

Sin duda, el planteamiento de Monkkonen ofrece más posibilidades para el análisis de los servicios municipales de policía que los que le precedían. Explícitamente, da pautas para ver nuestro objeto de análisis como un elemento clave para la gobernabilidad de las ciudades. Pero pensar en la cuestión del gobierno de las ciudades y en la policía obliga, claro está, a detenerse en desarrollos científicos muy anteriores a los de este autor norteamericano, desarrollos que, como se verá, son de obligada referencia en la construcción de un marco de análisis que nos permita avanzar en nuestro propósito.

Y es que nuestro objeto de estudio es la policía municipal; son esos cuerpos de policía que aparecen en el organigrama de la administración local del Estado liberal a lo largo del siglo XIX, formando parte del modelo policial que ha llegado hasta nuestros días con escasas modificaciones, y que sólo se ha "reformado" en nuestro país bajo el impulso de las administraciones autonómicas<sup>7</sup>. Desde mediados del siglo XIX, estos cuerpos de policía han sido los encargados de ordenar la cotidianeidad de la vida en la ciudad. Sin perjuicio de intervenir en momentos de crisis, su cometido principal no era sino velar por el cumplimiento de las ordenanzas y las disposiciones emanadas del gobierno urbano. Paradójicamente, a pesar de la magnitud de la empresa, que no es otra que el *milagro* de hacer posible la vida de miles de personas en un espacio relativamente reducido, estos cuerpos han sido tradicionalmente minusvalorados. Entendida a veces como la encargada de una "policía menor", los desarrollos legislativos más recientes sobre la policía en nuestro país –acontecidos principalmente

desde la restauración de la democracia y cuya pieza básica es la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad— han dejado a un lado a la policía municipal. Ésta, como si hubiese quedado al margen de la evolución del mismo concepto de policía, se ha mantenido dedicada a esa tarea tan general, tan poco definida, con tantas y tan diversas manifestaciones, “del día-a-día en la ciudad”, alejada ya, aunque sólo sea en el plano formal, de la represión y de la persecución de delito.

## **2.1 El objeto de estudio, la policía municipal.**

Podemos decir que la policía que nos interesa es aquella cuya actividad se ajusta más al amplio concepto de Policía propio del siglo XVIII, aquel concepto que informaba un saber que, en toda Europa, dio lugar a una ciencia cuyo objeto no difería en mucho de lo que señalan los reglamentos de los servicios municipales de policía que rigen en nuestros días<sup>8</sup>.

Ciertamente, el término policía no ha tenido siempre el mismo significado y puede decirse que hoy, este significado ha quedado restringido a referencias al fenómeno de la delincuencia, a su prevención o a su represión, hasta el punto que otras dimensiones de dicho significado han quedado relegadas a otros términos o, simplemente, olvidadas. En el siglo XVIII, como ya se ha dicho, la idea que se tenía de la policía era muy otra, más vinculada al gobierno de la *polis*. En cualquier caso, mucho más amplia que la que hoy tenemos.

El discurso sobre las bondades del mercado se extiende desde los tiempos de Adam Smith hasta nuestros días. Paradójicamente, esta instancia metafísica ha sido presentada como la madre de todas las cosas, la explicación de todo lo que ocurre y, en última instancia, el bálsamo que alivia todas las dudas. La "mano oculta" del mercado, que podría ser vista perfectamente como el deseo de omnipresencia de la burguesía, ha sujetado o eliminado cualquier obstáculo en el proceso de acumulación de riqueza. Pero desde el siglo XVIII, junto a esta mano invisible que dirige la vida del hombre en sociedad, una manifestación visible ha ido tomando forma a partir de un vasto volumen

de literatura que fue acumulándose para dirigir la construcción del orden social que hoy conocemos. Esta literatura, llamada de Policía, que ha sido situada en el origen de la economía política<sup>9</sup> y que corresponde a un tipo de saber que tenía a la sociedad como objeto de conocimiento y de intervención, nos puede dar hoy una explicación más satisfactoria de nuestra historia y de nuestro presente que aquella genealogía del capital.

Aquel concepto de Policía, como ya hemos visto, dista mucho del actual, referido esencialmente al mantenimiento del orden y la prevención de los peligros<sup>10</sup>. La idea anterior era mucho más amplia. La Policía fue el objeto de un discurso y de unos desarrollos prácticos que se institucionalizan en Europa en la primera mitad del siglo XVIII. Fue el objeto de una "ciencia" cuyo fin último era el gobierno de unas ciudades que, convertidas ya en sedes de las grandes monarquías, se transformaban desde finales del siglo XVII generando un buen número de problemas relacionados con su crecimiento. La atracción de todo tipo de personas, con ideas y proyectos bien diversos, y de mercancías desbordaba continuamente las posibilidades de unos espacios y unas infraestructuras propias del Antiguo Régimen. Pronto la insalubridad, la convivencia conflictiva de estratos con capacidades económicas que iban desde la opulencia a la más absoluta miseria y los atentados contra un orden y una moralidad previos se convierten en asuntos serios. Los modelos feudales de regulación de las tensiones provocadas por la enfermedad, la pobreza y el crimen se vieron rápidamente superados cuando la diversificación dio paso a la anarquía, cuando el cambio cuantitativo devino mutación cualitativa. Entonces, la necesidad del poder municipal guió la aparición y la evolución de ese saber que, más que centrado en las situaciones catastróficas o de conflicto grave, se ocupaba del quehacer cotidiano de las gentes, tanto de sus actividades laborales como espirituales, así como de su ocio. En los tratados que lo concretaron, la reglamentación de los detalles de esa cotidianeidad descansaba en los elementos que dieron lugar al cambio de estrategias de dominación que, a su vez, soportaron las transformaciones políticas del siglo XVIII. Así, prescriben normas para la ordenación del espacio urbano y de la vida en él, al tiempo que se proponen prácticas cuya observancia forma parte de un estilo de vida que entonces empezaba a forjarse de nueva planta. La importancia de la norma y de la insistencia en su observancia no radicaba únicamente en los beneficios inmediatos que reportaba su cumplimiento; más allá de esos beneficios, estaba el propósito de conseguir una colectividad más laboriosa y disciplinada.

Aunque no podamos entrar ahora en los contenidos de los tratados de esta “Ciencia de Policía”, baste decir que toda esta literatura fue un gran esfuerzo de sistematización que acompañó a la constante producción de leyes y regulaciones de todo tipo, que hacían referencia a un amplísimo campo de intervención. Al ver la relación de sus contenidos, podría pensarse que estos tratados eran poco más que un monumento a los asuntos de poca monta, excesos en torno a la reglamentación de detalles. Sin ningún género de dudas, eran mucho más que eso. En todos estos textos podemos encontrar que lo que las reglas de Policía pretenden cubrir es "el buen orden de los asuntos públicos". Si duda, este objetivo es vago, tanto más cuanto tomamos en consideración que la distinción entre lo público y lo privado no se dará claramente hasta el siglo XVIII. Sin embargo, esta vaga expresión se entiende mejor si partimos de una oposición diferente, si enfrentamos el modelo estamental de sociedad al de una sociedad administrada. Si partimos de esta oposición, enseguida podemos advertir que el objeto de la Policía era regular aquello que en la sociedad de los tres órdenes quedaba sin regular. En este sentido, podemos decir que la “Ciencia de Policía” es un gran esfuerzo para la creación de lo que hoy llamamos el cuerpo social y que los hombres del Dieciocho llamaban "el buen orden de la población". Muy acertadamente, Pasquale Pasquino ha hecho referencia al campo de intervención de la Policía como las parcelas vacías de una ciudad o las provincias sin delimitar de un vasto imperio, como una especie de tierra de nadie comprendida por todas aquellas áreas en las que las costumbres, las jurisdicciones y las relaciones de autoridad, subordinación, protección y alianza del mundo feudal dejaban de tener vigencia real<sup>11</sup>. En el siglo XVIII, este espacio de nadie empieza a ser percibido como un espacio abierto, atravesado por hombres y mercancías. Plazas, mercados, calles y caminos empiezan a ser vistos como puntos críticos que la Policía debe acotar y controlar. De este modo, sus reglamentaciones son instrumentos por medio de los cuales el poder pretende instalarse en estos dominios.

Pero esta "Ciencia de Policía" tuvo una vida breve. El desarrollo de modelos de conocimiento acordes con las nuevas formas en que la burguesía organizaba la sociedad entre finales del siglo XVII y principios del XVIII guió la desintegración de esta ciencia en distintas disciplinas, de carácter más específico. Así, fue desapareciendo a medida que los médicos se especializaron en cuestiones de higiene o que iba apareciendo una

estadística social. Ahora bien, a pesar de la efímera existencia de esta disciplina, en ella hay signos inequívocos de modernidad, de una nueva concepción del gobierno de la ciudad, que interesan para el objeto de esta Tesis.

A lo largo de los siglos XVIII y XIX la ciudad fue cambiando y los espacios públicos adquirieron un sentido diferente. Miles Ogborn ha relacionado estrechamente los cambios en las concepciones del gobierno y de la policía de la ciudad con la redefinición del espacio público. Las primeras disposiciones contra los desórdenes callejeros se incorporaron en la legislación que pretendía un ordenamiento general de la ciudad a través de la limpieza, el asfaltado, el saneamiento o la iluminación. La vigilancia pasó a ser financiada de la misma forma que estos otros servicios públicos y dejó de estar al amparo de las aportaciones voluntarias de los vecinos que, como en el caso de la vigilancia nocturna de los serenos, pagaban una prestación casi privada y, por lo tanto, diferencial. Se trataba de racionalizar y limpiar los espacios públicos para asegurar la efectiva circulación de mercancías y personas, el ordenado desarrollo de la ciudad que crecía; para ello, al igual que la iluminación y la limpieza, la vigilancia se fue extendiendo en el tiempo y en el espacio, de forma que pasó a cubrir tanto el día como la noche, así como la totalidad del espacio urbano. Ogborn, refiriéndose a una ciudad inglesa de mediados del siglo XIX de características similares a las de Barcelona y en la que se vivieron transformaciones muy parecidas, habla de "una revolución cultural en el espacio público urbano patrocinada por el Estado."<sup>12</sup>.

Una nueva ciudad se iba construyendo a la vez que se desarrollaba un Estado, el liberal, que tenía una concepción distinta del ejercicio del poder. Durante todo el siglo XVIII se cuestionó la organización social precedente y surgieron, desde perspectivas diversas, modelos para la articulación de la sociedad a partir de bases nuevas.

La soberanía dejó de ser una emanación divina para sustentarse en el compromiso de quienes conformaban la sociedad. De esta forma, el "nuevo poder" sintonizaba con el nuevo sistema social y económico que emergía. La fe en la razón llevaba a creer que era posible construir una ciencia de lo social; una ciencia que el mismo poder necesitaba para perpetuarse. Se trataba, según Toribio Núñez, el divulgador de la obra de Jeremy Bentham en España, de "esta ciencia que enseña a los gobiernos el arte de gobernar, y a los

gobernados la importancia de su sumisión y de su obediencia a las leyes y demás disposiciones de sus gobiernos respectivos.”<sup>13</sup>.

Un aspecto fundamental de este poder de nuevo cuño era su morfología. Definida por los filósofos ilustrados, especialmente por Montesquieu y Rousseau, se caracterizaba sobre todo por su suavidad y su omnipresencia y, por ello, se distanciaba claramente del concepto de poder del período precedente. En aquel momento, era necesario que la ley se extendiera por todo el territorio y que nadie escapara a su imperio; la seguridad del castigo de cualquier transgresión imponía más que su brutalidad, cuando aquél era fácilmente eludible. De este modo, el poder debía ser discreto, ya que no iba a necesitar de la espectacularidad que producía ejemplo: sería eficaz porque, invisible e impersonal, todo lo cubriría. En esta nueva estrategia del poder que se extendió desde finales del siglo XVIII, el elemento clave era la prevención y, en consecuencia, el control social. Los Tratados de Policía, de larga tradición en nuestro país, son, como se ha dicho, la concreción técnica de esta estrategia.

Resultado de la "Ciencia de Policía", estos Tratados constituyeron la conexión entre el ordenamiento urbano y su incidencia en la vida y las actitudes de la ciudadanía, entre la construcción de la ciudad y los proyectos políticos y de control social. Esta ciencia se desarrolló en toda la Europa ilustrada como consecuencia de la voluntad de centralizar y de garantizar una administración eficaz. En España, las obras de Tomás de Valeriola, *Idea General de la Policía o Tratado de Policía* (1789-1805), y de Valentín de Foronda, *Cartas sobre la Policía* (1801), constituyen la reflexión más madura al respecto y son las que tuvieron un mayor eco posterior. Sin duda, el ya mencionado proyecto centralista de Estado que Javier de Burgos diseñó más tarde, en las décadas de 1830 y 1840, estaba impregnado de ideas contenidas en ellas.

El objetivo de esta "Ciencia de Policía" era claro y, en lo esencial, coincidía con el que señalan los reglamentos de los servicios de policía municipal que rigen en nuestros días. Según Valeriola:

“La Policía, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda

turbar la paz, y la tranquilidad que deben gozar; prescribirles las reglas que deben seguir; observar a los que por su conducta, u olvido de sus obligaciones, puedan perjudicar a los otros; detener, corregir, y reprimir los abusos y desórdenes; precaver los delitos; no omitir diligencia para que los delincuentes no escapen al castigo que se merecen; separar de la sociedad a los que pueden causar daño; hacer a todos sin distinción de empleo, estado o fortuna la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, protección y alivio que necesiten, y que es posible facilitarles.”<sup>14</sup>.

El objeto de esta Ciencia era el control de la vida cotidiana por medio de actuaciones sobre las cosas pequeñas, es decir los asuntos cotidianos:

“Las materias de Policía son cosas de cada instante, y por lo ordinario de poco, por lo que no son precisas muchas formalidades. Sus acciones son prontas, y se ejercen sobre asuntos que se repiten todos los días, por esto no son propios los castigos excesivos; los grandes ejemplos no son hechos para ella.”<sup>15</sup>.

Se perseguía modelar las actitudes, crear hábitos en los ciudadanos para conseguir, en última instancia, la disciplina colectiva, la obediencia ciega:

“La mejor y las más útil de las leyes es la que prohíbe informarse si las leyes son justas o no, y que manda respetarlas y obedecerlas como si hubieran sido establecidas por Dios mismo.”<sup>16</sup>.

Para alcanzar sus objetivos, esta "Ciencia de Policía" proponía medios muy concretos entre los que estaba la vigilancia. En primer lugar reconocía como necesaria la ordenación y la clasificación; se requería el encuadramiento de la población para ejercer sobre ella un control y poder diseñar así estrategias de intervención eficaces. De esta necesidad surgiría la elaboración de censos de personas y edificios, así como de una cartografía en la que situarlos, nombrarlos y enumerarlos. En segundo término, como ya he adelantado en el capítulo anterior, la salud pública era otra gran preocupación de la Policía, centrada en la asepsia y en la circulación del agua y el aire. El nuevo orden debía asentarse sobre ciudadanos diferentes, más saludables, y, a la vez, más disciplinados<sup>17</sup>. La intervención en este sentido tuvo consecuencias muy importantes sobre la morfología urbana. Al alejamiento de los cementerios y a las actuaciones sobre la pavimentación, los sistemas de avenamiento, los mataderos y los mercados, se unieron las reflexiones sobre el trazado viario, que llevaron, en algunos casos, a la apertura de grandes

vías en las zonas de mayor densidad de población; la Vía Layetana y otras del Plan Cerdá de Barcelona se han considerado un ejemplo de lo anterior, que tuvieron su igual en las actuaciones de Haussman en París o del General Tacón en La Habana de 1834-37<sup>18</sup>.

En realidad, todas las intervenciones en materia de Policía estaban orientadas en el sentido de hacer posible el despliegue efectivo de un instrumento que iba a empezar a tener importantes implicaciones en la configuración de la ciudad: la vigilancia. A la preocupación por la organización material del espacio, por la disposición urbanística, se unía otra por las cualidades del espacio mismo y, en este sentido, se abordaron temas como el del alumbrado público, una cuestión técnica de vital importancia para mantener, durante la noche, un control que desde este momento se hizo más discreto y continuo. O los relacionados con la rápida circulación de la información, mediante la incorporación del telégrafo eléctrico, primero, y del teléfono después, que las autoridades intentaron también controlar.<sup>19</sup>

Entonces, considerando que la vigilancia era uno de los tres medios que la "Ciencia de Policía" proponía para cumplir sus fines, no es de extrañar que la organización de servicios encargados de ella que se dio a mediados del siglo XIX pueda ser relacionada con esa necesidad que era sentida, como se ha dicho, desde el siglo XVII. En efecto, tal y como ocurrió en Barcelona y en otras ciudades de Europa y América, el espacio se fue organizando y dotando de una serie de propiedades para que en él fuese más fácil la supervisión por parte de esos agentes de Policía, de esos "ojos que todo lo ven", que se fueron organizando, por lo general, en estructuras piramidales en las que la información sobre la ciudad tendía a centralizarse. De este modo, al mando de los ayuntamientos y de sus alcaldes, intervenían directamente sobre los ciudadanos y sobre sus hábitos, intentando someterlos a un nuevo espacio y a un nuevo horario en los que tenerlos vigilados. Abiertamente, pues, se perseguía la ociosidad y la holgazanería y se sometían a especial prevención los puntos más conflictivos, como los lugares de juego, las tabernas, y aquéllos en los que, fuera de control, se pedía limosna<sup>20</sup>. Las calles dejaron de ser el escenario cotidiano de los asuntos privados más mundanos que, empujados al interior de las casas, fueron dejando paso a la emergencia del espacio público.

En definitiva, lo que es necesario destacar es que, en términos conceptuales, el objeto de nuestro estudio, la policía municipal, está muy próximo de aquella idea que se tenía en el entre los siglos XVII y XVIII de lo que era la Policía. Desde entonces, los pensadores ilustrados, con su insistencia en la extensión de la vigilancia y en la conveniencia de concentrar la responsabilidad de su supervisión, empezaron a introducir los rasgos que definen a los cuerpos de policía de que se dotaron los gobiernos de las ciudades a mediados del siglo XIX, rasgos que los diferenciaban de las instituciones que hasta entonces se habían hecho cargo de aquella función. Nos referimos a la asunción en exclusiva del ejercicio de la vigilancia, de una vigilancia constante en el tiempo y en el espacio con el objeto de prevenir no sólo las conductas susceptibles de ser tipificadas como infracciones penales codificadas, sino aquellas otras que trastornaban, de cualquier otro modo, el nuevo orden.

