

W

**WORKING
PAPERS**

315

La Policia i la seguretat en els espais públics

FRANCESC GUILLÉN LASIERRA



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

La Policia i la seguretat en els espais publicis

FRANCESC GUILLÉN LASIERRA

UAB

WP 315

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2013

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, previ informe del corresponent Comitè de Lectura, especialitzada en la publicació –en la llengua original de l'autor– de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no limita llur posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.



Diputació
Barcelona

Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Francesc Guillén Lasiera

ISSN: 1133-8962
DL: B-10186-2012

La seguretat està molt lligada als fets que tenen lloc en els espais públics. Si excloem alguns conflictes, infraccions i delictes (robatoris a domicilis, parricidis i violència de gènere especialment) que tenen lloc en l'àmbit domèstic i, per tant, privat, la majoria dels incidents que afecten la seguretat i que, per tant, fan que la gent se senti més o menys segura esdevenen en els espais públics. Així, si exceptuem els robatoris en domicilis que també causen una gran alarma social, la majoria de la delinqüència contra la propietat, que constitueix la majoria dels delictes, tenen lloc en els espais públics. Molts dels delictes contra la integritat personal tenen també lloc en els espais públics. Si afegim que, com veurem, algunes conductes que tenen lloc en els espais públics causen grans molèsties a les activitats quotidianes dels ciutadans i acaben afectant la seva percepció de seguretat, arribarem a la conclusió que una gran part de la seguretat depèn del que passi en els espais públics. De fet, quan es parla de seguretat ciutadana s'acostuma a fer referència implícita a incidències de seguretat que tenen lloc al carrer. Com a exemple molt clar tenim la denominació de la Llei Orgànica 1/1992, sobre protecció de la seguretat ciutadana, el contingut de la qual està bàsicament adreçat a combatre conductes que es duen a terme en el carrer, en els espais públics.

Un dels actors primordials en el camp de la seguretat és la policia. Encara que és cert que sabem que la seguretat és un àmbit amb unes problemàtiques i factors que ultrapassen les seves funcions i la seva capacitat, la policia encara és un actor fonamental en l'àmbit de la seguretat (Guillén, 2012). En el pitjor dels casos n'és un actor destacat. Si volem afrontar els reptes que el manteniment de la seguretat en els espais públics ens plantegen, haurem necessàriament de plantejar-nos quina és, quina pot i ha de ser, la funció de la policia.

LA SEGURETAT. LES SEVES DIMENSIONS

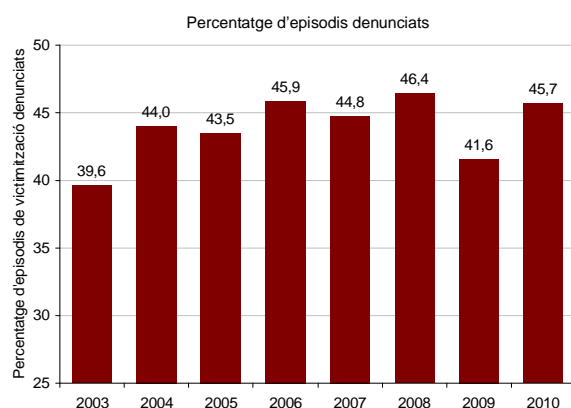
Una part important dels ciutadans encara continua pensant que la seguretat fa referència als delictes, o en sentit més ampli, a les infraccions contra la seguretat que tenen lloc en els carrers i places, en els barris, en les ciutats. Podríem afegir-hi els accidents i els desastres naturals o provocats, però si parlem de "seguretat ciutadana", com s'entén normalment en termes policials, aquests incidents queden en un segon pla. Segons aquest plantejament, un nivell baix o moderat d'infraccions i d'accidents hauria de comportar necessàriament uns nivells alts de seguretat i aquest hauria de ser l'únic paràmetre rellevant per mesurar l'estat de la seguretat. La seguretat seria així una qüestió objectiva, que vindria referenciada de manera exclusiva pels incidents recollits en els registres policials. Les bases de dades del Poder Judicial i de la Fiscalia, tot i tenir la seva utilitat per a conèixer la realitat de la seguretat, presenten dificultats –sobretot d'ubicació– en el temps dels fets objecte dels diversos procediments. És freqüent que uns fets determinats siguin jutjats en anys diferents en els que tingueren lloc. Per això, normalment, amb una visió objectiva de la seguretat atendrem bàsicament a les estadístiques policials. Aquest plantejament ens situarà davant d'algunes dificultats considerables:

- Una part important dels fets que constitueixen delictes tipificats en el Codi Penal no arriben al coneixement de la policia. Són molt pocs els delictes que la policia coneix d'ofici, per iniciativa pròpia. En la majoria dels casos la policia té notícia que s'ha produït un fet delictiu perquè els ciutadans els ho comuniquen, normalment a través d'una denúncia. Doncs bé, com ens mostren les diverses enquestes de victimització i seguretat, els ciutadans difícilment denuncien més enllà del 50% del total dels delictes dels que són víctimes. Així, per exemple, a Catalunya, segons dades de l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya (a partir d'ara ESPC), entre els anys 2003 i 2010, els índexs de denúncia han anat des del 39,5% l'any 2003 al 46,4% l'any 2008

Gràfic 1

Enquesta de seguretat pública de Catalunya, 2011

Índex de denúncia fets considerats delictius (sense danys), 2003 – 2010



Font: Departament d'Interior

És a dir, en aquest període de temps els ciutadans han denunciat una mica menys de la meitat dels delictes dels que han estat objecte. Les raons que els ciutadans addueixen per no denunciar són diverses:

- Perquè sovint els danys soferts són petits.
- No creuen que la policia pugui resoldre el delicte.
- No volen perdre temps a la comissaria.
- Perquè tenen relacions personals amb la víctima i/o li fa por denunciar.

- Perquè no confien en la Justícia.
L'ESPC de 2011 ens ho confirma clarament.

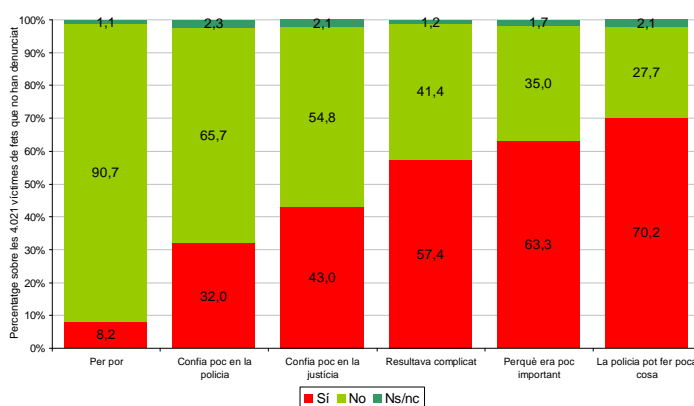
Gràfic 2

Enquesta de seguretat pública de Catalunya, 2011

Motiu per no denunciar

Formulació de la pregunta:

En la seva decisió de no denunciar hi van influir alguns dels motius següents?



Font: Departament d'Interior

- Algunes conductes considerades, en un primer moment, delictes per la policia no reben una confirmació en seu judicial, absent-ne els presumptes autors.
- Les mateixes prioritats de l'organització policial, que varien amb el temps, així com la conseqüent distribució dels efectius que fan per tal de donar resposta al que consideren com a prioritats faciliten la detecció d'uns delictes en perjudici d'uns altres.

És cert que disposem d'altres eines que ens ajuden a conèixer una part important d'aquesta delinqüència que no arriba al coneixement de la policia. Molt especialment les enquestes de victimització o de seguretat que pregunten a una mostra significativa de ciutadans sobre si en un determinat període de temps (un any en el cas de Catalunya) han estat víctimes d'un fet delictiu. Aquestes enquestes són d'un ajut inestimable per apropar-nos als delictes que realment han tingut lloc en un període determinat. No són de totes maneres determinants, ja que plantegen també algunes limitacions:

- La qualificació com a delictes que els enquestats fan dels fets dels quals han estat víctimes no coincideix necessàriament amb el que diu el codi penal.

- Hi ha delictes que difícilment apareixeran en les enquestes perquè els ciutadans no tenen consciència de ser-ne víctimes (delictes econòmics, contra la salut pública, contra el medi ambient).

És a dir, les enquestes, tot i resultar imprescindibles per a un millor coneixement de la victimització, tampoc no ens donen una imatge absolutament exacta de la realitat de la delinqüència.