Veamos, a continuación, en qué consistió ese cambio de mentalidad en el ejercicio del poder a partir del cual pretendo explicar la aparición y la evolución de los servicios municipales de policía. Un cambio de mentalidad del cual, esa “Ciencia de Policía”, tal y como ha sido presentada, no es más que una primera manifestación.

## **2.2 "Gobernamentalidad" y gobernabilidad: la extensión de la sociedad disciplinaria.**

Nuestro Derecho penal, al igual que el del resto de Europa, tiene sus cimientos en la Ilustración. Vigente hasta finales del siglo XVIII y principios de siglo XIX, el Derecho penal anterior, el del Antiguo Régimen, era fragmentario, poco definido y, sobre todo, cruel. Se basaba en la Novísima Recopilación, en los Fueros y en Las Partidas, aunque, en la práctica, los Tribunales obviaban dichos textos legales y emitían sus resoluciones y sus sentencias con bastante arbitrariedad.

Después de algunos intentos de reforma que fallaron debido a los temores que infundían las noticias que llegaban a España sobre la Revolución Francesa, la Constitución de Cádiz sentó las bases de una nueva penalidad estableciendo la personalidad de las

penas, prohibiendo la tortura y las penas de horca, de confiscación y de azotes, así como la unificación, para todo el reino, de los códigos civil, criminal y de comercio.

Como ya se ha dicho en el capítulo anterior, el regreso de Fernando VII tras su exilio supuso la derogación de toda la producción legislativa de las Cortes gaditanas, a pesar de lo cual tuvo que ordenar la redacción de un nuevo código criminal, en 1822. Éste sería el primer Código Penal español y, aunque tuvo una vigencia más bien breve<sup>21</sup>, recogía las nuevas ideas ilustradas en la materia, particularmente las procedentes de Cesare Beccaria quien, como se sabe, fue uno de los más importantes inspiradores del movimiento de renovación del antiguo derecho penal continental, un derecho caracterizado en toda Europa por su extrema crueldad, por su arbitrariedad y su falta de racionalidad, y un autor cuya obra es clave para comprender el conjunto de la vasta reforma ilustrada del siglo XVIII, inspirada en las ideas de autonomía, emancipación y lucha contra el despotismo<sup>22</sup>.

El Código Penal de 1822 se componía de un *Título Preliminar* y dos partes, una primera dedicada a los “Delitos contra la Sociedad” y una segunda a los “Delitos contra los Particulares”. Establecía el principio de legalidad de los delitos y las penas, e introdujo aspectos que fueron seguidos por los Códigos posteriores, como la definición legal del delito, la relación de circunstancias que atenuaban y agravaban las penas, o la responsabilidad civil asociada a determinadas infracciones. Para tener una idea de la modernidad de la reforma ilustrada del Derecho penal de la época, algunos de sus aspectos más destacados, como era el de someter el castigo de las “culpas”, es decir de los delitos culposos, al principio de excepcionalidad o concreción caso por caso, fue suprimido en los Códigos posteriores y no fue recuperado hasta 1995.

En nuestro país, la aportación teórica más relevante en este proyecto de racionalización y humanización de las prácticas penales se debe al jurista Manuel Lardizábal quien, aunque mejicano de nacimiento, desarrolló aquí su carrera profesional, entre Madrid y Granada. En su obra principal, *Discurso sobre las penas contraído a las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*, de 1872, intentó adaptar a las circunstancias hispanas de la obra de Cesare Beccaria y aunque dicho intento haya sido considerado como limitado, no por ello debe dejar de ser considerado como una

contribución valiosa a una cuestión que, ciertamente, no fue prioritaria en el debate reformista y que, con toda seguridad, contribuyó a la modernización de España en los ámbitos social y penal<sup>23</sup>.

No podemos detenernos en los detalles de la reforma que los hombres de las Luces llevaron a cabo sobre la penalidad del Antiguo Régimen. En general, puede decirse que las ideas del siglo XVIII que tuvieron un mayor eco y ejercieron una mayor influencia sobre el pensamiento posterior al respecto hacían referencia a la arbitrariedad que marcaba el derecho penal de las monarquías absolutas y sugerían reformas que, años más tarde, sustentarían el orden legal liberal. Es muy común la alusión a la humanización de la justicia y del ejercicio del poder en general<sup>24</sup>. En mi opinión, lo que se produce también es un cambio en la economía del ejercicio del poder.

Los jalones del tránsito a un sistema penal nuevo han sido ya estudiados con detalle por varios autores. Muy probablemente, uno de los que se ha ocupado con más detenimiento y profundidad de dicho tránsito ha sido Michel Foucault. En su obra *Vigilar y castigar* hace una disección espléndida de ese cambio de estrategia en el ejercicio del poder. Aunque su objeto sea explicar el nacimiento de la prisión, nos ofrece elementos de gran utilidad para lo que esta Tesis se propone. Foucault describe la progresiva extensión de las disciplinas, un nuevo tipo de prácticas en el ejercicio del poder, a lo largo de los siglos XVII y XVIII, y su difusión a través del cuerpo social. En sus propias palabras, da cuenta de "la formación de lo que podríamos llamar en general la sociedad disciplinaria"<sup>25</sup>.

Dicha difusión se llevó a cabo por tres mecanismos. El primero consistió en lo que Foucault llama "la inversión funcional de las disciplinas", por la que se pasaba de una disciplina de bloqueo, de signo negativo —detener el mal, romper las comunicaciones—, a una disciplina de mecanismo. Foucault hace referencia a esta mutación en los siguientes términos:

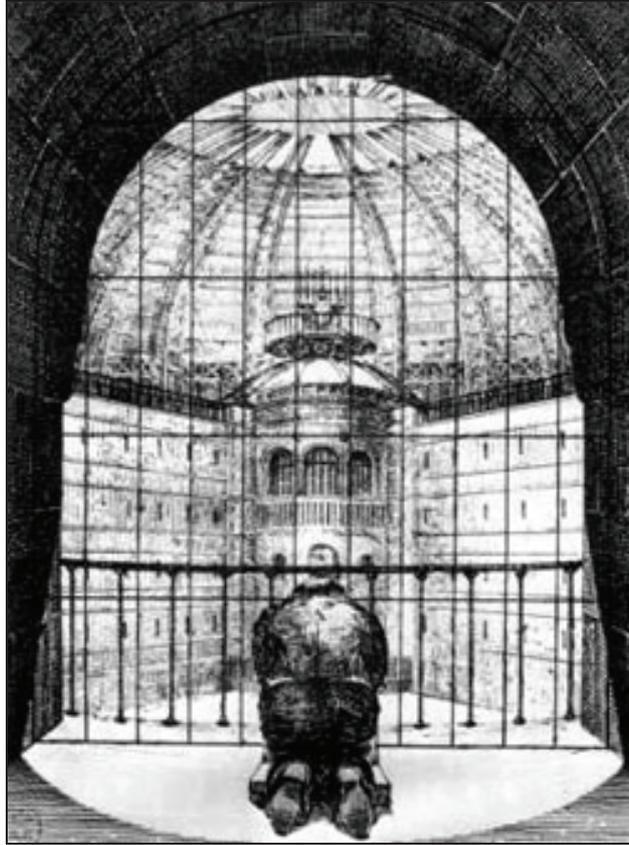
“En su origen, se les pedían que neutralizaran peligros, que fijaran poblaciones inútiles o agitadas, que evitaran los inconvenientes de las agrupaciones demasiado numerosas; luego se les pide (pues son capaces de hacerlo) que desempeñen un papel positivo, que hagan crecer la utilidad posible de los individuos.”<sup>26</sup>.

El segundo mecanismo sería la liberación de las disciplinas, que dejaban de dirigirse solamente a quien se castigaba para ponerse al servicio del bien, del bien para todos. Por medio de este mecanismo, las disciplinas dejaron de ser un patrimonio de las instituciones de encierro, "situadas en los márgenes", y toda institución se hizo capaz de utilizar el sistema disciplinario. El tercer mecanismo es el que más nos interesa, por cuanto señala en la dirección de "la nacionalización de los mecanismos de disciplina"<sup>27</sup>, por medio de una policía centralizada que tiene la misión de ejercer "una vigilancia permanente, exhaustiva, omnipresente, capaz de hacerlo todo visible,"<sup>28</sup>.

Estos tres mecanismos conducen a lo que puede ser tenida como una de las conclusiones principales de *Vigilar y castigar*: la generalización de las disciplinas, a partir de técnicas diversas, no sólo hizo posible la prisión, sino que ella misma ofreció a la sociedad moderna su verdadera imagen.

Con ello, tal y como observa François Ewald, Foucault no quería decir que la "sociedad disciplinaria" fuera una sociedad de encierro generalizado. Antes al contrario; la difusión de las disciplinas puso de manifiesto que el encierro no tiene porque ser segregativo. Dicho de otro modo: las disciplinas no dividen el conjunto social en compartimentos estancos sino que hacen homogéneo el espacio social. En definitiva, "las disciplinas crean sociedad, crean un tipo de lenguaje común entre todas las clases de instituciones, hacen posible que una pueda traducirse a la otra"<sup>29</sup>. La norma, lo normativo, es lo que permitió la transformación de la disciplina de bloqueo en disciplina de mecanismo. Positivizó los aspectos negativos de aquélla y articuló las instituciones disciplinarias de producción, de saber, de riqueza, haciéndolas *interdisciplinarias*. De este modo, unificó el espacio social, haciéndolo homogéneo.

Figura 2.1 Un recluso en su celda, en oración ante la torre central de vigilancia.



Fuente: Foucault, 1998, Lámina 21, que cita a Harou-Romain. *Proyecto de penitenciaría*, 1840.

Foucault describe tres grandes instrumentos disciplinarios: la vigilancia jerárquica, la sanción normalizadora y el examen<sup>30</sup>. Tres instrumentos que, como se explicará a continuación, pueden ser una referencia inequívoca para dar explicación a la actividad que los cuerpos de funcionarios de policía empezaron a desarrollar a mediados del siglo XIX.

### **2.2.1 Vigilancia, normalización y examen.**

#### *La vigilancia jerárquica.*

Por un lado, la vigilancia jerárquica: "el ejercicio de la disciplina supone un dispositivo que coacciona por el juego de la mirada"<sup>31</sup>. Desde el Antiguo Régimen, junto a los "grandes observatorios de la multiplicidad humana", que eran los aparatos más visibles de vigilancia y represión, siempre relacionados con el Ejército, se fueron desarrollando prácticas más discretas de "vigilancias múltiples y entrecruzadas, miradas que deben ver sin ser vistas". Foucault ve en el campamento militar, en el que el poder actúa por efecto de una visibilidad general, un modelo casi ideal de estos otros "observatorios", un esquema que después inspiró la construcción de las ciudades, especialmente de los barrios obreros, y la de edificios concretos como los asilos, las escuelas o los hospitales. La construcción de estos espacios tuvo en cuenta la incorporación de las vigilancias jerarquizadas y, con ello, la arquitectura adquirió un sentido distinto. Dejó de estar hecha sólo para ser vista, "fausto de los palacios", o para vigilar el espacio exterior, "geometría de las fortalezas". En adelante, debió permitir el control interior; un control articulado y detallado que hiciera visibles a los que estaban dentro. El espacio construido pasó a ser "un operador para la transformación de los individuos: obrar sobre aquellos a quienes abriga, permitir la presa sobre su conducta, conducir hasta ellos los efectos del poder, ofrecerlos a un conocimiento, modificarlos."<sup>32</sup>. El viejo esquema del encierro, basado en la exclusión por los gruesos muros y las sólidas puertas, fue sustituido por "el cálculo de las aberturas, de los plenos y de los vacíos, de los pasos y de las transparencias", y así se organizaron hospitales y escuelas, operadores terapéuticos y de la conducta. Así se construyó la ciudad.

En el nuevo aparato disciplinario, era preciso dividir la vigilancia. Un sistema perfecto permitiría verlo todo con una sola mirada. Sin embargo, la disciplina precisaba relevos en la vigilancia y, como observa Foucault, la pirámide respondía mejor que cualquier otra figura geométrica, incluido el círculo, a sus exigencias. Evitaba las soluciones de continuidad y presentaba una ventaja sobre el esquema circular: era más discreta y no

agobiaba a la actividad que vigilaba. La mirada disciplinaria despliega y divide sus instancias pero aumenta sus resultados.

En las fábricas es dónde el nuevo tipo de vigilancia se manifestaba con más claridad<sup>33</sup>. No es la que llevaban a cabo los inspectores externos en las manufacturas; ahora se trataba de un control intenso y continuo. No bastaba con el control de la producción en sus aspectos más materiales como las materias primas, las herramientas o los productos; ahora la vigilancia se extendía al trabajador, a su destreza, a su prestancia, a su conducta. Por otro lado, la nueva vigilancia no era aquella del amo, siempre sobre los obreros; ahora la realizaban subalternos. A medida que se desarrollaba la industria, los procesos de producción se complicaban y crecía el número de trabajadores, las tareas de control se hacían más necesarias y difíciles. Es en este momento, cuando la vigilancia pasaba a ser una función específica que ya no quedaba al margen del proceso de producción y cuando, en consecuencia, surgía un personal especializado, distinto de los obreros. Aunque fue en el ámbito de la actividad económica donde la penetración de estas nuevas formas de control se mostraba como más justificada, hasta el punto que pasaron a ser consideradas como operadores económicos decisivos<sup>34</sup>, lo cierto es que, del mismo modo, impregnaron otros, como el de la enseñanza.

#### *La sanción normalizadora.*

Foucault hace referencia a "un pequeño mecanismo penal" que hay en la base de los sistemas disciplinarios. Las disciplinas vinieron a cubrir los espacios que las leyes dejaban sin cubrir. Digamos que, haciéndose cargo de aquellas conductas que no merecían la intervención de los grandes sistemas de castigo, acabaron constituyendo una "infra-penalidad".

“En el taller, en la escuela, en el ejército, reina una verdadera micropenalidad del tiempo (retrasos, ausencias, interrupciones de tareas), de la actividad (falta de atención, descuido, falta de celo), de la manera de ser (descortesía, desobediencia), de la palabra (charla, insolencia), del cuerpo (actitudes incorrectas, gestos impertinentes, suciedad), de la sexualidad (falta de recato, indecencia). Al mismo tiempo se utiliza, a título de castigos, una serie de procedimientos sutiles, que van desde el castigo físico leve, a privaciones menores y a pequeñas humillaciones. Se trata a la vez de hacer penables las fracciones más pequeñas de la conducta y de dar una función punitiva a los elementos de apariencia indiferentes del aparato disciplinario<sup>35</sup>.

El castigo en este régimen disciplinario no busca la expiación ni tan siquiera la represión. En realidad, se opone a la penalidad judicial. Controla todos los instantes de las instituciones disciplinarias y "compara, diferencia, jerarquiza, homogeneiza, excluye. En una palabra, normaliza."

*El examen.*

El tercer gran instrumento disciplinario, el examen, combina las técnicas de los dos anteriores; las de la jerarquía que vigila y las de la sanción que normaliza. Mediante el examen, se establecía una visibilidad sobre los individuos a través de la cual se los diferenciaba, se los clasificaba y, cuando convenía, se los sancionaba<sup>36</sup>. Por medio del examen, la inspección de antaño, discontinua y fugaz, pasaba a ser regular, continua y constante.

Hay una inversión de la economía de la visibilidad en el ejercicio del poder. La disciplina instituyó un espacio de visibilidad nuevo que se añadía al que ya existía, al del soberano, determinado por un eje vertical: arriba y abajo. La visibilidad de la disciplina es puramente horizontal: lateral y relativa.

Por otro lado, el examen "hace entrar la individualidad en un campo documental". El desarrollo de los procedimientos de examen se vio acompañado del de todo un sistema de registro y documentación. La vigilancia colocó a los individuos en una "red de escritura" que devino "una pieza esencial en los engranajes de la disciplina". La documentación administrativa tradicional incorporó nuevas técnicas para identificar, señalar y describir. Con ellas, el Ejército, la escuela y el hospital empezaron a advertir y a corregir; a evaluar sus estados y a diseñar estrategias. Hasta la extensión de los procedimientos disciplinarios, la descripción de la individualidad era un privilegio; las crónicas biográficas eran un signo de poderío, un "monumento para una memoria futura". A partir de la aquella generalización, el umbral de la individualidad descendió y la descripción pasó a ser un medio de control y dominación, un instrumento dispuesto para ser utilizado en cualquier momento.

En definitiva, podemos decir que el examen, combinando la vigilancia jerárquica y la sanción normalizadora, centra los procedimientos que hacen del individuo un objeto del saber y del poder. En él, las disciplinas pueden ser definidas como "una modalidad de poder para el que la diferencia individual es pertinente."<sup>37</sup>. Es más, tomando en consideración la individualización del examen, no podemos dejar de convenir con Foucault en que el individuo es también una realidad fabricada por esa modalidad de poder. En este sentido, es posible, tal y como nos proponemos, pensar el poder en términos positivos:

“Hay que cesar de describir siempre los efectos del poder en términos negativos: "excluye", "reprime", "rechaza", "censura", "abstrae", "disimula", "oculta". De hecho, el poder produce; produce realidad; produce ámbitos de objetos y rituales de verdad. El individuo y el conocimiento que de él se puede obtener corresponden a esta producción.”<sup>38</sup>.

### ***2.2.2 El Panóptico y la difusión de las disciplinas a escala social. La disciplina de los espacios no disciplinarios.***

Si como hasta este momento hemos ido viendo, el discurso de Foucault ofrece imágenes, referencias y conceptos que, tomados aisladamente, permitirían repensar nuestro objeto de análisis en términos nuevos, es en su lectura del *Panóptico* de Jeremy Bentham (1797) cuando definitivamente ofrece un modelo de interpretación que satisface nuestras exigencias y se presta plenamente para conducir esta investigación<sup>39</sup>.