Un cop comprovada la impossibilitat d'apropar-nos de manera precisa i absoluta al que s'acostuma a qualificar com a seguretat objectiva, cal plantejar-se si, a més, és l'única dimensió de la seguretat. Fa ja molts anys que la criminologia ha constatat que els incidents delictius o, en termes més generals, les infraccions contra la seguretat no constitueixen l'únic element que afecta la seguretat. Cal tenir molt present que són les persones les que es poden sentir més o menys segures, és a dir, la seguretat es predica en relació a les persones, els diversos espais són segurs o insegurs en funció de com són percebuts per les persones (Guillén 2012). Un territori o un espai considerat independentment del seu ús per éssers humans no seria ni segur ni insegur. En conseqüència, la manera en què les persones interpreten la realitat a partir de la seva òptica, de la seva percepció, influeix notablement en la seguretat, en com de segures se senten aquestes persones. Haurem de tenir molt present com pot variar aquesta percepció. És molt evident que hi ha múltiples factors que afecten la percepció de seguretat dels ciutadans (Dittmann 2008, Curbet 2010). Aquests factors poden ser:

- **L'edat.** Normalment els joves, tot i que, estadísticament, constitueixen la franja d'edat més victimitzada, s'acostumen a sentir més segurs que els pertanyents a altres franges d'edat perquè se senten més forts, amb més recursos per fer front a les adversitats (Gondra 2010). La gent gran, en sentit contrari, són estadísticament menys victimitzats, però se senten menys segurs, perquè se senten més febles i vulnerables.
- **La posició social.** En funció dels recursos disponibles per evitar una victimització delictiva o, en cas de produir-se aquesta, per fer front a les conseqüències, els ciutadans se senten més o menys segurs.
- **El perfil psicològic.** Les persones de naturalesa més poruga se sentiran menys segures davant una mateixa realitat de la seguretat en relació a persones més confiades (Brunton-Smith 2011).
- **El gènere.** Hi ha nombrosos estudis que mostren que els homes i les dones no perceben els mateixos fets com igualment perillosos per a la seva seguretat (Naredo i Praxàgora 2010).
- **La ideologia.** En funció dels propis plantejaments polítics, més conservador o més liberals o tolerants, els ciutadans poden percebre de manera diferent situacions similars. Normalment les persones partidàries d'un ordre extern molt estricte tendiran a considerar com a una mostra d'inseguretat qualsevol petit desordre extern (Brunton-Smith 2011).

- **Els mitjans de comunicació.** Poden influenciar la percepció de la seguretat que els ciutadans tinguin a partir de la selecció de les notícies o del tractament que en fan.
- **El nivell d'estudis.** També pot modificar la interpretació que es fa de la realitat.

Un treball realitzat per Sabaté, Aragay, Sintés i Murrià l'any 2004, per a l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (en endavant IERMB), a partir de les dades de l'ESPC i d'un mòdul específic per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Enquesta de Victimització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona–EVAMB), que focalitzava els comportaments incívics, ens dona mostres suficients de com alguns dels factors que acabem d'esmentar afecten el sentiment de seguretat que les mateixes conductes produeixen en les persones. Vegem-ne alguns exemples:

Taula 1. Avaluació de la inseguretat segons edat

	16-29 anys	30-44 anys	45-64 anys	65 o més
Soroll provocat per persones o vehicles	2.97	3.62	3.71	3.68
Brutícia al carrer o places (papers, llaunes...)	3.67	4.75	4.90	4.93
Pintades a les parets	3.18	4.25	4.78	4.58
Destrosses mobiliari urbà (papereres, bancs...)	4.97	5.74	5.81	5.46
Apropiació dels espais públics per grups	5.83	6.35	5.95	5.44
Baralles al carrer	6.86	7.25	6.68	6.33
La gent que demana diners pel carrer	4.44	5.30	4.62	4.49
Venda ambulat sense permís (<i>Top mantes</i>)	3.08	4.57	4.36	3.87
Grups de gent bevent begudes alcohòliques	4.90	6.60	6.61	6.23
Grups de gent fumant porros	3.48	5.43	6.49	5.38
Cotxes mal aparcats, voreres o doble fila	3.52	4.93	4.96	5.22
Persones que netegen els vidres als cotxes	5.48	6.34	6.28	4.68
Persones que entren al transport públic sense pagar	3.87	5.30	5.62	5.30

Font: IERMB 2004

Podem veure, per exemple, en el darrer ítem de la taula, que mentre que als entrevistats amb una edat entre 16 i 29 anys les persones que entren al transport públic sense pagar els produeixen una inseguretat de 3.87 (sobre 10), els entrevistats amb més de 65 anys manifesten tenir un nivell d'inseguretat de 5,30.