En unas páginas de extraordinaria belleza, utiliza la imagen de la ciudad apestada para mostrar cómo opera la disciplina<sup>40</sup>. La peste es utilizada como metáfora del desorden y el discurso político de la disciplina es su reflejo.

“Contra la peste que es mezcla, la disciplina hace valer su poder que es análisis. Ha habido en torno de la peste toda una ficción literaria de la fiesta: las leyes suspendidas, los interdictos levantados, el frenesí del tiempo que pasa, los cuerpos mezclándose sin respeto, los individuos que se desenmascaran, que abandonan su identidad estatutaria y la figura bajo la cual se los reconocía, dejando aparecer una verdad totalmente distinta. Pero ha habido también un sueño político de la peste, que era exactamente lo inverso: no la fiesta colectiva, sino las particiones estrictas; no las leyes transgredidas, sino la penetración del reglamento hasta los más finos detalles de la existencia y por intermedio de una jerarquía completa que garantiza el funcionamiento capilar del poder; no las máscaras que se ponen y se quitan, sino la asignación a

cada cual de su 'verdadero' nombre, de su 'verdadero' lugar, de su 'verdadero' cuerpo y de la verdadera 'enfermedad'."41.

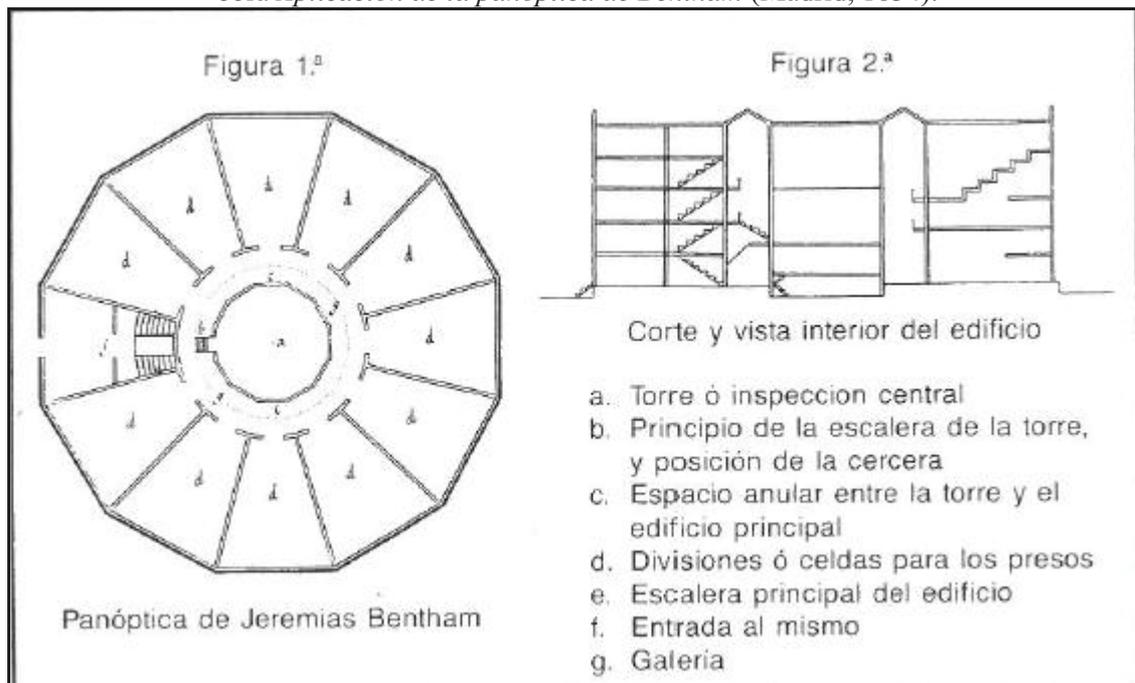
Sobre la ciudad apestada, la vigilancia funciona ininterrumpidamente, sin cesar y por doquier, apoyándose en un sistema de registro permanente basado en el trasiego continuo de información a lo largo de toda la jerarquía que gobierna la ciudad apestada: "informes de los síndicos a los intendentes, de los intendentes a los regidores o al alcalde."42. Por medio de ella, los individuos son fijados en un espacio que, a pesar de la ausencia de muros que lo cierren, se concibe cerrado. En él, los dispositivos disciplinarios localizan, examinan y distribuyen a la población. Tras ellos, hay una obsesión por los "contagios" propios del desorden. La peste viene a suscitar los esquemas disciplinarios. A diferencia de otra enfermedad, como pudiera ser la lepra, más relacionada con un modelo de exclusión absoluta, la peste obliga a estrategias distintas; "apela a una organización en profundidad de las vigilancias y de los controles, a una intensificación y a una ramificación del poder"43, aspectos todos que, formando parte de un proyecto político distinto, apuntan a la utopía de la ciudad perfectamente gobernada.

A finales del siglo XVIII, el jurista inglés Jeremy Bentham aplicaba este sueño de su siglo al diseño del Panóptico, el edificio que alegorizaba la idea de la ciudad atravesada por las disciplinas. Sin éxito, propuso el proyecto de su vida a la Asamblea francesa y al gobierno de su país. Sus ideas sobre una "máquina de poder" capaz de hacer de los delincuentes hombres útiles en un momento en que la acumulación de capital requería el mayor número de brazos posibles fueron desoídas. A partir de los contactos con su hermano Samuel, que trabajaba en el proceso de industrialización en Rusia, concretamente en la construcción de plantas industriales, Bentham concibió una auténtica utopía:

"Si alguien encontrase un medio para hacerse señor de todo aquello que puede suceder a un cierto número de hombres, de estructurar todo aquello que les rodea, del método para obtener la impresión de uno quiere producir, de asegurarse de sus actos, sus relaciones, todas las circunstancias de su vida, de tal manera que nada pueda escaparse ni oponerse al efecto deseado, nadie podría dudar que un resorte de este tipo sería tan enérgico y tan provechoso que los gobiernos podrían hacer uso de él para alcanzar objetivos de la mayor importancia."44.

No nos detendremos en los detalles de su arquitectura (figuras 2.2 y 2.3)<sup>45</sup>. Bastará llamar la atención sobre sus líneas maestras y sobre la filosofía que le sirve de fundamento.

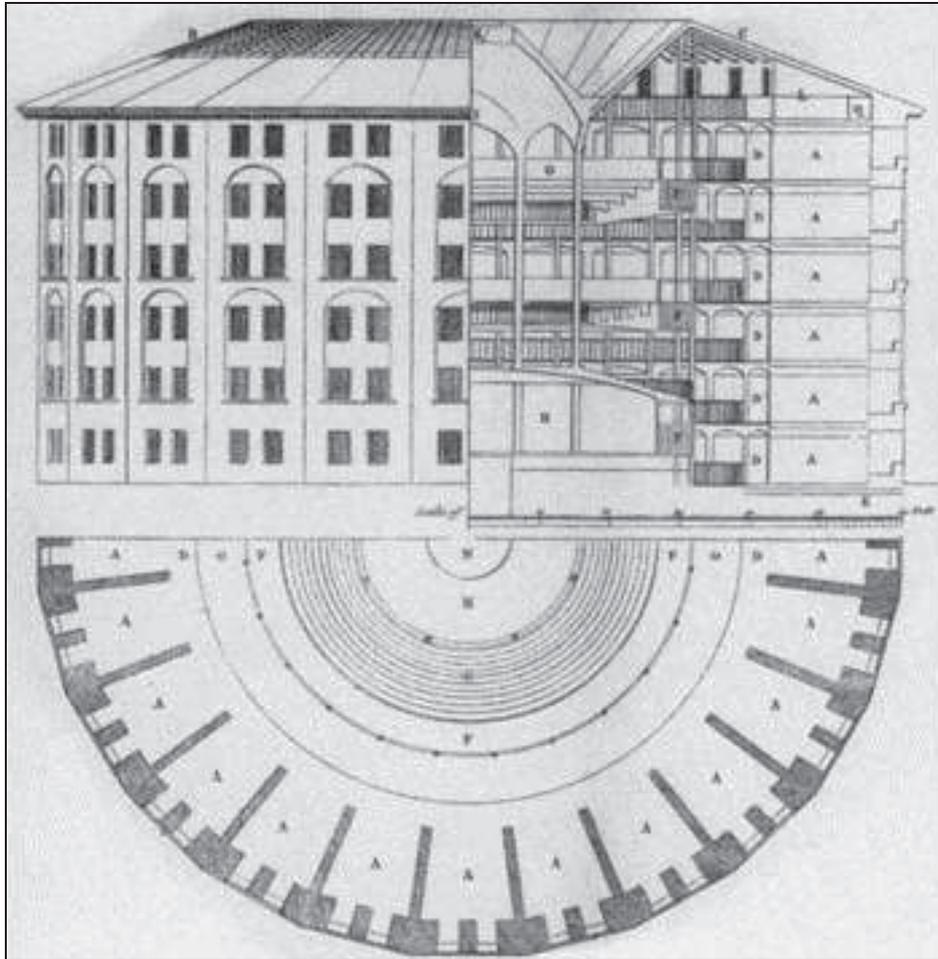
Figura 2.2. El panóptico de Bentham, según la esquematización de J. Villanova y Jordán en su obra *Aplicación de la panóptica de Bentham* (Madrid, 1834).



Fuente: Capel, 2005, p.338.

El Panóptico era una construcción centrada en un edificio, en una torre central con ventanas abiertas al interior de una construcción circular exterior dividida en celdas, cada una de las cuales estaba dotada de aperturas en sus extremos, una que da al interior, a las ventanas de la torre, y otra que daba al exterior, por la que entraba la luz que debía iluminar toda la estancia.

Figura 2.3 Plano del panóptico.



Fuente: Foucault, 1998, Lámina 17, que cita a *The Works of Jeremy Bentham*, ed. Bowring, t. IV, pp. 172-173.

Con variaciones diversas, este esquema ha sido reproducido en la mayoría de las cárceles que se han diseñado desde el siglo XVIII. Su efecto esencial era el de inducir en el detenido una sensación de permanente visibilidad que iba a ser la garantía de un funcionamiento automático del poder. Aunque pudiera ser discontinua en su acción, ese estado hacía que la vigilancia fuera permanente en sus efectos. La sencillez de la fórmula no desmerece la importancia del proceso que explica. Se trata, ciertamente, de una inversión radical de la economía con la que este nuevo ejercicio del poder funciona: en la medida en que el sometimiento nace de una relación ficticia, que parte y se reproduce en el mismo vigilado, deja de ser necesario recurrir a la fuerza para que el

condenado observe una buena conducta, para el que obrero se aplique en su trabajo, para que el estudiante haga lo propio en sus estudios y el enfermo cumpla con las prescripciones médicas.

Pero las aplicaciones del Panóptico no se agotan en ese efecto esencial, lo que ocurre es que ahora no podemos detenernos en ellas: no son menos importantes las posibilidades que ofrecía como laboratorio social. Por otro lado, constituye, por sí mismo, un aparato de control de sus propios agentes y mecanismos. Si, como ya hemos dicho, la vigilancia y ejercicio del examen estaban divididos y jerarquizados, el establecimiento panóptico permitía que su director, en la cúspide de la pirámide del aparato, controlase, juzgase y corrigiese el quehacer de sus subordinados. Por otro lado, y para terminar, el mismo edificio-esquema que lo situaba en su centro ¿no parece obligar al propio director a correr la misma suerte que todo el establecimiento?: "Mi destino, dice el maestro del Panóptico, está ligado al suyo por todas las ataduras que he podido inventar."<sup>46</sup> Sin duda, las implicaciones de esta reflexión son importantísimas: la primera víctima del mal gobierno de la prisión, del taller, de la escuela o de la ciudad será su director, situado en el centro del motín, de la huelga, de la epidemia o de la revuelta.

Como ya se habrá adivinado, el interés que el Panóptico tiene para nosotros radica en que, en realidad, es un modelo que se generalizó y dio un nuevo encaje a las relaciones que hay entre el poder y la población al nivel de su vida cotidiana. Sin perjuicio de valorar la utilidad que sin duda tiene para entender las instituciones de encierro y, más concretamente, la prisión, quiero llamar la atención sobre su utilidad para dar explicación a fenómenos de expresión espacial y social más amplia. En realidad, el edificio que Bentham concibió no sería más que la expresión ideal de un proyecto político que nacía en su tiempo. Su geometría puede ser tomada como el esquema de un mecanismo de poder o, como dice, Foucault, "una figura de tecnología política que se puede y que se debe desprender de todo uso específico"<sup>47</sup>, aplicable a cualquier colectividad sobre la que se pretendan imponer normas o, sencillamente, formas de conducta. Su esquema permite intensificar la eficacia y la eficiencia del poder y de sus aparatos: reduce sus costos en tiempo y en material, garantiza su eficacia por su carácter preventivo y por su funcionamiento continuo y automático.

Más que una simple idea arquitectónica, Bentham ofrecía a la preocupación de los hombres de su tiempo la posibilidad de hacer funcionar la ciudad entera como una máquina, de racionalizarla para hacer operativo un poder eficaz y eficiente, un poder que no encuentre trabas y que funcione económicamente. Bajo la apariencia de un edificio, ofrecía la utopía de la sociedad perfecta.

Quizás hoy resulte difícil reconocer la geometría del panóptico en la ciudad si no es en alguno de sus edificios tomados aisladamente. Lo que no resulta tan difícil es reconocer su lógica en la organización y en el funcionamiento de muchas instituciones sociales en los que además de la inspección, como principio general, encontramos rasgos como la clasificación de las personas en grupos y niveles o el control sobre el tiempo y el espacio. ¿Por qué no explicar la aparición de la policía en el siglo XIX a partir de esa generalización del panoptismo? Los rasgos que diferencian los cuerpos que aparecieron entonces de todas aquellas instituciones que han sido reconocidas como precedentes evocan sin ningún género de dudas esa nueva manera de hacer funcionar las relaciones de poder en el seno de la sociedad. La concentración y la monopolización del ejercicio de la vigilancia, la organización piramidal de los servicios, el marcado carácter informacional de su actividad. En el caso de los servicios municipales de policía, el modelo se muestra más apropiado aún: la integración, no sólo orgánica sino eminentemente funcional de los servicios de policía al organigrama de la administración municipal; la multiplicidad de las tareas que desarrollaron y desarrollan, que en ciertos momentos han tenido bastante más que ver con la asistencia social, con la inspección de consumos o con la supervisión de las costumbres que con la persecución de los delitos; la proximidad de su nacimiento y el paralelismo de su posterior desarrollo al de otros servicios que más tarde se dedicarán de forma específica a esas funciones; incluso la escasa consideración que han merecido para el diseño de la gran política en materia de policía o la mínima atención que les han dispensado los estudiosos, son aspectos que podrían ser explicados desde esta perspectiva.

La policía forma parte de esa aspiración panóptica que, como afirma Horacio Capel, ya estaba presente en algunos de los diseños de ciudades del Renacimiento. Como en el de la de Sforzinda, de Filarete, quien propuso, preocupado tanto por su defensa como la vigilancia y el control internos, la localización en el centro de la ciudad de unas torres lo

suficientemente altas como para divisar toda el territorio por ella ocupado y sus alrededores. O como la de Karlsruhe, que con la posición central de los palacios del príncipe en los diseños renacentistas y barrocos da igual muestra de la necesidad y el deseo de un control político centralizado<sup>48</sup>.

La difusión de las ideas de Bentham acentuó esta tendencia de aplicación del ideal de un gobierno que aspira a ser omnipresente a la hora de vigilar, que busca un control absoluto del territorio, que, más aún, pretende convertir el territorio mismo en un panóptico centralmente controlado, lo cual, como veremos más adelante, en el siguiente capítulo, intenta conseguir con la tecnología telegráfica.

A partir del siglo XVIII, ya se tiene conciencia de que la policía debe actuar sobre todas las cosas, sobre todo lo que ocurre, en el cuerpo social, por insignificante y efímero que sea. El poder político debe cubrir ese ámbito impreciso de la minucia y, para ello, "se apropia"<sup>49</sup> de instrumentos de vigilancia y los reorganiza según los criterios a que hemos hecho referencia anteriormente con el fin de tornarlos permanentes, exhaustivos, omnipresentes. Con el propósito de hacer visible a la sociedad entera, haciéndose, él mismo, invisible por aquel efecto panóptico ya descrito. Desde entonces, los cuerpos de policía y muy especialmente los que dependen del propio gobierno de la ciudad se integran al conjunto del cuerpo social. Su control, a pesar de quedar por completo "en la mano del rey", no funciona en una sola dirección y ello remite, inmediatamente, a esa dimensión pseudonegociada de su actividad. Se configura como "un sistema de doble entrada": responde a la voluntad inmediata de la soberanía pero, al mismo tiempo, atiende a los requerimientos "de abajo".

En suma, a partir del siglo XVIII, la policía agrega a sus funciones de persecución de los delitos —policía judicial— y de control de las conjuras, las oposiciones y las revueltas —policía política—, la función disciplinaria,

“Función compleja, ya que une el poder absoluto del monarca a las más pequeñas instancias de poder diseminadas en la sociedad; ya que, entre estas diferentes instituciones cerradas de disciplina (talleres, ejércitos, escuelas), extiende una red intermedia, que actúa allí donde aquéllas no pueden intervenir, disciplinando los espacios no disciplinarios; pero que cubre, una entre ellos, garantiza con su fuerza armada: disciplina intersticial y metadisciplina.”<sup>50</sup>.

## Notas al capítulo 2

---

<sup>1</sup> Storch, 1975; Harring, 1983.

<sup>2</sup> Websdale, 1991.

<sup>3</sup> Websdale, 1991, p. 91. Sobre la naturaleza negociada de la actividad de los cuerpos de policía, ver Hall, 1978.

<sup>4</sup> Monkkonen, 1981.

<sup>5</sup> Monkkonen, 1982.

<sup>6</sup> Monkkonen, 1982, p. 576.

<sup>7</sup> El entrecomillado se debe al dudoso carácter de esa modificación del modelo de policía en España, que, en mi opinión, no es más que una reducción del modelo centralista ya existente a escala regional.

<sup>8</sup> Fraile, 1997.