Taula 2. Avaluació de la inseguretat segons gènere

	Homes	Dones
Soroll provocat per persones o vehicles	3.36	3.65
Brutícia al carrer o places (papers, llaunes..)	4.23	4.92
Pintades a les parets	3.92	4.49
Destrosses mobiliari urbà (papereres, bancs..)	5.22	5.84
Apropiació dels espais públics per grups	5.66	6.33
Baralles al carrer	6.46	7.30
La gent que demana diners pel carrer	4.25	5.22
Venda ambulants sense permís (Top mantes)	3.92	4.20
Grups de gent bevent begudes alcohòliques	5.32	6.95
Grups de gent fumant porros	4.41	5.82
Cotxes mal aparcats, voreres o doble fila	4.44	4.84
Persones que netegen els vidres als cotxes	5.67	6.09
Persones que entren al transport públic sense pagar	4.70	5.27

Font: IERMB 2004

En aquest cas, dos dels exemples més cridaners els constitueixen els grups de gent bevent begudes alcohòliques i fumant porros. En aquests casos la inseguretat percebuda per les dones és gairebé un punt i mig superior a la percebuda pels homes.

Taula 3. Avaluació de la inseguretat segons ideologia

	Esquerra	Centre	Dreta
Soroll provocat per persones o vehicles	3.32	3.39	4.33
Brutícia al carrer o places (papers, llaunes..)	4.22	4.59	5.02
Pintades a les parets	3.56	4.30	5.43
Destrosses mobiliari urbà (papereres, bancs..)	5.27	5.58	6.02
Apropiació dels espais públics per grups	5.89	5.91	6.28
Baralles al carrer	6.93	6.76	7.44
La gent que demana diners pel carrer	4.38	4.79	5.26
Venda ambulants sense permís (Top mantes)	3.48	4.17	4.66
Grups de gent bevent begudes alcohòliques	5.53	6.06	7.20
Grups de gent fumant porros	3.97	5.22	6.37
Cotxes mal aparcats, voreres o doble fila	3.94	4.60	5.10
Persones que netegen els vidres als cotxes	5.41	5.88	6.07
Persones que entren al transport públic sense pagar	4.11	4.90	6.02

Font: IERMB 2004

Novament aquí veiem com la gent que fuma porros al carrer intranquil·litza 2,40 punts més a aquells que es qualifiquen com a gent de dreta, que no pas a aquells que es qualifiquen com d'esquerra.

Resulta, doncs, evident que la dimensió subjectiva de la seguretat és inqüestionable. En aquest punt és important fer-hi dos advertiments (Guillén, 2012):

- No hem de caure en el parany de creure que, tot i acceptar que la percepció de la població influeix en la seguretat, el que cal prendre seriosament, perquè és el que realment existeix, és la dimensió objectiva. És a dir, no podem creure que el que

podríem qualificar com “seguretat subjectiva” és una anomalia, una cosa artificial, i que el que ens interessa és la seguretat objectiva, el que és real, els delictes i les infraccions que realment es produeixen o es poden produir. Seria una errada greu, sobretot si, com és el cas, estem parlant de la seguretat en els espais públics. Si la gent se sent insegura, si considera que és perillós freqüentar els espais públics (o uns determinats espais) i modifica les seves activitats d'acord amb aquesta idea, les conseqüències són perfectament reals i objectivables. El fet que aquesta percepció no es correspongui amb els riscos objectius que l'ús d'aquests espais comporta resulta irrellevant. No podem, en conclusió, en cap cas, considerar que la seguretat objectiva és la real i la subjectiva la irreal, l'artificial, perquè és una interpretació del tot equivocada.