<sup>9</sup> Véase al respecto los trabajos editados por Burchell, Gordon y Miller, en especial el de Michel Foucault, sobre el concepto de gubernamentalidad, pp. 87-105.

<sup>10</sup> Esta noción de policía es posterior y data de finales del siglo XVIII. En 1770, el jurista alemán Pütter, publicaba en Göttingen una obra (*Institutiones juris publici germanici*) en la que ya se refería a la policía como "la parte del poder público encargada de evitar peligros futuros temidos por todos en los asuntos internos del Estado."

<sup>11</sup> Pasquino, 1999, p. 111.

<sup>12</sup> Ogborn, 1993, p. 519.

<sup>13</sup> Núñez, 1835.

<sup>14</sup> Valeriola, 1977, p. 9.

<sup>15</sup> Valeriola, 1977, p. 10.

<sup>16</sup> Valeriola, 1977, p. 84.

<sup>17</sup> Foucault, 1998.

<sup>18</sup> Fraile, 1988.

<sup>19</sup> Sobre estas cuestiones, véanse Arroyo Huguet, 1994, y Capel y Tatjer, 1994.

<sup>20</sup> A este respecto interesan los trabajos recogidos en Serna, 1998, y Bergalli y Marí, 1989.

<sup>21</sup> Antes de acabar el siglo XIX, se publicarían tres más, los de 1848, 1850 y 1870.

<sup>22</sup> García Algarra, 2002.

<sup>23</sup> Martínez Shaw, 1996, p. 66.

<sup>24</sup> Prieto Sanchís, 1997.

<sup>25</sup> Foucault, 1998, p. 212.

<sup>26</sup> Foucault, 1998, p. 213.

<sup>27</sup> Foucault, 1998, p. 216.

<sup>28</sup> Foucault, 1998, p. 217.

<sup>29</sup> Ewald, 1990, p. 165.

<sup>30</sup> Foucault, 1998, p. 175.

<sup>31</sup> Foucault, 1998, 175.

<sup>32</sup> Foucault, 1998, p. 177.

<sup>33</sup> Sobre la morfología de los edificios industriales, véase Capel, 2005, pp. 525-565.

<sup>34</sup> En *El Capital* (libro I, sección 4ª, cap. XI), Karl Marx hace alusión a "la función directiva, vigilante y mediadora", una función específica del capital que surge cuando el trabajo se vuelve cooperativo.

<sup>35</sup> Foucault, 1998, p. 183.

<sup>36</sup> Desde luego, si pensamos en las oposiciones públicas para cubrir plazas de funcionarios, que empiezan a parecer en el siglo XIX, el examen también aparece como un mecanismo para el reconocimiento del mérito.

<sup>37</sup> Foucault, 1998, p. 197.

<sup>38</sup> Foucault, 1998, p. 198. Nótese que, en este posicionamiento, hay claras coincidencias con la propuesta de Eric H. Monkhonen, sobre un cambio en la consideración de la policía.

<sup>39</sup> La interpretación de policía municipal exige más que la que pudiera hacerse del resto de policías: el porqué de esta exigencia está relacionado con su proximidad al gobierno cotidiano de la ciudad.

<sup>40</sup> Foucault, 1998, p. 199 y ss. El relato sigue las disposiciones de un reglamento militar de finales del siglo XVIII que, según el autor, es semejante a otros de la misma época.

<sup>41</sup> Foucault, 1998, p. 201.

<sup>42</sup> Foucault, *Ibidem*.

<sup>43</sup> Foucault, 1998, p. 202.

<sup>44</sup> Bentham, 1985.

<sup>45</sup> Para ello, véase la edición de las veintiuna cartas que componen el Panóptico o la casa de inspección, publicadas en Dublín y Londres el año 1791, en Bentham, 1985.

<sup>46</sup> Bentham, 1843, p. 177.

<sup>47</sup> Foucault, 1998, p. 209.

<sup>48</sup> Capel, 2005, p. 341.

<sup>49</sup> La expresión es de Foucault (p. 218) y debe querer decir que el poder hace suyo algo que antes no lo era. De ahí la referencia a la nacionalización de los mecanismos de disciplina.

<sup>50</sup> Foucault, 1998, p. 218.

## **Capítulo 3**

### **UN NUEVO ESPACIO PARA UN ORDEN NUEVO. LA ORGANIZACIÓN Y LA ACTIVIDAD POLICIAL EN LA CIUDAD DEL SIGLO XIX**

El objeto de este tercer capítulo es poner en relación las transformaciones urbanas que se produjeron a lo largo de los siglos XVIII y XIX con la organización de servicios municipales de policía y exponer las principales conexiones que hay entre la naturaleza del espacio de la ciudad en estos años y la de la los cuerpos de policía aparecieron en el siglo XIX bajo la dependencia directa de su gobierno.

La revolución industrial, como conjunto de transformaciones tanto de orden económico como social, está en la base del crecimiento que experimentó la ciudad en este período. Aunque dichas transformaciones no afectaron por igual, ni en intensidad ni al mismo tiempo, a todas las ciudades, no cabe duda de que todas ellas vivieron sus efectos. En general, tanto en España como en Europa y América, la degradación de las condiciones de vida y la reforma interior de las ciudades son fenómenos propios del Novecientos en la historia urbana.

Estos cambios que explica la industrialización operaron en la dirección del colapso de las estructuras urbanas, generando tensiones entre los distintos grupos de habitantes. Cuando la diversificación de las actividades y de la estructura social en la ciudad se aceleró y lo que empezó siendo un cambio cuantitativo, por el aflujo de gentes, se

mostró como un cambio cualitativo —hay otra ciudad, una *ciudad nueva*—, las formas en que aquellas tensiones habían sido reguladas hasta entonces, en el Antiguo Régimen, empezaron a dejar de ser eficaces y se impuso la puesta en marcha de nuevas estrategias<sup>1</sup>.

La *nueva ciudad* se lee en sus nuevos edificios, en su nuevo trazado viario, en las nuevas ocupaciones y movimientos de sus ciudadanos. Pero también es posible distanciarla de la *ciudad previa* en cuanto que la naturaleza más íntima de sus espacios cambió por completo. Para el proyecto de los grupos que dirigían la transformación de la ciudad, el espacio dejó de ser un mero escenario y se convirtió en un auténtico instrumento para la gestión de los problemas urbanos derivados de las nuevas condiciones de vida.

La policía —no sólo la municipal— se organizó como institución y funcionó como actividad para garantizar que todos y cada uno de los espacios que formaban parte de un proyecto político y social nuevo, el burgués, respondiesen a esa nueva naturaleza que se ajustaba a sus intereses. Cuando me refiero a esos espacios, me refiero tanto a los urbanos propiamente dichos, como a todos aquellos que conformaban el conjunto del territorio nacional<sup>2</sup>.

### **3.1 La ciudad previa, la ciudad opaca.**

Creo que una buena forma de hacerse una idea cabal de la impresión que debió causar el acelerado crecimiento que desde finales del siglo XVIII experimentaron las ciudades sería, tomando el caso de España, contar con testimonios privilegiados.

Sin duda, el de los militares es uno de los más significativos. Como ya se ha explicado, el estamento militar, además de hacerse cargo de la defensa exterior del Estado y de hacer frente a las situaciones de crisis interna, supervisó la vida cotidiana en las poblaciones, sometiéndola a su constante dirección. De hecho, a pesar del avance del constitucionalismo liberal a lo largo de todo el siglo XIX, los militares tutelaron de

continuo la construcción y el desarrollo del modelo policial español, centrado, precisamente, en una institución militar como es la Guardia Civil.

En el caso de Barcelona, el crecimiento demográfico y el auge del incipiente capitalismo, con el comercio colonial y la industria algodonera, pronto fueron objeto de la preocupación de la autoridad militar de la Ciudad. El conde Ricla, Capitán General de Barcelona entre 1767 y 1772, llamó la atención a representantes de su Ayuntamiento sobre los problemas que estos procesos causaban a sus intereses, señalándoles "puntos que piden remedio en el orden de policía que necesita esta ciudad y sus inmediaciones":

“El empedrado y la limpieza de las calles están sumamente descuidados. No se encuentran más que piedras sueltas, animales muertos, y todo género de inmundicias. Sobre la estrechez de la mayor parte de las calles están continuamente en fábricas los vecinos y dejan las ruinas desprendidas o arrojadas en ellas sin orden, embarazando el tránsito (...) Todo oficio establece en medio de la calle su taller, ocupando con la incomodidad del público cuanto terreno quieren, teniendo las más de las veces desocupados los portales. De esto, y de no ir guiando a pie los carreteros sus carros, los arrieros sus recuas y los caleseros sus calesines se siguen un sinfín de desgracias que necesitan remedio. Al tiempo de la matanza, se ejecutan con los cerdos las maniobras en las calles, como se haría en una infeliz aldea, y causa un hedor insufrible.”<sup>3</sup>

Como otros parecidos que podríamos encontrar en las numerosas descripciones de las principales ciudades españolas de los siglos XVII y XVIII que hay disponibles<sup>4</sup>, estos fragmentos, que pertenecen a una nota que el conde pasó a los representantes municipales, bastan para darse cuenta de que el uso que se hacía de las calles en los quehaceres diarios de la población empezaba ya a ser incompatible con las necesidades de un mayor tráfico por ellas; de que diversas actividades de los particulares eran llevadas a cabo fuera de sus casas, lo que a su vez indica que los problemas de hacinamiento y de subdivisión de las viviendas, de reducción de sus dimensiones hasta el punto que sus moradores debían hacer uso del exterior para desarrollar esas actividades, empezaban a ponerse de manifiesto<sup>5</sup>. En cualquier caso, este texto es una prueba de que en la *ciudad previa*, los espacios públicos y los privados todavía no estaban claramente delimitados.

La situación en otro contexto como pudiera ser el de la ciudad colonial del XIX debía ser, en lo esencial, muy parecida. Al menos así lo hace pensar el testimonio de otro

militar, el general Miguel Tacón, gobernador de la isla de Cuba entre 1834 y 1838, estudiado por Pedro Fraile<sup>6</sup>. A las observaciones sobre la situación material de las calles, sucias y sin pavimentación, el general añadía otras de no menos interés que vuelven a apuntar en el sentido de la confusión y el desorden: las actividades de los habaneros, desde las más reprobables a los actos sacramentales, se daban cita en un espacio en el que se mezclaban.

Otro testimonio indispensable sería el de los médicos. Sus reflexiones a lo largo del siglo XIX fueron las que más claramente recogen la preocupación por las mutaciones que el espacio físico y la población de la ciudad sufrían desde la centuria anterior<sup>7</sup>. Dichas reflexiones me parecen especialmente relevantes por varios motivos. Por un lado, porque la figura social del médico gozó de un prestigio notable entre las clases más avanzadas del momento, que veían en él a la mismísima encarnación del ideal de la ciencia. Por otro, en relación con lo anterior, porque ese prestigio lo puso en disposición de proyectar sus ideas hacia la Administración pública, a la que, en algunos casos, se consideraba destinataria última de sus servicios. De cualquier modo, este testimonio me interesa sobremanera porque será fundamentalmente de la profesión médica de la que parte un conjunto bastante homogéneo de reflexiones que han sido consideradas por diversos historiadores urbanos como un importante precedente del urbanismo moderno, el higienismo, al que ya me he referido brevemente con anterioridad<sup>8</sup>. Al igual que los militares, la clase médica reparó rápidamente en los procesos de crecimiento demográfico y de degradación del espacio urbano, cuyas estructuras medievales, como ya se ha dicho, se vieron rápidamente desbordadas. Junto a sus observaciones sobre los aspectos más físicos de estos procesos, algunos médicos proporcionaron una valiosa perspectiva que se extendía desde los detalles más materiales de la convivencia cotidiana hasta aspectos relacionados con la moralidad y la cultura. Si las críticas a las condiciones físico-médicas de ese “hábitat malsano” que, según el ideario higienista, era la ciudad fueron lo más inmediato, las referencias a la degradación moral de la nueva urbe decimonónica fueron la otra dimensión, a mi juicio quizás más interesante, de esta corriente de pensamiento.

El de Pedro Felipe Monlau es, sin duda, uno de los testimonios más destacados de esta corriente en España, especialmente para el caso de Barcelona. Como para el resto de sus

colegas, el espacio también fue objeto de especial preocupación para este médico barcelonés nacido en 1808. A principios de la década de 1840 participó en el debate sobre la necesidad de derribar las murallas de la ciudad con el opúsculo *Abajo las murallas!!!* (1841)<sup>9</sup>. En este trabajo encontramos descripciones de la Barcelona amurallada que insistían, ampliándolas, en las observaciones ya expuestas de los militares. El hacinamiento, la estrechez de las calles y los problemas para su circulación por ellas desde las "ahogadas casas" de una ciudad que se colmataba remiten a esa idea ya apuntada de una inadecuación del espacio a unos proyectos de ciudad y de sociedad distintos<sup>10</sup>. Aunque sensible a las condiciones de vida de la clase obrera, estaba preocupado por su avance y su conflictividad con el desarrollo de la actividad industrial en la Barcelona de su tiempo. Así, no es de extrañar que el primer problema que destaque de la "población fabril" esté relacionado con el orden público o, mejor, con su quebrantamiento ya que, según Monlau, "en las épocas de crisis suele traducir su malestar por el desorden, la sedición y la anarquía social"<sup>11</sup>. Las distintas ediciones de sus *Elementos de higiene pública* permiten ver como las crudas condiciones en las que vivía la clase trabajadora se mantenían, si no se agudizaban, más allá de los años en que se inició el derribo de las murallas. En sus propuestas de intervención aducía motivos higiénicos pero, como activista liberal, pensaba también en la eliminación de cualquier traba al desarrollo económico y si en sus tesis emparejaba el derribo de las murallas de Barcelona con el crecimiento de la riqueza y el avance del progreso, de sus descripciones más particulares rezumaba la visión de una ciudad en la que las condiciones de vida de sus gentes no permitían un gobierno capaz de cumplir aquellos objetivos.

En definitiva, estos testimonios ponen de manifiesto que el crecimiento interior de la ciudad, su densificación, fue intensificando los problemas de salubridad que la acumulación de gentes y actividades producían, acrecentados por la progresiva introducción de la industria<sup>12</sup>. Pero sobre esta problemática se sobrepuso otra que, a mi juicio, fue mucho más relevante; en cualquier caso, así fue para el posterior desarrollo de la policía municipal y de la Administración local en su conjunto. Hago referencia a las transformaciones que la industrialización de la ciudad produjo en la estructura social. En el fondo de las reflexiones y discusiones que el crecimiento urbano y de la industria suscitaron en los contemporáneos había una marcada preocupación por la

evolución de la cuestión social, por aspectos como la amenaza que suponía la creciente clase trabajadora para el orden político y social que se sustentaba en unos valores que empezaban a entrar en contacto con otros nuevos o que, como veremos más adelante, se veían menoscabados por la naturaleza de esa nueva clase en ascenso. Para quienes estaban definiendo el nuevo orden urbano, la ciudad industrial en ciernes era un nido de vicio e inmoralidad. Los nuevos obreros, que sufren del desarraigo y de la pérdida de la solidaridad de que gozaban en sus comunidades rurales de origen, pasan a ser las víctimas de “males nuevos” como las enfermedades venéreas, la prostitución o el alcoholismo. El anonimato que proporciona la vida en grandes aglomeraciones y la mayor movilidad de una población que crece continuamente desbordando la capacidad de control de las autoridades ponen en peligro no sólo un determinado concepto de moralidad y de civismo. Atentan contra el orden social general. Especialmente en aquellas grandes ciudades en las que el componente obrero era mayor, los médicos y gobernantes alertaban sobre esa falta de control sobre la población fabril que se traducía en franca indisciplina y sobre los peligros que conllevaban las masas de ociosos de diversa índole que deambulaban por las calles de las urbes, capaces de multiplicar los efectos del más mínimo motín.

Buena parte de la reforma de la administración municipal barcelonesa de la segunda mitad del siglo XIX estuvo determinada por estas preocupaciones. Sus implicaciones espaciales fueron notorias: el espacio urbano, más allá de ser planificado y reordenado físicamente, sufrió una mutación importante de su misma naturaleza que podría explicar, entre otras cosas, la aparición del espacio público, un espacio que debía ser liberado de la mezcla desordenada de usos particulares que hasta entonces impedía el desarrollo de un proyecto de gobierno nuevo.

### **3.2 La ciudad nueva, la ciudad transparente.**

Desde las preocupaciones del Conde Riela a las observaciones del higienismo, las alusiones a un espacio imposible para el buen funcionamiento de la ciudad industrial son continuas. Es obvio que fueron los efectos económicos y políticos de la

acumulación de personas en las ciudades los responsables de esa inadecuación del espacio urbano con el desarrollo de la industrialización; y no lo es menos que, debido a dichos efectos, se impuso pronto la urgencia de controlar el crecimiento demográfico mediante mecanismos de poder distintos, más adecuados a la nueva realidad.

En general, el nuevo espacio debía verse liberado de riesgos para la población urbana – los brazos capaces para la fábrica en que la ciudad se estaba convirtiendo— y preocupaban aspectos como la aireación de los edificios y las calles, los sistemas de alcantarillado y de evacuación de aguas o la situación de los cementerios y los mataderos. Por otra parte, las nuevas necesidades reclamaron medidas especiales de intervención sobre los espacios considerados como más nocivos: las prisiones, los barcos que arribaban allí donde había puerto, los establecimientos en los que se concentraban vagabundos, mendigos o inválidos, o hasta los mismos hospitales. Como ya se supone, el papel que los médicos jugaron en estas intervenciones fue primordial y explica el hecho de que la medicina, en este momento histórico, fuese ocupando un lugar cada vez más relevante en las estructuras administrativas y de poder desde el siglo XVIII.

Como ya se ha explicado en el capítulo anterior, las prácticas de control social, de Policía en sentido amplio, no son, desde luego, una invención del XIX. Sin embargo, en este siglo toman un sentido nuevo: se preocuparán menos de la defensa de la sociedad en sentido abstracto –perseguir lo que atenta contra ella, encerrar a los que la ofendan— que del control y de la reforma psicológica y moral de la población, de sus actitudes y de sus comportamientos más habituales. No importará tanto lo que han hecho, como lo que pueden llegar a hacer y, en consecuencia, este empeño requerirá que la institución penal deje de estar monopolizada por una única instancia como era el poder judicial, que, como hoy, se pronuncia sólo y exclusivamente sobre hechos<sup>13</sup>. Con todas sus transformaciones, el siglo XIX precisó de toda una serie de poderes adjuntos dispuestos a “encasillar” a los individuos; poderes diseñados y preparados para disolver el desorden que caracterizaba a la *ciudad previa* en todos sus espacios. Y así surgió toda una red de instituciones de vigilancia, como la policía, y de corrección, como la escuela o el hospital. Para operar adecuadamente, estos nuevos poderes de la edad que ha sido

llamada “de la ortopedia social”<sup>14</sup>, la edad de una sociedad disciplinaria, opuesta a la sociedad penal anterior, precisó de un nuevo espacio.

Se hizo necesario un espacio que permitiese hacer frente a aquella preocupación por los comportamientos y las actitudes más habituales. La de la luz sobre la ciudad puede ser una primera idea que ayude a esbozar la más general del nuevo espacio en la ciudad del XIX. La importancia que la iluminación nocturna vino a tener sobre las calles y las plazas no era una cuestión menor, de mero ornato. Pero esta idea era deudora de otra mucho más amplia como era la de la visibilidad permanente y absoluta sobre toda ciudad y sus habitantes.

Ya se ha señalado la importancia del panoptismo en este proyecto y he destacado su interés y su operatividad a la hora de explicar la aparición y la evolución de los servicios de policía y su actividad en términos espaciales. No insistiré ahora. Sólo llamaré la atención sobre el hecho de que la filosofía de la idea arquitectónica de Bentham, el Panóptico, es la utopía de una sociedad --y de un tipo de poder-- que se funda sobre un presupuesto espacial concreto: el de la *ciudad nueva*. El panoptismo se basa en el examen constante, por medio de la vigilancia: no interesa lo que ha ocurrido sino lo que ocurre, para corregirlo si no se ajusta a lo que se espera. Visibilidad y supervisión constante. Pero el panoptismo tiene otra cara, que es la que convierte al poder que sirve en un instrumento de saber. Al tiempo que vigila el quehacer cotidiano de quienes son vigilados, configura todo un saber que, insisto, no consiste tanto en un determinar qué ocurrió sino en señalar cómo se comportan ciertos individuos en determinadas circunstancias y lugares, si respetan o no respetan la norma, o si se van amoldando a lo que se espera de ellos.

El nuevo espacio es, pues, un espacio abierto por completo a la vigilancia y al examen; un espacio que genera información a partir de la cual intervenir sobre él en la dirección precisa. La ciudad del XIX es concebida como un marco de organización y regulación de los comportamientos de sus gentes allí donde se hacían más visibles, es decir, en la calle, fuera de sus casas. Ese marco de organización y regulación, de control, --al igual que hoy, creo— pretendía racionalizar todos los espacios al servicio de un proyecto de

ciudad “aséptica, sin misterios ni recovecos, sin matices individuales, igual a sí misma en todas partes..., fiel reflejo del poder político”<sup>15</sup>.

Pero puede pensarse, como el antropólogo Manuel Delgado, que entre este proyecto de ciudad –y cualquier otro– y la realidad de la vida en ella había un abismo<sup>16</sup>. La pretensión de una ciudad en la que todos los espacios desempeñen la función para ellos asignada, en la que los usos particulares no invadan sus calles y coarten el fluido de personas y mercancías que la máquina en la que se convierte necesita; la pretensión de que las costumbres impropias a este dispositivo –especialmente las relacionadas con el ocio, como el juego, la concurrencia a tabernas o la prostitución– se retiren a ámbitos temporales o espaciales convenientes –que cierran a su hora los bares, que no se distraiga al hombre-obrero de su contribución al esplendor urbano, que se escondan las prostitutas– pueden ser consideradas como eso mismo, como un proyecto. Sería la *polis* del orden político de los militares, de los médicos y de los ingenieros, que están preocupados por la homogeneización racional de la ciudad, por el buen funcionamiento en términos de fluctuación, por la eliminación de la confusión en la vida social. Por todo esto, a partir de este momento, además de la intervención sobre los aspectos más físicos de la ciudad, se le da luz nocturna, se procura la separación clara entre el espacio público y el privado, la presión sobre cualquier foco de insanidad o peligro, se vigila y se escruta la población para hacerla entrar en sistemas de registro como pudieran ser los censos o los libros de viajeros y huéspedes. “Objetivo: deshacer las confusiones, exorcizar los desórdenes, realizar el sueño imposible de una gobernabilidad total sobre lo urbano”<sup>17</sup>.

Puede pensarse que entre este proyecto, entre este objetivo, y la vida real y cotidiana en la ciudad no hay concordancia posible; que el gobierno de la ciudad, más que ordenar lo urbano, pretende anularlo o, cuando menos, atenuarlo; que la pretendida equivalencia ilustrada entre la *polis* y la *urbs* –lo urbano– sea, sencillamente y por la naturaleza de esta última, imposible:

“Una calle siempre es así, una confusión autoordenada en la que los elementos negocian su cohabitación y reafirman constantemente sus pactos de colaboración o cuando menos de no agresión (...) una apología instantánea de la autogestión.

El espacio público, el lugar por definición de lo urbano, puede ser entonces contemplado como el de la proliferación y el entrecruzamiento de relatos (...) Ámbito de los pasajes, de los tránsitos, justamente por lo cual reconoce como su máximo valor el de la accesibilidad (...). El espacio público, abandonado a sus propios principios, es la negación absoluta de la utopía, apoteosis que quisiese ser de lo orgánico, de lo significativo, de lo sedimentado, lo cristalizado o lo estratificado. La calle, en cambio, no pertenece sino a un ejército compuesto por falsos sumisos y por replicantes camuflados, un torbellino que nunca descansa, autocentrado, asignificante, articulado de mil maneras distintas...<sup>18</sup>.

Sin embargo, también es posible pensar que entre la mera pretensión del proyecto de ciudad ordenada y la realidad que de continuo se le resiste hay una posibilidad de conexión. Si se quiere, siempre inconclusa, que no llega al ajuste perfecto, pero hay una posibilidad de contemplar la actuación del Estado en estos términos que, para el caso de la policía, es especialmente interesante por cuanto permite considerarla como una actividad dinámica, en continuo movimiento entre el proyecto, la *polis*, y la ciudad cotidiana, la *urbs*. Si se hace así, la policía aparece como una continua actividad de negociación y la dimensión represora que se oculta tras la idea del panoptismo<sup>19</sup>, la fuerza que puede ser ejercida para separar, para reducir, para destruir, tiene su contrapunto en la dimensión más positiva del poder que puede crear, contando con las resistencias que encuentre, espacios nuevos, espacios adecuados a nuevas sociabilidades.

### **3.3 Los servicios municipales de policía en la ciudad del siglo XIX y la configuración de un nuevo espacio urbano.**

A la hora de analizar el papel que la policía llevó a cabo en la configuración del espacio de la ciudad decimonónica, distinguiría dos aspectos: por un lado, su organización como institución; por otro, su funcionamiento como actividad. Será más cómodo detenernos antes en el segundo de estos aspectos para comprender mejor luego la significación que los desarrollos organizativos tuvieron en el espacio urbano.

### **3.3.1 La actividad de la policía municipal y el nuevo espacio urbano.**

Los textos legales que definieron el marco de actividad de la policía municipal desde que aparece, a partir de los años 1840, son una primera referencia para lo que aquí nos interesa. En términos amplios, puede decirse que las policías municipales tenían –y tienen— como principal cometido el mantenimiento del *buen orden* y la salubridad pública. Explícitamente, hacer cumplir las ordenanzas municipales, al tiempo que atender los incidentes y problemas habituales de la vida en la ciudad.

Las principales ciudades españolas iniciaron el redactado de sus nuevas ordenanzas municipales en la última década del siglo XIX, cuando los problemas relacionados con el crecimiento urbano, por la construcción incesante de nuevos edificios y por el desarrollo experimentado por la industria, se agudizaron<sup>20</sup>. Como siempre, Barcelona (1891) y Madrid (1892) fueron las precursoras y sus textos fueron una referencia para el resto de ciudades, que las redactaron y las publicaron a continuación; ciudades medianas y pequeñas como Lleida (1891), Manresa (1900), Caldes de Montbui (1906), Jerez de la Frontera (1909), Tarragona (1911), El Ferrol (1912) o Terrassa (1917). En todos los casos, la sensibilidad de los ayuntamientos en relación con los nuevos problemas, inspirada por el nuevo sentimiento municipalista<sup>21</sup>, dio como resultado unas ordenanzas, las de la *ciudad nueva*, que supusieron una ampliación de la regulación urbanística y del ámbito de la gestión urbana que tuvo que hacer frente a la construcción de nuevos barrios y a la reforma de los cascos antiguos, y dar respuesta a la necesidad de infraestructuras, de abastecimiento de agua y de evacuación de aguas sucias, primero, y, más tarde, de gas, telégrafo y electricidad. Del mismo modo, como ya hemos dicho, tuvo que organizar su burocracia y una policía propia, para mantener el orden y la disciplina, y controlar los establecimientos comerciales e industriales, especialmente los más peligrosos e insalubres.

Pienso que es necesario recordar y destacar que las tareas policiales relacionadas con las ordenanzas municipales, tan poco definidas por la literalidad del ordenamiento jurídico y tenidas por las propias de una “policía menor”, fueron las que más ocuparon el tiempo de los policías en las ciudades a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y hasta bien

entrado el siglo XX, muy por encima de la persecución de la delincuencia formal. En cualquier caso, para las principales ciudades de Europa y Norteamérica, las estadísticas así lo demuestran y hay datos tan curiosos y contundentes como el que ofrece Marie Vogel sobre la policía municipal de Grenoble para el primer tercio de nuestro siglo:

“El acto policial por excelencia, la detención, es raro: entre 1919 y 1939, se cuentan siempre menos de 200 por año, y es instructivo comparar su frecuencia con la de actos policiales menos nobles. Es necesario esperar por ejemplo al final de los años 30 para que el servicio de policía recoja menos de dos perros abandonados por cada malhechor.”<sup>22</sup>.

Si el celo por el cumplimiento de las ordenanzas municipales fue el principal cometido de las policías locales, resultaría obligado un análisis exhaustivo de su contenido para destacar en ellas aquellos aspectos más relacionados con el espacio y los usos que se pretendía que se hicieran de él. Pero ello quizás escape a lo que ahora nos interesa. Sin embargo, sí que podemos detenernos en una referencia documental especialmente interesante que relaciona, para el caso de Barcelona, lo que se pretendía que fuese la actividad de su policía y lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales. Se trata de la *Instrucción y guía del guardia municipal de Barcelona*, aprobada por su Ayuntamiento en fecha 12 de octubre de 1876. La *Instrucción*, que empezaba con una relación de los artículos del Reglamento propio del Cuerpo que apareció en 1871 y que debía “tener muy presente el Guardia Municipal”, todos referidos precisamente a su comportamiento en el desempeño de sus funciones, seguía con otra que recogía hasta 57 artículos de las Ordenanzas sobre cuyo cumplimiento se exigía especial vigilancia. Todos ellos, sin excepción, regulaban aspectos de la vida cotidiana en la ciudad que se referían o a la ocupación de los espacios públicos o a la circulación por ellos.

Los primeros son indicaciones o prohibiciones que, si se insistía en su observancia y en que fueran objeto de especial vigilancia por los miembros de la policía municipal, es que intentaban atajar prácticas y comportamientos seguramente extendidos e incompatibles con un espacio que debía responder a necesidades nuevas. Por un lado, estas necesidades eran de orden orgánico, pues estaban relacionadas con el funcionamiento de una ciudad que crecía en todos los sentidos: nuevas construcciones, nuevas actividades, mayor número de habitantes, mayor tráfico de personas y

mercancías. Los guardias municipales debían estar atentos a aquellas prácticas que no eran propias de la vida en la ciudad, que respondían más a la vida en el campo, del que muchos de los ciudadanos provenían o acababan de llegar. Debían impedir que se mantuviesen hornillos o braseros encendidos en las calles, a las puertas de las tiendas o las casas (art. 329)<sup>23</sup>; que los tenderos las ocupasen con sus géneros expuestos (art. 328); que las caballerías se dejasen sueltas en las vías públicas, así como que se herrasen o se limpiasen en éstas (art. 424). Las calles, plazas, pórticos y demás lugares públicos ya no podían ser ocupados por vendedores ambulantes que no tuviesen permiso municipal (art. 431), y los vecinos de los pisos bajos, es decir de las tiendas, no podían permanecer, ni de día de noche, sentados a las puertas de las casas, “a la fresca”, como era y sigue siendo práctica habitual en muchas poblaciones rurales (art. 433). Los policías debían “empujar” al interior de los espacios privados las actividades privadas y, así, prohibir el trabajo en las calles y plazas, su ocupación con tendidos de ropas o tejidos de cualquier clase (art. 438); se les exigía que no permitiesen los juegos de entonces en los espacios públicos (art. 440), además de otras actividades como el lavado de pesca salada, el empavonado de tejidos o la limpieza de verduras, los trabajos de peluquería o el corte de la leña (art. 447).

Pero por otro, estas mismas necesidades, aunque si se quiere de un modo menos explícito, tenían que ver con el mismo ejercicio de la vigilancia y la supervisión que el Ayuntamiento, a través de su policía, debía mantener: era preciso racionalizar el espacio, librarlo de obstáculos y confusiones, para hacer más visibles los comportamientos de la ciudadanía.

De los artículos referidos a la circulación por las calles de la ciudad, baste decir que la *Instrucción* dedica 24 de los 57 antes mencionados –casi la mitad— e incorpora 13 seleccionados del Reglamento de Carruajes, con su exhaustivo anexo de tarifas, lo que sin duda apunta, todo ello, en el sentido de que el tráfico en la *nueva ciudad* estaba mudando también su propia naturaleza: empezaba a ser mucho más denso y complejo. Se pretendía que los policías municipales contribuyesen a la construcción y al mantenimiento de la ciudad entendida y pretendida como sistema, para mantener la fluidez necesaria en cualquier punto de su red. Este modelo arterial-organicista mantuvo preocupados a los ingenieros urbanos, desde los que iniciasen sus trabajos en el siglo

XVIII hasta el mismo Ildefonso Cerdá, hasta el punto de llevarlos a definir la buena convivencia en términos de movimiento fluido, sano, etc. Estos artículos sobre la circulación por la ciudad, cuya observancia debía ser supervisada por los guardias, establecían, además de todo un conjunto de normas de tráfico y prioridades de paso en atención a casuísticas tan diversas como el tipo de carruaje o de tiro, o las características de la carga, obligaciones respecto del control de los conductores, sobre la edad mínima para la conducción y los datos de debían obrar en el registro correspondiente de la Secretaria Municipal, así como de los de identificación de los vehículos (art. 351 y 358). Pero dentro de este capítulo, lo que más destacaría es el insistente interés por la ordenación del tráfico urbano, que prohíbe el tránsito de carruajes, caballerías y personas cargadas por las zonas ocupadas por otras actividades, como los mercados, las ferias o las celebraciones; o las indicaciones que se dan a los policías municipales para que velen por que determinados carruajes sigan itinerarios prefijados muy concretos (art. 378)<sup>24</sup> y para que cuiden de mantener lo que hoy llamamos islas peatones, espacios de especial significación social y simbólica de la trama urbana (art. 386)<sup>25</sup>.

### ***3.3.2 La organización de la policía municipal y el nuevo espacio urbano.***

Para completar esta exposición sobre la relación entre la aparición y el funcionamiento de los cuerpos municipales de policía en sus primeras décadas de actividad y la configuración de una *ciudad nueva*, conformada por espacios de naturaleza distinta, hay que prestar atención a los aspectos más organizativos de dichos cuerpos.

La evolución de las plantillas, creciente tanto en número como en complejidad, por la progresiva distinción de escalas y categorías en su seno, señala la voluntad de los gobiernos municipales del siglo pasado de intervenir de forma cada vez más extensa e intensa en la vida cotidiana en la ciudad, a la que ya me he referido en el primer capítulo de esta Tesis<sup>26</sup>. El sueño político que consistía en la extensión del panoptismo a escala social sólo era posible si las plantillas aumentaban en número al tiempo que se organizaban de forma que se primara esa esencia informacional que hay en la naturaleza de la actividad policial. Poco a poco, la organización de la policía fue tomando una geometría piramidal, la más apta para que los flujos de información que generaban la

vigilancia y el examen continuos se dirigiesen desde la calle, la base, al proyecto de gobierno, la cúspide. Con el tiempo, y a ritmos cuya velocidad venía marcada por factores particulares diversos, estas estructuras piramidales de organización fueron *tomando cuerpo* en la distribución real de efectivos sobre toda la extensión de la ciudad, una distribución estratégica que perseguía, adaptándose a las divisiones que ya se habían realizado en cuarteles y barrios, que no quedase ni un solo espacio sin vigilancia. Pienso que la idea de una ciudad *atravesada* por estructuras permanentes de vigilancia, en la que el ejercicio del poder muestra una doble dimensión —la extensión en el tiempo y la extensión en el espacio— nada tiene que ver con la que inspiraba la *ciudad previa*, en la que el mismo poder, el del soberano, sólo podía manifestarse de forma puntual. Los policías, en su distribución espacial determinada por la forma en que están organizados y desarrollando su trabajo, extenderán la disciplina que hasta entonces reinaba en los espacios cerrados, como la cárcel, la escuela o la fábrica, y contribuirán a la aparición de un espacio de naturaleza distinta, el espacio en el que el poder no tendrá ningún afuera<sup>27</sup>. Quizás una muy buena muestra de cómo el diseño del organigrama de los cuerpos de policía operaba con este propósito lo tengamos una vez más en Barcelona. En 1871, el concejal inspector de la Guardia Municipal hizo un estudio de la plantilla de la cual era responsable y elaboró dos organigramas alternativos, netamente diferentes, dando detalles de los costes salariales que cada uno de ellos representaba; tras hacer una breve consideración económica haciendo mención a gastos similares, en el informe que elevó al Alcalde recomendaba la alternativa que, aunque contaba con menos efectivos, subdividía las diferentes clases (la de cabos en cabos de primera y cabos de segunda, la de agentes en igual forma) con el primer propósito de “dar estímulo á los individuos, por el natural deseo de adquirir estos inmediatos ascensos” y el fin último de presionar su celo en el desempeño de su trabajo<sup>28</sup>.