- Existeix una tendència a considerar qualsevol nivell d'inseguretat subjectiva, de percepció d'inseguretat, com a negativa. De manera més o menys explícita, molts discursos semblen apuntar en la direcció que allò que seria desitjable fora que els ciutadans se sentissin plenament, absolutament segurs. Res més erroni ni perillós. Si els ciutadans no percebessin que en algunes de les seves activitats existeix un risc associat, les conseqüències podrien ser nefastes, precisament per a la seva seguretat. Els ciutadans de les nostres societats duen a terme nombroses activitats en llocs i horaris molt diversos, generant nombrosos espais de risc (mobilitat continua, segones residències no habitades durant llargs períodes de temps, que, a més, estan envoltades de paratges naturals amb alt risc d'incendis, consum freqüent de productes que afecten, o poden afectar, el comportament, utilització de diversos productes d'alta perillositat per a la producció de béns i serveis). Doncs bé, si els ciutadans no són conscients dels riscos que generen aquestes activitats i, en conseqüència, no prenen les precaucions necessàries, les conseqüències per a la seva seguretat seran francament negatives. L'exemple més clar és el de la seguretat viària. Fins que els ciutadans no han estat conscients que la conducció de vehicles a motor, que, d'altra banda, ha facilitat indubtablement les nostres vides, és una activitat que genera riscos i que, per tant, cal prendre precaucions quan s'està duent a terme, no hem aconseguit reduir de manera significativa i sostinguda la sinistralitat vial. La multitud de riscos que comporta el tipus de societat actual impossibilita que els poders públics ens puguin protegir constantment de tots i cadascun d'ells. L'única solució sostenible és que els ciutadans en siguin conscients i evitin les conductes arriscades. Si deixem les portes de casa i del vehicle degudament tancades, tenim més possibilitats d'evitar un robatori, de la mateixa manera que si construïm les segones residències en entorns forestals amb els tallafocs corresponents la possibilitat que es ens afecti un incendi disminueix.

En aquesta direcció, alguns autors que han estudiat els cicles temporals d'algunes tipologies delictives (Cusson, 2011) han constatat que, quan s'han controlat tendències a l'alça molt marcades de delictes contra les persones o contra la propietat i s'ha rebaixat el nombre de delictes de manera significativa,

amb freqüència s'ha produït una relaxació, o, si es vol, una sensació de seguretat, que facilita un afebliment de les accions destinades a prevenir-los tant per part dels particulars com de les administracions, cosa que és comprensible perquè els recursos són escassos i cal prioritzar-ne la utilització en funció dels risc de cada moment. Aquesta relaxació ha afavorit sistemàticament un repunt en la tendència. És doncs, necessari, que els ciutadans i l'Administració siguin conscients dels riscos que afecten la seguretat per tal que prenguin les mesures oportunes per a la seva prevenció.

Recuperant el fil de l'argumentació, podem concloure que hi ha molts factors que incideixen en la seguretat. Sense la pretensió de ser exhaustius podríem esmentar els següents:

- Delinqüència (plantejament clàssic).
- Ordre al carrer (civisme/incivisme).
- Condicions dels espais urbans (i activitats que s'hi duen a terme).
- Ensenyament/cultura.
- Mecanismes de prevenció i solució de conflictes.
- Polítiques socials.
- Comunicació/informació.

Acabem de veure com l'estudi esmentat de Sabaté et al. ens mostra, amb claredat, que l'incivisme és un factor important d'inseguretat. Si abans ho hem vist en relació a la influència de diversos factors personals, vegem-ho ara en termes absoluts, com diverses conductes afecten la seguretat dels enquestats, en general.

Taula 4. Avaluació de la inseguretat dels següents comportaments

	Inseg uretat	Freqüè ncia	Molè stia
Les baralles, els insults o altres agressions	6.88	2.60	6.96
Grups de gent bevent begudes alcohòliques	6.12	2.22	5.77
L'apropiació d'espais públics	5.99	2.86	6.20
Les persones que netegen els vidres dels cotxes	5.87	1.96	6.62
Les destrosses al mobiliari urbà	5.54	4.47	6.94
Grups de gent fumant porros	5.07	3.42	5.16
Persones que entren als transports públics sense pagar	5.00	2.92	6.52
La gent que demana diners pel carrer	4.76	3.28	5.32
Els cotxes mal aparcats, sobre les voreres	4.64	5.17	6.60
La brutícia als carrers, a les places, als parcs	4.59	5.24	6.59
Les pintades a les parets	4.21	4.73	6.20
La venda ambulat al carrer sense permís	4.06	2.69	4.83
El soroll provocat per les persones	3.51	3.82	5.13
El soroll provocat pels vehicles	3.51	5.11	5.77

Font: IERMB 2004

La taula ens mostra com alguns comportaments incívics, sobretot els relacionats amb la presència de persones incíviques o molestes, provoca nivells d'inseguretat al voltant del 6 en una escala que va del 0 al 10, essent 0 la manca total d'inseguretat i 10 la inseguretat màxima. No hi ha cap dubte que estem davant d'un fenomen que afecta notòriament la seguretat en els espais públics

QUÈ FA LA POLICIA?