Otra indispensable referencia que tenemos de los aspectos más organizativos de las policías municipales son los reglamentos que las rigieron. Volviendo al caso de la Guardia Municipal de Barcelona, el primero de los 8 que se publicaron entre 1843 y 1902, que tiene cierto interés para lo que nos interesa en este apartado, es el de 1852, en el que se establecía, explícitamente, tal y como consta en su portada, “para el servicio de vigilancia de día y de noche en la Ciudad de Barcelona”. Esta referencia a la extensión de la vigilancia municipal a horas nocturnas bajo una dirección ya unificada es la

primera que aparece en el tiempo<sup>29</sup>. El mismo reglamento, en sus dos primeros artículos, ya hace referencia a la distribución de los efectivos entre los cuatro distritos en que la Ciudad estaba dividida entonces: un cabo y cinco guardias por cada uno en horario diurno y un cabo y cincuenta guardias para el conjunto de Barcelona durante la noche.

Podemos tener una idea de la organización de cada distrito de vigilancia por el redactado de su artículo 15.8: “Es deber de los guardias en sus respectivas funciones (...) Rondar *constantemente* en los puntos que tengan señalados, y acudir al primer llamamiento de sus gefes ó compañeros”<sup>30</sup>. Teniendo esto en cuenta, hay que pensar que la patrulla no debía seguir itinerarios aleatorios y, si atendemos además a estudios realizados sobre otras policías<sup>31</sup>, debía existir toda una red de puntos de referencia o control adónde dirigirse en caso de cualquier alarma, eventualidad o requerimiento, ya fuesen del mando o del público; puntos situados en el centro de los distritos para acortar los tiempos empleados en la comunicación de partes o novedades. Con toda seguridad, esta distribución espacial de puntos de información y control era heredera de la división en cuarteles o distritos y barrios que el Consejo de la Ciudad de Barcelona llevó a cabo mucho antes, en 1769, siguiendo el modelo de organización de la policía judicial del Antiguo Régimen, que nació años antes en Madrid: el Alcalde, velador principal y casi único del orden y la tranquilidad de cada barrio vivía, por lo general, en un punto céntrico del mismo y legalmente podía hasta desahuciar a quien ocupase una vivienda de su interés por motivos de su cargo<sup>32</sup>.

En el Reglamento de 1855 encontramos, entre otros, nuevos elementos relativos a la organización de la Guardia Municipal que aluden directamente a una nueva concepción del espacio urbano. Establecía una división del Cuerpo en cuatro secciones: la primera, de policía urbana; la segunda, de servicio exterior y puertas; la tercera, de vigilancia nocturna; y la cuarta de vigilancia de paseos y arbolados. No es ninguna novedad la formalización de una sección dedicada a controlar las entradas de artículos sujetos a arbitrios en la ciudad, en los puestos de sus accesos, y a evitar los intentos de fraude. Lo que sí debe ser destacado aquí es la creación de una sección de vigilancia en los parques. El dato puede resultar de poca relevancia, pero sólo si deja de tenerse en cuenta la significación que estos espacios fueron cobrando en la *ciudad nueva*. Diversos

estudios sobre el desarrollo del sistema de parques urbanos han insistido en que éstos se vieron progresivamente imbuidos de ciertos valores cuyo fomento era favorable a los inicios del capitalismo —tales como el patriarcado, la corrección y el decoro femeninos o la armonía doméstica—, valores en sintonía con el proyecto de reforma física y moral representado por el higienismo<sup>33</sup>.

La introducción de la naturaleza en la ciudad, por medio de la construcción de paseos, jardines y parques, es un fenómeno que se da en la mayor parte de las ciudades europeas y norteamericanas en el siglo XIX como respuesta a los problemas planteados por la degradación de las condiciones de vida relacionados con las transformaciones urbanas y la industrialización, aunque también, como observa el geógrafo Carles García Hermosilla, por una cuestión de prestigio, pues la naturaleza, a la que se atribuían valores estéticos, pedagógicos y terapéuticos, era objeto de una valoración positiva<sup>34</sup>.

En las ciudades norteamericanas, como Nueva York o Montreal, la creación de parques en la ciudad se inspiró en el llamado *Park Movement*, que promovía diseños de estilo naturalista, es decir, que trataban de emular tanto como podían las formas de la naturaleza, siguiendo a la tradición de la jardinería inglesa del siglo XVIII. El arquitecto paisajista más importante de la época fue Frederick L. Olmsted, creador del Central Park de Nueva York y del Mont Royal de Montreal.

Precisamente los debates previos a la construcción de este último, en los años 1860, destacaban la necesidad de disponer de espacios naturales en la ciudad que tuviese esa función higienizadora a que antes me he referido. A favor de su construcción, Olmsted argumentaba que:

“El valor de esta propiedad de la ciudad depende del grado en que será adaptada para atraer ciudadanos que obtengan las plenas necesidades de ejercicio y una ocupación mental alegre al aire libre, con el resultado de una mejor salud y buena forma en todo lo que respecta a las pruebas y los deberes de la vida; con el resultado también, necesariamente, de mayores ingresos y contribuyentes capacitados, de manera que al final la inversión será aprovechable para la ciudad.”<sup>35</sup>.

La construcción del parque de la Ciutadella, en Barcelona, siguió los mismos criterios: debía servir para crear y mantener una clase obrera en las mejores condiciones para continuar trabajando, tanto desde el punto de vista físico como moral y, en este sentido, debía ser una solución a los problemas de vagancia, alcoholismo y delincuencia que, desde la perspectiva burguesa, se manifestaban entre los individuos de dicha clase<sup>36</sup>.

Esta preocupación por los problemas ambientales de la ciudad en estos años y sus repercusiones en el comportamiento de las personas que los padecían se mantendrá en el tiempo hasta bien entrado el siglo XX, cuando se empieza a desarrollar el sistema de parques de la ciudad de Barcelona<sup>37</sup>. Dicha preocupación queda perfectamente plasmada en las primeras líneas de un informe que elaboró en 1917 el arquitecto barcelonés Nicolás María Rubió y Tudurí, artífice y responsable de la política de parques del Ayuntamiento barcelonés entre 1917 y 1937. En el informe, titulado *Estudios de los problemas municipales de paseos, jardines y parques públicos*, Rubió seguía alertando de lo siguiente:

“Un angustioso problema se presenta ante los directores de las grandes aglomeraciones urbanas y es la dificultad creciente que los ciudadanos tienen para ponerse en contacto con la naturaleza: tierra, aire libre y sano, vegetales, vida campestre. La capa espesa de edificaciones que cubre las ciudades separa cada vez más a sus habitantes de lo que siempre había sido el ambiente natural del hombre y les coloca en condiciones de vida completamente anormales para a especie humana.”<sup>38</sup>.

Por todo lo expuesto, es lógico que las demandas de intervención sobre ciertos grupos que encarnaban el desorden económico y social —como los pobres y los vagabundos— o la degradación moral —como las prostitutas—, motivasen la utilización de un buen número de guardias, veinte al mando de un cabo, para la vigilancia de espacios públicos sobre los que se creía necesario mantener una especial protección. Sarah Schmidt ha estudiado estas cuestiones y las demandas de intervención de la policía de Montreal para la expulsión de determinadas personas de los parques de la ciudad a finales del XIX<sup>39</sup> y el Ayuntamiento de Barcelona mantiene archivada la queja de un particular que, en 1876, solicitaba que el sistema de relevos en las zonas de recreo de las afueras de la ciudad no dejase sin cubrir la vigilancia en ellas, especialmente en horas nocturnas, proponiendo tiempos de solapamiento que evitasen los sobresaltos de los

ciudadanos respetables que los frecuentaban<sup>40</sup>. Todo ello confirma el hecho de que los parques y los jardines tuvieron un papel primordial como polos de atracción de aquella población fabril que era necesario apartar de los “nuevos males” que aparecieron con las calles de la *ciudad nueva*, especialmente en sus tabernas y casas de mala nota.

Un último detalle a propósito de las relaciones que pueden establecerse entre la organización de los servicios municipales de policía en el siglo XIX y el nuevo espacio que es la ciudad que los vio aparecer y evolucionar es el encaje social de sus miembros. Para hacer impersonal el trato con la ciudadanía y perseguir el loable objetivo de la igualdad ante la ley —tratando además de evitar las corruptelas que las persistentes advertencias del régimen disciplinario que fue desarrollándose hacen sospechar que había—, la *ciudad nueva* no debía conocer a la persona que vestía el uniforme.

Acabando con el caso barcelonés, podemos decir que la plantilla creció a un ritmo muy elevado, especialmente con la restauración monárquica, tras el Sexenio Revolucionario, al tiempo que se organizó en un número también creciente de clases y subclases. Junto a las necesidades que imponían el diseño y la implementación de un sistema eficaz y eficiente de vigilancia y trasiego de información, hay que ver en la incorporación de mandos intermedios la intención clara de mantener bajo vigilancia a los municipales, tanto en el desempeño de sus obligaciones como en su escaso margen de privacidad. Como ya he señalado, desde 1871 los cabos de segunda debían, además de comprobar que los guardias desempeñaban sus funciones adecuadamente, según lo establecido en los reglamentos, asegurarse de que tenían un comportamiento digno cuando estaban fuera de servicio. De la misma manera la separación de los policías de dicho entorno pasaba por conocer las relaciones que mantenían con las personas de su entorno y, además de prohibirles que vistieran de paisano, hacer lo mismo con la contracción de lazos familiares o de amistad con las personas que vivían en las demarcaciones en las que debían prestar sus servicios.

### **3.4 La incorporación de innovaciones tecnológicas en la policía del siglo XIX. El telégrafo y su influencia en la construcción de la *ciudad transparente* de la sociedad disciplinaria.**

La evolución de la policía, como institución y como actividad de naturaleza eminentemente informacional, ha estado marcada por la incorporación de tecnologías del transporte y la comunicación. Desde el siglo XIX, cuando se instalaron los primeros telégrafos, hasta el siglo XXI, en el que otras tecnologías desarrolladas inicialmente para usos militares han sido puestas al servicio de las policías para su trabajo cotidiano, el proyecto siempre ha sido el mismo: *ir* de la ciudad a sus planes y viceversa, cada vez con mayor potencia. Como no puede ser de otro modo, en todo este trayecto, las formas de definir y controlar los diferentes espacios urbanos, así como los métodos de trabajo han ido cambiando.

Como he venido diciendo, la aparición y el desarrollo de los servicios de policía en las ciudades europeas y americanas desde mediados del siglo XIX deben ser explicados en relación con el desarrollo del aparato administrativo racional, lo que Max Weber llamó la burocracia moderna, un hecho trascendental para el Estado<sup>41</sup>. Desde entonces, los diferentes cuerpos de policía, desde las competencias establecidas en sus reglamentos, han contribuido al mantenimiento de estos aparatos en la medida que han suministrado información, algo clave si se tiene en cuenta que la capacidad del Estado administrativo ha dependido, desde sus inicios, del conocimiento de la sociedad y de las desviaciones que aparecen respecto de lo que se ha considerado un funcionamiento regular, en sintonía con un proyecto de ciudad determinado.

Como acabamos de ver, en el interior de este Estado administrativo, el poder panóptico se ha reproducido en las escuelas, en los centros de trabajo, en los hospitales, y también más allá de los *encierros*, por medio de instituciones como la policía. La nueva ciudad que surge de las transformaciones urbanas de los siglos XVIII y XIX se constituyó en un espacio abierto a la vigilancia y al examen en el que se disciplinaban los comportamientos de las clases urbanas fuera de aquellos sitios específicamente diseñados y organizados para la observación.

Junto a la escuela y al hospital, la policía vino a romper el monopolio que, hasta entonces, había tenido el poder judicial sobre todo lo que tenía que ver con la desviación social. Se trataba de poderes adjuntos diseñados para disolver el desorden que suponía la ciudad previa en todos sus espacios. Estos nuevos poderes de la llamada “sociedad disciplinaria” operaban según el principio fundamental del panóptico: la inspección. De algún modo, la diferencia entre el panóptico de Bentham y el Estado panóptico no es más que cuestión de complejidad.

En el ejercicio más evidente del poder, la incorporación de las primeras tecnologías de comunicación no supuso sino el reforzamiento de ese principio de la inspección. La incorporación del telégrafo y, más tarde, del teléfono a las tareas del gobierno urbano supuso un salto cualitativo importante que debe ser interpretado, entre otros, en el marco del advenimiento de un nuevo orden social.

El crecimiento demográfico que conocieron las ciudades de Europa y América en la segunda mitad del siglo XIX las hizo cada vez más vulnerables en un momento en que las limitaciones de las instituciones de gobierno existentes, en cuanto a la prestación de ciertos servicios o a la ausencia de ciertas infraestructuras, hacían imposible una gestión eficiente de los sistemas urbanos. Sin líneas de transporte adecuadas que permitieran la extensión de las ciudades, la *ciudad-fábrica* vio como su densidad demográfica crecía continuamente, al mismo ritmo que la concentración de las actividades, con lo que la amenaza que representaban los grandes incendios, las epidemias y los tumultos empezaron a cuestionar muchos ámbitos de la vida urbana.

La búsqueda de soluciones tecnológicas y los cambios institucionales y organizativos, como los que afectaron a los servicios médico-sanitarios, los bomberos o la policía, fueron la respuesta de los gobiernos locales para dar solución a esta cuestión. Muy a menudo, innovaciones y reorganizaciones se produjeron a un tiempo, exigiéndose o facilitándose mutuamente, tal y como ocurrió antes en el mundo empresarial, con el telégrafo.

A partir mediados de siglo, la construcción de redes de conducción de agua y de alcantarillado —que permitieron un mejor control de las epidemias, a partir de la evacuación de las aguas sucias y la mejora de la higiene, y de los incendios—, y el desarrollo de la red viaria y la mejora de las calzadas —que contribuyó a la reducción de las densidades— vinieron a relajar, junto con una innovación como el telégrafo, las tensiones producidas por esos peligros antes mencionados. Las innovaciones tecnológicas en materia de comunicaciones permitieron a las autoridades municipales hacer frente a los problemas más directamente relacionados con la seguridad, como el ya mencionado de los incendios y las alteraciones del orden público.

### ***3.4.1 El telégrafo en España y en la Barcelona de Ildefonso Cerdá.***

El diseño y la instalación de la red telegráfica fueron decisivos para la consolidación del Estado liberal en la España del siglo XIX. Junto con la construcción de carreteras y de vías de ferrocarril, la de líneas telegráficas expresó claramente lo que algún autor ha denominado la “penetración material” del Estado, a la que habría que sumar lo que de simbólico tenían tales realizaciones, pues eran “la imagen del progreso, símbolos de la ansiada civilización”<sup>42</sup>.

En general, la instalación de líneas telegráficas supuso un cambio importantísimo en la ciudad del siglo XIX, que tuvo notables consecuencias tanto en el funcionamiento de la Administración como en el desarrollo de la actividad económica. A partir de los años 1840, el telégrafo modificó radicalmente la tecnología para la transmisión de información y, poco más tarde, el teléfono supuso un cambio formal que, debido a que hacía posible las comunicaciones más directas y personales, acabó influyendo de forma decisiva en la forma de vida de las poblaciones urbanas y, como se verá más adelante, en la actividad de la policía<sup>43</sup>.

En España, como en otros países europeos, fue el Estado el que se ocupó de la construcción de la red telegráfica, pues, como señalan Horacio Capel y Mercedes Tatjer, “conseguir la rápida comunicación de las disposiciones gubernamentales y convertir el país en una especie de panóptico era un deseo ferviente perseguido por los gobiernos y

al que el telégrafo eléctrico, como antes el óptico, venía a dar satisfacción”<sup>44</sup>. Los redactores del “Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley relativo a un sistema completo de telégrafos eléctricos”, que sería presentado en la sesión de las Cortes el día 23 de marzo de 1855, reflejaron bien el carácter claramente estratégico de dicha red:

“Saber casi instantáneamente todo lo que ocurra en los puntos más distantes de su centro de acción; poder obrar inmediatamente sobre ellos; prevenir, dirigir, fomentar o sofocar tan pronto como sea necesario todos los sucesos que en bien o en mal del país se verifiquen, acudir a las necesidades más apremiantes, proteger las fronteras, dar a las relaciones administrativas y diplomáticas la prontitud e la voluntad: he aquí el grande objeto, la alta función confiada a la telegrafía eléctrica”<sup>45</sup>.

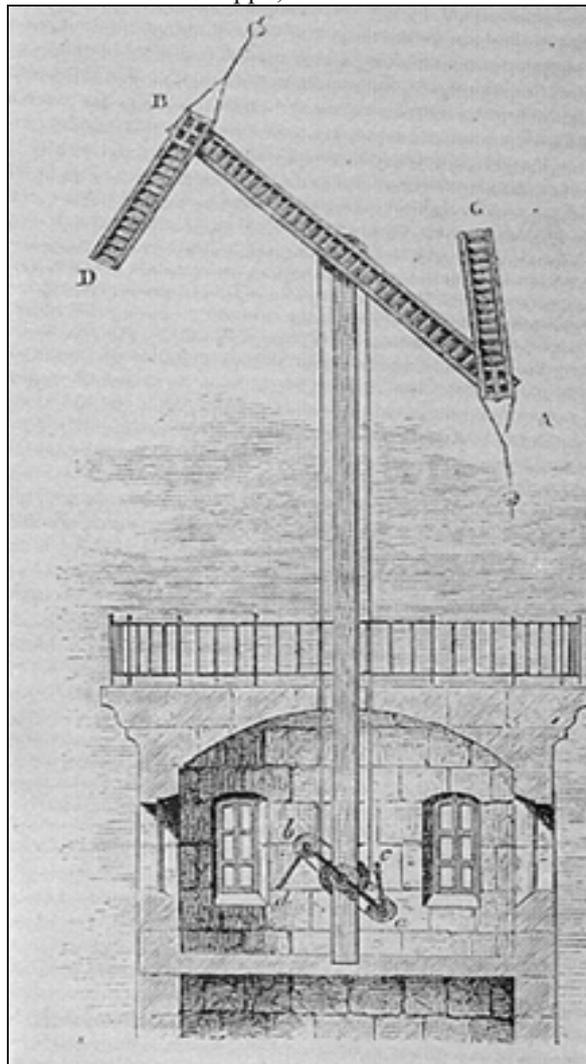
Sin embargo, el proyecto español de implantación de la red telegráfica empezó mucho antes, en 1838. Aunque entre 1831 y 1835 ya funcionó una línea telegráfica entre las residencias reales de Madrid, Aranjuez, La Granja, El Pardo y Riofrío por iniciativa del marino Juan José Lerena, fue en 1837 cuando el Director General de Caminos recibió la orden del Ministerio de la Gobernación de estudiar y determinar el sistema de telégrafo más conveniente: el ya conocido de Lerena o el del abad francés Claude Chappe, “para que cuando lo exija el servicio público y las relaciones del comercio interior pueda dárseles la extensión conveniente.”<sup>46</sup>.

Inmediatamente después, mediante la Real Orden de 1 de noviembre de 1838, el Gobierno encargó al Cuerpo de Ingenieros de Caminos los estudios para la instalación de una red pública de telegrafía óptica según el sistema ideado por el francés Claude Chappe<sup>47</sup>. Después de este encargo, hubo que esperar más de cinco años para que el Gobierno se decidiera a

“procurar por cuantos medios están a su alcance el afianzamiento del orden público, tan necesario para que los pueblos puedan disfrutar de los beneficios de una administración paternal y previsora [y decidiera habilitar] los fondos necesarios para establecer las líneas telegráficas, por cuyo medio deberán quedar todas las capitales de provincias y puntos notables de las costas y fronteras en comunicación directa con la del reino en el grado de perfección que las que tienen otros países.”<sup>48</sup>.

Como se desprende del fragmento anterior, los motivos de la decisión tenían que ver, sobre todo, con el mantenimiento del orden público, tal y como ocurrió en Francia, cuando los jacobinos apoyaron el telégrafo de Chappe cincuenta años antes<sup>49</sup>.

Figura 3.1 Mecanismo del telégrafo óptico francés de Chappe, de brazos articulados.

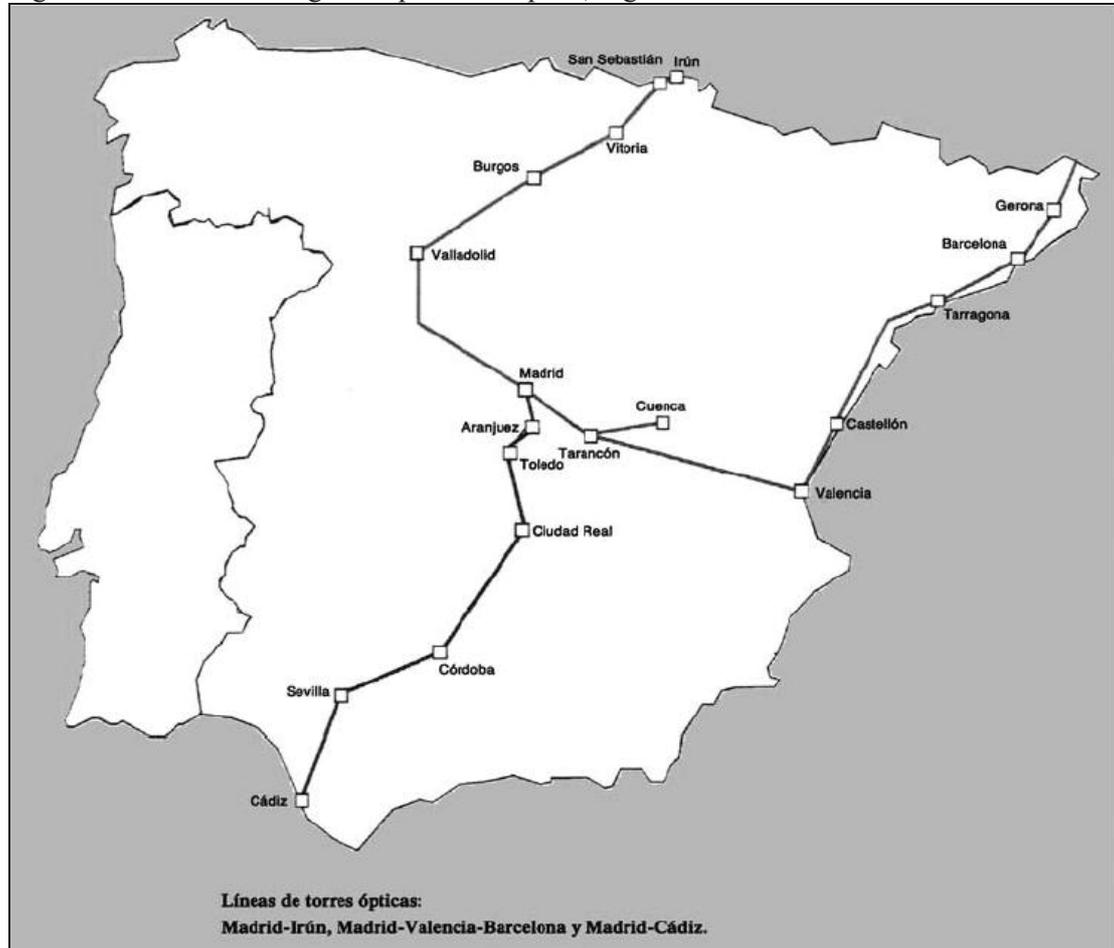


Fuente: Olivé, 1990, citado en Aguilar y Martínez, 2003.

El 1 de marzo de 1844, el Ministro de la Gobernación cursó al Director General de Caminos una nueva Real Orden para activar los planes del telégrafo óptico de 1837, aunque reduciendo la pretensión inicial de conectar todas las capitales de provincia con Madrid para empezar con la construcción de tres líneas de torres que muestra la figura

2.2: primero, la que iba desde Madrid a Irún; segundo, la que iba desde Madrid a Cádiz; y tercero, la que iba desde Madrid a La Junquera, en la frontera con Francia<sup>50</sup>.

Figura 3.2. Líneas de telegrafía óptica en España, según la Real Orden de 1 de marzo de 1844.



Fuente: Olivé, 2007, p. 29

Entre las primeras medidas previstas en la Real Orden de 1 de marzo de 1844 estaba la convocatoria de un concurso para instalación en España de los telégrafos ópticos para el servicio del gobierno<sup>51</sup>. El concurso lo ganó la propuesta del brigadier de Estado Mayor José María Mathé Arangua, que había colaborado con Lerena y tenía experiencia en telégrafos militares, y el 2 de octubre de 1846 se cursó el primer telegrama óptico entre Madrid e Irún.

La construcción de la red, que cuando fue posible se hizo de manera coordinada con la de la carreteras, tenía un claro carácter estratégico, pues, siguiendo lo establecido en la

Real Orden, sólo los capitanes generales y los gobernadores, o jefes políticos, podían hacer uso directamente del telégrafo, mientras que las demás autoridades necesitaban un permiso expreso de la superioridad y no podían ni tan siquiera interesarse sobre la naturaleza de los despachos transmitidos<sup>52</sup>.

A pesar del rendimiento desigual de las líneas, el funcionamiento de la red óptica creó desde muy pronto la necesidad de transmitir y disponer de informaciones y noticias rápidas pero, por otro lado, con la misma rapidez demostró sus notables carencias, básicamente debidas a las frecuentes interrupciones del servicio por causa de la niebla, algunas de las cuales, debido al clima en algunas zonas de España, duraban varios días.

Justo en esos años en los que en España se empezaba a realizar la instalación de las torres de dicha red, Europa conocía las pruebas y los primeros resultados del telégrafo eléctrico, lo que sin duda fue el inicio de una nueva era.

Figura 3.3 Torre de telegrafía óptica en Monterredondo, en la Comunidad de Madrid.



Fuente: <http://lapulpera.blogspot.com.es>

Aunque de forma todavía experimental, hacia 1850 el telégrafo eléctrico ya se empleaba en varios países europeos y americanos<sup>53</sup>. En 1837 se instalaron los primeros en Gran Bretaña y en 1844 se instaló la primera línea en los Estados Unidos, entre Willmington y Baltimore. En estos años todavía se mantenían las redes de telegrafía óptica pero en 1851, cuando Francia abrió al público su red de telegrafía eléctrica, que hasta entonces era de uso exclusivo del Estado, y se salvó el canal de la Mancha con la instalación del primer cable submarino, la evolución al telégrafo eléctrico fue definitiva.

Como es lógico, las noticias que se recibían en España de estos avances provocaron a demanda de un servicio similar y el debate sobre la conveniencia de adoptar la telegrafía eléctrica y abandonar la óptica, seguido atentamente, en diferentes publicaciones científicas y profesionales de la época, concluyó rápidamente<sup>54</sup>.

Finalmente, en 1852 el Estado decidió poner en marcha la construcción de la red de telegrafía eléctrica y para ello encargó al mismo brigadier Mathé la realización de un viaje por diversos países europeos para estudiar los sistemas existentes; a su vuelta, la decisión fue rápida. Si Mathé envió al Ministro de la Gobernación el informe que daba cuenta de las conclusiones a las que llegó en sus visitas el día 4 de octubre de 1852, el día 7 del mismo mes se publicó un Real Decreto por el que se creaba una escuela para convertir los funcionarios de las torres de telegrafía óptica –conocidos como torreros— en operadores radio-telegráficos, y el 27 de noviembre, otro Real Decreto establecía la construcción de una línea electro-telegráfica entre Madrid e Irún<sup>55</sup>, que, aunque su inicio coincidió con las dificultades provocadas por la crisis política que condujo al bienio progresista, hizo posible que el primer cable entre Madrid y París se cursase el 8 de noviembre de 1854, después de conectar la línea española con la francesa.

Aunque las dificultades impuestas por las guerras carlistas provocaron que la instalación del telégrafo en España se produjo con cierto retraso respecto a otros países, cuando se iniciaron los trabajos, la extensión de las líneas se llevó a cabo con rapidez: en 1855 ya se habían alcanzado los 713 Km. de líneas y en seis años se construyeron 7.567 Km., con 14.757 Km. de hilos conductores. Con ello, el número de despachos privados en el servicio interior pasó de 1.420 en 1855 a 239.989 en 1861, el de los sociales, de 710 a 35.726, y de los internacionales, de 490 a 62.313<sup>56</sup>.

Todo el proceso descrito fue seguido con mucha atención, y muy de cerca, por el urbanista barcelonés Ildefonso Cerdá, el autor de la *Teoría General de la Urbanización* (1859) y artífice y director de la transformación que experimentó la ciudad de Barcelona a partir de la segunda mitad del siglo XIX, de enorme e indiscutida trascendencia internacional, también desde el punto de vista de la convivencia y la seguridad.

Muy de cerca porque, como se sabe, Cerdá era ingeniero de caminos de formación y, en este sentido, además de estar muy atento a todas las noticias que se publicaban sobre los avances y beneficios de esta nueva tecnología en el mundo, perteneció a un cuerpo, el de ingenieros de caminos, que tuvo un papel fundamental en la construcción de su desarrollo y puesta en servicio en España<sup>57</sup>. Además, fue diputado en las Cortes por Barcelona, lo que necesariamente lo situaba en una posición privilegiada para conocer todos los proyectos y debates políticos relacionados con la red de telegrafía eléctrica.

En el prólogo de su *Teoría General de la Urbanización* dio cuenta de la impresión que le causaron las primeras aplicaciones de la electricidad. Sin duda, dicha impresión tuvo que ser grande, porque acabó determinando que en 1849 Cerdá pidiese la excedencia del cuerpo de ingenieros:

“A tomar esa resolución, que no calificaré de heroica pero que creo me será permitido apellidar esforzada, me condujo principalmente la aparición, no de un elemento nuevo, porque la electricidad, que es a lo que aludo, era ya de antiguo conocida, sino de una aplicación nueva de ese elemento poderoso que puesto en manos de la nueva civilización y pudiendo tener otras muchas aplicaciones hoy todavía desconocidas, ha de precipitar los acontecimientos y apresurar por consiguiente el curso de las transformaciones tan poderosamente iniciadas por las aplicaciones de la máquina de vapor”<sup>58</sup>.

En su época, cuando el ingeniero catalán se refería a las aplicaciones de la electricidad se debía referir, necesariamente, a la telegrafía eléctrica. Con toda seguridad, el conocimiento de que Ildefonso Cerdá tenía de la ciudad de Barcelona y de los problemas relacionados con su crecimiento favoreció que rápidamente viese las potencialidades que tenía la incorporación de esta nueva tecnología de comunicación, especialmente en lo referente a su gobierno. Ello, sin duda, explica el hecho de que

Barcelona, también en este ámbito, fuese una ciudad pionera. Asociándola al telégrafo, pensó acertadamente que el uso de la electricidad iba a tener una influencia decisiva en los procesos de transformación urbana y por ello trató de promover reformas urbanísticas que favoreciesen la adopción de dichas tecnologías.

En la ciudad condal, el ejército organizó muy pronto su red telegráfica, de 3'5 Km., y se hizo cargo, por sus medios, de su mantenimiento. La Capitanía General estaba conectada con los diversos acuartelamientos y con el hospital militar de la ciudad. Por otro lado, como ya se ha dicho, los militares controlaban las iniciativas civiles para establecer conexiones telegráficas intraurbanas y supeditaban los permisos a la garantía de orden y seguridad e imponían condiciones como la colocación de registros con llave para que las autoridades pudieran interrumpir la comunicación siempre que lo creyesen necesario<sup>59</sup>.

Como ha sucedido en el siglo XXI con la expansión de Internet y la generalización del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, el telégrafo, en el siglo XIX alteró profundamente la vida y las condiciones de gobernabilidad de las ciudades. De la misma manera que su uso facilitaba la propagación de informaciones e ideas que suponían un riesgo para el *status quo* de la época, amenazado por las tensiones políticas y sociales del momento, también ofrecía ventajas extraordinarias para el desarrollo de la economía y de un gobierno más eficaz, y, en palabras del mismo Cerdá, para una mejora de las condiciones morales y materiales del conjunto de la población que debía redundar en una mejora de la paz social.

“Los ferrocarriles y los telégrafos eléctricos vendrán a uniformar el idioma, las pesas, medidas y monedas; destruirán las antiguas odiosidades de nación, y afianzarán el imperio de la paz universal, borrarán ese antagonismo de clase debido a la falta de civilización y de justicia, y vendrán a producir la debida armonía entre las diversas clases de la sociedad. No producirán el siglo de oro porque ése no ha existido ni puede existir sobre la tierra más que en la imaginación ardiente de los poetas, pero mejorarán nuestras condiciones morales y materiales de una manera admirable, sobre todo si se comparan con los siglos que dejamos atrás”<sup>60</sup>.

### ***3.4.2 El telégrafo y el trabajo policial en las ciudades del siglo XIX.***

Primero en América (1820) y más tarde en Europa (1840-50), la puesta en marcha de sistemas de comunicación telegráfica mejoraron la eficacia y la eficiencia de la prestación de servicios y, como en el caso de la policía, condujeron su reorganización por la línea de la burocratización y de la profesionalización. Pronto, el telégrafo fue utilizado para transmitir información sobre hechos ocurridos de una ciudad a otra, pero su trascendencia fue mayor en el trabajo cotidiano de la policía en la ciudad<sup>61</sup>.

En sus primeros usos, el telégrafo fue utilizado para conectar los puestos de policía con las dependencias centrales. En los Estados Unidos, en las décadas de 1850 y 1860, la compañía *Gamewell Fire Alarm Company* construyó sistemas de alarmas contra incendios y para la policía en varias ciudades como Nueva York, Boston o Filadelfia<sup>62</sup>. Ninguno de estos sistemas, sin embargo, permitía la comunicación entre el patrullero en la calle y las dependencias policiales. Inicialmente, en su uso policial, el sistema telegráfico fue desarrollado para una mejor coordinación entre unidades policiales a la hora de hacer frente a tumultos y revueltas, más que para responder a las necesidades más cotidianas que tenían que ver, por ejemplo, con la delincuencia o las incivildades. En América, como en Europa, entre 1830 y 1850, la primera preocupación de los gobiernos urbanos en las principales ciudades fue la prevención de las alteraciones del orden público. Precisamente en Filadelfia, en 1855, su alcalde, Robert T. Conrad, comentaba lo siguiente al respecto:

“Es imposible, en muchos casos, decir cuándo, dónde o de qué manera explotará una insurrección popular, y con una policía de un centenar de hombres ocurrirá a menudo que se pierden horas antes de que un número suficiente de hombres puedan intervenir. Mientras tanto, vidas y propiedades pueden ser perdidas, y la majestuosidad y autoridad de la Ley están expuestas al desprecio [desacato] por la traición de la ineficiencia de las autoridades. Ahora, toda la fuerza policial tiene una sola alma, y esa alma es el telégrafo”<sup>63</sup>.

La reconfiguración del sistema telegráfico para que el policía pudiese operar en él desde las calles y para extender así el control de la burocracia policial ocurrió en 1867. La *Gamewell* comercializó un telégrafo policial que situaba cajas de señales eléctricas en

puntos específicos de las rondas, en el distrito o la demarcación de trabajo, y los conectaba, por medio de cables, con las dependencias centrales. Inicialmente estaban equipados con un dial con el que los policías sólo podían comunicar determinadas alarmas o necesidades a su central: por ejemplo, requerir un vehículo, una ambulancia o un médico. Hasta 1880, solo fueron construidos siete sistemas de este tipo, y no en las principales ciudades. Seguramente, el motivo por el cual este sistema fue incorporado tan lentamente tiene que ver con la naturaleza de la actividad policial que, a diferencia de la que desarrollan, por ejemplo, los bomberos, que esperan acuartelados a que se produzca alguna alarma, es más preventiva que reactiva<sup>64</sup>. Después de 1882, el número de ciudades que incorporó sistemas de alarma policiales se aceleró y hacia 1902 ya había 142 en funcionamiento<sup>65</sup>.

Rápidamente, en el primer cuarto del siglo XX, la mayor parte de los primeros sistemas, basados sólo en el telégrafo, fueron sustituidos por el teléfono. El propósito, en ambos casos, era el mismo: establecer una red de comunicaciones que hiciera *transparente* el territorio por la presencia intercomunicada de agentes de policía a partir de un sistema de cabinas que estaban conectadas con las dependencias policiales mediante cables telefónicos. Cada cabina contenía un mecanismo de señales telegráficas y un teléfono que con los que podían comunicar con dependencias en las que esperaban efectivos dispuestos para responder en caso de alarma y desplazarse en furgones. En 1881, a propósito de Chicago, en el *Scientific American*, se explicaba claramente qué se pretendía:

“Cuando toda la ciudad esté cubierta por este sistema, la analogía entre la organización cívica y el sistema nervioso de un organismo vivo se habrá completado. La organización cívica devendrá sensible, tanto para hablar desde cualquier punto, como para transmitir el pensamiento desde cualquier parte el cerebro y cualquier ganglio nervioso subordinado —esto es, la central y las distintas dependencias policiales— será prácticamente instantánea”<sup>66</sup>.

Las cabinas eran verdes, con una cubierta de vidrio y una lámpara de gas en su techo. Podían ser abiertas por una llave que estaba en poder del policía de la zona o de otro "ciudadano responsable". Dentro había una caja con un manubrio adosado a un lado que podía ser girado para enviar una señal a la central de policía; esta señal, que indicaba la localización de la cabina, podía ser impresa. Dentro de la pequeña caja había un disco y

una manecilla que sólo el policía podía usar para marcar cinco opciones: "teléfono", "ladrones", "tumultos", "comprobación de la línea" y "fuego". La primera opción abría la comunicación telefónica entre el policía y su central mientras que de las otras, sin que mediase más comunicación, se derivaban las respuestas apropiadas, que siempre pasaban por enviar refuerzos al lugar.

La incorporación complementaria —que no sustitutiva— del teléfono al telégrafo a partir de 1882 fue mucho más rápida que la del sistema telegráfico de señales precedente. Sin duda, la combinación de ambas tecnologías respondía mejor a las necesidades del servicio de policía y solucionaba un problema de gestión de personal fundamental como era el mantener efectivos siempre en la calle con la posibilidad de comunicar con ellos en cualquier momento. Como es lógico, la rapidez con la que el teléfono se incorporó a la policía tiene que ver con la oportunidad con la que esta tecnología estuvo disponible para unos servicios que, precisamente en estos años, estaban cambiando y se reorganizaban para hacerse más profesionales, a imagen y semejanza de la Policía Metropolitana de Londres (1829); estos cambios, como ha señalado Eric H. Monkkonen, estaban en sintonía con una racionalización de los diferentes servicios públicos en la ciudad, una necesaria precondition para la creación de una policía profesional<sup>67</sup>.

Por otro lado, la incorporación del teléfono vino a consolidar un aspecto fundamental en cualquier organización jerárquica como la policía que ya he comentado: el control y la disciplina de los rangos inferiores. La incorporación de teléfonos en las cabinas, junto a los telégrafos de señales, proporcionó un mejor control del trabajo de los policías. Un sistema eficaz requería que el policía contactase con sus dependencias cada cierto tiempo, utilizando el dispositivo telegráfico instalado fuera. Si había cualquier mensaje, podía marcar para abrir la caja cerrada en el interior de la cabina y comunicarse con su central por teléfono. Como es de suponer, estos dispositivos, que aún hoy funcionan bajo otras modalidades, si no impedían del todo que el policía faltase a sus obligaciones, sí que se lo ponían más difícil y, en cualquier caso, lo situaban bajo el escrutinio periódico de sus superiores. En la medida en que esto era así, la implementación de esta tecnología encontró algunas resistencias y tuvo que vencer diversas estrategias para

limitar su efectividad. Pero tal oposición, a la vista de los resultados, no tuvo más que un efecto limitado en su definitiva implantación.

Desde estos inicios de conflicto y reforma social, importantes en todas las ciudades occidentales entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, el telégrafo y el teléfono, y más tarde también el coche<sup>68</sup>, transformaron el trabajo de los policías en las calles, concentrado en las pequeñas infracciones contra el orden público de la época, como el alcoholismo y la vagancia, y en el mantenimiento bajo control de los extranjeros e inmigrantes, los pobres y, en general, la clase trabajadora<sup>69</sup>.

Lo expuesto hasta ahora quiere ilustrar cómo el uso estas tecnologías de la comunicación, como el telégrafo y el teléfono, fue decisivo para la constitución del panoptismo como expresión no de un diseño práctico sino como metáfora del poder en las sociedades modernas. A través de ellas, la disciplina organizada en recintos cerrados como cuarteles, escuelas o talleres, se pudo transformar en una red de mecanismos que cubriría toda la sociedad sin interrupciones de espacio o tiempo. Como explica Michel Foucault, se produce un desplazamiento desde la disciplina excepcional a la vigilancia generalizada y se forma la sociedad disciplinaria en la que la tecnología panóptica se expande desde instituciones especializadas hasta las autoridades administrativas que organizan tales instituciones, para invadir finalmente los "aparatos estatales, cuya mayor, si no exclusiva, función es la de asegurarse que la disciplina reina sobre la sociedad como una (policía) global"<sup>70</sup>.

Haciendo uso de estas tecnologías que ahora pueden parecer antiguallas, la policía participó de esa red de mecanismos incorporados en el esqueleto arquitectónico del panóptico. En él, el poder ha sido representado como una amalgama de fuerza y autoridad ejercidos jerárquicamente de arriba a abajo, centrado espacialmente en un lugar en el que se concentra todo el dominio y el mando, y que tiene a las personas y la sociedad civil como súbditos, pero también como instrumentos. Y por desagradable que pueda resultar el regusto autoritario de tal representación, todos los Estados democráticos liberales la han reproducido en mayor o menor medida.

### Notas al capítulo 3

---

<sup>1</sup> Fecteau, 1989.

<sup>2</sup> La Guardia Civil, que aparece poco antes en el tiempo que las primeras policías municipales en España, se organizó desde sus inicios según la red viaria y de ferrocarril que se extendía por todo el territorio del Estado; de hecho, algunas de sus estructuras tomaron nombres como el de “línea” haciendo clara referencia a los trazados de las comunicaciones.

<sup>3</sup> Archivo Histórico de Barcelona, Acuerdos, 1768, f. 549-550. Citado en López y Grau, 1971. Barcelona entre el urbanismo barroco y la revolución industrial. *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 1971, 80, pp. 28-40.

<sup>4</sup> Pueden verse, por ejemplo, los que aparecen en Sánchez Gómez, 1994, y Martínez Ruíz, 1988, sobre el Madrid de Carlos II y el de la Ilustración, respectivamente.

<sup>5</sup> Sobre la vivienda en la ciudad contemporánea, sobre su localización, su disposición interna, su mobiliario y sus condiciones de higiene, véase Capel, 2005, pp. 123-162.

<sup>6</sup> Fraile, 1988.

<sup>7</sup> Sobre este testimonio puede verse López Piñero, 1964.

<sup>8</sup> Puede tenerse una perspectiva completa sobre el proyecto científico y social del higienismo en el siglo XIX en Urteaga, 1985 y Alcaide, 1999 (a) y 1999 (b).

<sup>9</sup> Hay un interesante estudio sobre esta obra de Pedro Felipe de Monlau y Roca en Urteaga, 1987.

<sup>10</sup> Estas referencias están en Monlau, P. F. *Abajo las murallas!!!*. Barcelona, 1843, pp. 13-14.

<sup>11</sup> Monlau, 1871, p. 151.

<sup>12</sup> Sobre el efecto de la introducción de los vapores en Barcelona, véase Bouza, 1994.

<sup>13</sup> Tal y como observa Foucault en *La verdad y las formas jurídicas*, en Foucault, M. *Estrategias de poder*. Vol. II, Barcelona, 1999, p. 226, las implicaciones teóricas de todo esto son notables. Si en otra ocasión hemos situado a Beccaria en los inicios de la reforma del sistema penal del Antiguo Régimen, aceptar que una forma de penalidad preocupada por la potencial *peligrosidad* del individuo más que por los actos que comete, por acción u omisión, es, si no negar, poner en cuestión lo que ha venido siendo considerado como el primer principio de todo su legado innovador, la regla de oro de la penalidad ilustrada, que no es otra que el no pueda existir castigo sin ley previa y sin conducta que la infrinja. Por otra parte, en cuanto a la necesidad de que el nuevo proyecto de control sobre la población desbordase las posibilidades de una única institución, la judicial, hay que decir que, aunque no de forma explícita, está en la base de la separación formulada por Montesquieu entre los tres poderes del Estado.

<sup>14</sup> La expresión es de Michel Foucault.

<sup>15</sup> Caro Baroja, 1984.

<sup>16</sup> Delgado, 1999.

<sup>17</sup> Delgado, 1999, p. 180.

<sup>18</sup> Delgado, 1999, p. 190.

<sup>19</sup> El que se siente observado, actúa según la norma porque sabe que, en el fondo, está la represión, el castigo.

<sup>20</sup> Capel, 2005, p. 176.

<sup>21</sup> Sánchez de Juan, 2002; citado en Capel, 2005, p. 176.

<sup>22</sup> Vogel, 1994, p. 487.

<sup>23</sup> Este, y todos los artículos que se refieren en adelante, se recogen en la *Instrucción y Guía...* de 1876.

<sup>24</sup> Cualquier carruaje que debiera pasar por la Aduana de la Ciudad, especialmente “los de carrera”, debían entrar en Barcelona por la puerta de Santa Madrona y ser guiados por debajo de la muralla de Mar o por el sitio donde estuvo la puerta Nueva pasando por la Explanada, debiendo seguir el mismo itinerario para salir de la Ciudad por los mismos puntos.

<sup>25</sup> Según parece, los guardias debían restringir la circulación de carruajes que debía proliferar en esta “zona central” de Barcelona, permitiendo únicamente el acceso para la carga y descarga entre la Rambla y la puerta del Palau por las calles de la Boquería, Call, Librería y Escudillers.

<sup>26</sup> Capítulo 1, p. 63 y ss.

<sup>27</sup> Ewald, 1990.

<sup>28</sup> Archivo Administrativo del Ayuntamiento de Barcelona, Sección Gobernación, Serie A, 4442.

<sup>29</sup> Como ya se ha dicho, la creación del Cuerpo de Serenos municipal data de fechas anteriores, de 1875, pero su actividad en materia de policía coincidía de manera desorganizada con la de las otras figuras

---

funcionariales que la primera propuesta de fundación de la Guardia Municipal, de 1841, nombra (guardas de paseos, rondines, encendedores de farolas, etc.) para pedir su unificación.

<sup>30</sup> La cursiva es mía y quiere destacar la insistencia en la constancia de la vigilancia en el tiempo ya señalada más arriba.

<sup>31</sup> Puede verse, por ejemplo, el de Lane, 1967, sobre la policía de Boston. Además, para valorar las implicaciones que lo que se expone tuvo para la instalación de los primeros telégrafos en la policía estadounidense, en 1855, para conectar estos puntos centrales de los distritos de vigilancia, generalmente dependencias descentralizadas, y la jefatura central, véase TARR, J. A. *et al.*, 1987.

<sup>32</sup> Ajuntament de Girona. *La policia a Catalunya. Aproximació a la seva història*. Girona, 1980, p. 26.

<sup>33</sup> Arranz, Grau y López, 1984; García Herмосilla, 1997; Casals, 1997.

<sup>34</sup> García Herмосilla, 1997.

<sup>35</sup> Olmsted, 1979; citado en García Herмосilla, 1997, p. 372.

<sup>36</sup> Ello no obsta, como señala Carles Garcia, a que los parques acabasen siendo también un espacio privilegiado para la socialización de las clases más acomodadas (García Herмосilla, 1997, p. 373). En cualquier caso, ello sirvió para que la población en general pudiese tener a su alcance modelos de comportamiento aceptables para el orden burgués.

<sup>37</sup> Casals, 1997.

<sup>38</sup> Rubió, 1917, p. 1. Citado en Casals, 1997, p. 381.

<sup>39</sup> Schmidt, 1998.

<sup>40</sup> Archivo Administrativo del Ayuntamiento de Barcelona, Sección Gobernación, Serie A, 4623.

<sup>41</sup> Weber, 1947.

<sup>42</sup> Oszlak, 1990; citado en Hevilla, 2000, p. 3.

<sup>43</sup> Para una perspectiva completa sobre la formación de los sistemas telefónicos urbanos en Europa y en España, puede verse Calvo, 1999 y 2007.

<sup>44</sup> Capel y Tatjer, 1997, p. 184.

<sup>45</sup> *Diario de las Sesiones de las Cortes*, Legislatura 1854, Apéndice sexto al nº 113, p. 3209; citado en Capel y Tatjer, 1997, p. 184.

<sup>46</sup> Real Orden de 14 de mayo de 1837, en el *Boletín Oficial de Caminos y Puertos*, 5-03-1844; citado en Olivé, 2007, p. 26.

<sup>47</sup> Sobre este sistema y sobre las distintas etapas de la telegrafía óptica en España, véase Olivé, 2007. En sus inicios (1794), el telégrafo óptico de Chappe (1763-1805) no podía ser calificado como una nueva tecnología porque los procedimientos por medio de los que se enviaban las señales –variaciones de las posiciones angulares de unos brazos articulados— eran muy parecidos a los que ya se venían utilizando. Estaba dotado, eso sí, de mejores catalejos, que facilitaban una mejor visión de las señales más lejanas. En este sentido, facilitó la elaboración de mensajes que no respondían a cuestiones concretas, previamente establecidas; es decir, ya no eran las simples señales de vigías o avisadores, sino una prestación nueva que vino a llamarse telégrafo (Olivé, 2007, p. 19).

<sup>48</sup> Real Orden de 1 de marzo de 1844, en el *Boletín Oficial de Caminos y Puertos*, 15-03-1844. Citado en Oliver, 2007, p. 26.

<sup>49</sup> Olivé, 2007, p. 20. Los antiguos sistemas de envío de señales se habían instaurado, como explica Sebastián Olivé, para cubrir necesidades puntuales, casi siempre militares, de obtener información rápida, y el sistema de Chappe respondía a la necesidad de conocer la situación de las fronteras amenazadas por los ejércitos de los países vecinos, por un lado, y por la vocación centralista de los jacobinos, que lo impulsaron para controlar desde París los movimientos de sus oponentes políticos en la periferia.

<sup>50</sup> Sobre el desarrollo de tercera línea en su tramo catalán, puede verse Aguilar y Martínez, 2003.

<sup>51</sup> Capel y Tatjer, 1997, p. 181.

<sup>52</sup> Capel y Tatjer, 1997, p. 181.

<sup>53</sup> Otero, 1995.

<sup>54</sup> Aunque la telegrafía eléctrica y la óptica coexistieran algunos años, la finalización formal del servicio de esta última se inició en el mes de agosto de 1857, cuando se abandonaron las torres de telegrafía, y concluyó a finales de 1868, cuando se subastaron las máquinas telegráficas del antiguo sistema óptico (Olivé, 2007, p. 32).

<sup>55</sup> Olivé, 2007, p. 32.

<sup>56</sup> Capel y Tatjer, 1994a, pp. 23-69.

<sup>57</sup> Entre las publicaciones que Cerdá tuvo que conocer necesariamente, Horacio Capel y Mercedes Tatjer destacan la *Revista de Obras Públicas*, que, desde su aparición, en 1853, fue el órgano de expresión de los ingenieros de caminos españoles. En ese mismo año, la revista publicó un extenso artículo sobre los

---

“Progresos de la telegrafía eléctrica en el Antiguo y Nuevo Mundo”, en el que, como se puede leer a continuación, se valoraba el carácter revolucionario de este nuevo medio de comunicación y se citaba su aplicación al trabajo policial (lo destaco en cursiva): “Bajo el punto de vista social y comercial, el uso de la telegrafía eléctrica es de la mayor importancia. Los banqueros y comerciantes vencían por este medio instrucciones a las sucursales de su establecimiento principal; los manufactureros reciben pedidos y noticias relativas a sus trabajos (...); los agentes de comercio dan avisos a sus principales; remesas de dinero se verifican sin intervención de billetes o numerario; los médicos se consultan entre sí o son consultados por los enfermos; las cartas que llegan tarde al correo se extractan y adelantan a aquel; *la policía ordena prisión de los culpables que creen estar libres de su persecución* (...); personas separadas por grandes distancias se dan citas; parientes que se hallan del mismo modo tratan de los graves intereses de su familia; en fin, es casi imposible hallar un límite a la utilidad de este nuevo medio de correspondencia” (Progresos de la Telegrafía eléctrica en el Antiguo y Nuevo Mundo. *Revista de Obras Públicas*, Madrid, tomo I, 1853, nº 8, pp. 116-119, y nº 10, pp. 127-131, citado en Capel y Tatjer, 1997, p. 185).

<sup>58</sup> Cerdá, 1971 [1867]; citado en Capel y Tatjer, 1997, p. 179.

<sup>59</sup> Capel y Tatjer, 1997, p. 188.

<sup>60</sup> Cerdá, 1991 [1859], Vol. I, p. 403; citado en Capel y Tatjer, 1997, p. 196.

<sup>61</sup> Lane, 1967.

<sup>62</sup> Tarr, 1987, p. 61.

<sup>63</sup> Kennard, 1864; citado en Tarr, 1987, p. 62. Más tarde, la firma Kennard & Co. se convirtió en Gamewell & Co.

<sup>64</sup> Leonard, 1938; citado en Tarr, 1987, p. 26.

<sup>65</sup> Según Tarr (p. 59), había bastantes menos sistemas de alarma policial que contra incendios.

<sup>66</sup> "The Chicago Police Telephone and Patrol System", *Scientific American*, 64, abril 23, 1881, p. 240; citado en Tarr, 1978, p. 64.

<sup>67</sup> Monkkonen, 1981, pp. 49-64.

<sup>68</sup> Rawling, 1988.

<sup>69</sup> Storch, 1996.

<sup>70</sup> Foucault, 1998, p. 216.