Un cop hem descrit les dues grans dimensions de la seguretat i hem vist com les activitats en els espais públics influencien la seguretat, és important reflexionar sobre què pot o què ha de fer la policia al respecte. Per aproximar-nos-hi cercarem les funcions que tradicionalment s'atribueixen a la policia per tal de veure quina incidència poden tenir en la seguretat en els espais públics.

La policia aplica la llei

Molts manuals i textos oficials defineixen la policia com agents encarregats de fer complir la llei¹. Aquesta concepció de la policia té, d'entrada, aspectes clarament positius:

- Dóna una certa neutralitat a la intervenció de la policia. Si la policia el que fa és aplicar la llei, això vol dir que no té interessos propis, sinó que fa el que la llei li prescriu. Es tracta d'una bona plasmació de la separació de poders. La policia, com a òrgan dependent del poder executiu, fa el que marca el legislador, i el poder judicial comprova que ho fa de manera adequada a les prescripcions legals.
- La llei és qui crea i configura els cossos policials. Defineix els seus principis bàsics d'actuació i les seves competències. En cas de concurrència de diversos cossos policials en el territori, sabem qui ha d'intervenir a partir de la definició competencial establerta per la llei. És a dir, la llei és la que legitima la constitució, les potestats i les actuacions dels cossos policials.
- La llei estableix garanties per als ciutadans davant les actuacions policials.

A més, és important recordar que la policia no és l'única agència encarregada de fer complir la llei. Existeixen altres agències o cossos que també tenen entre les seves funcions de manera general o en àmbits específics. L'exemple més paradigmàtic és el de la Fiscalia, que té com a funció nuclear la defensa de la legalitat².

La qüestió se centraria a esbrinar si la funció de la policia és aplicar la llei en tots els casos. En altres paraules, si la policia realment ha de dedicar-se ha denunciar totes i cadascuna de les infraccions que es produeixen. Si estem focalitzant en els espais públics, precisament en aquest àmbit se senten de vegades discursos que, aparentment, apunten en aquesta direcció: la seguretat en els espais públics estaria garantida si la

¹ Vid., per exemple, el Codi de conducta per a funcionaris encarregats de fer complir la llei, aprovat per les Nacions Unides l'any 1979. El text està adreçat als policies, als qui descriu com a "funcionaris encarregats de fer complir la llei".

² Vid. l'article 1 de la Llei 50/1981, de 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal.

policia no deixés impune cap de les infraccions que s'hi cometen. Una reflexió que pretengui aprofundir en aquest plantejament es trobarà amb algunes dificultats no menors. En primer lloc, és possible que la policia persegueixi totes les infraccions que es produeixen en els espais públics? En el cas dels delictes, ja hem vist que no és possible perquè la policia desconeix pràcticament la meitat dels delictes comesos en les nostres societats. Si parlem d'infraccions administratives i pensem en la quantitat de normativa (lleis, reglaments, ordenances) de diferents ens territorials que tipifiquen com a infraccions nombroses conductes dutes a terme en els espais públics, entendrem fàcilment que és realment complicat que hi hagi una agència o un cos públic o privat que estigui en condicions de perseguir totes aquestes infraccions. Fins i tot no resulta fàcil ni tan sols conèixer de manera adequada tota aquesta normativa. La policia no té recursos per perseguir totes les infraccions legalment establertes.

Podríem acceptar que no és possible que la policia persegueixi totes les infraccions; cal, però, plantejar-se, si seria bo que ho fes. Si hi fossin els recursos i una bona comunicació amb el públic que permetés la policia conèixer totes les infraccions, seria bo que les perseguís totes? Seria assumible per la ciutadania una permanent pressió policial en aquest sentit? La resposta no és difícil de trobar. Freqüentment els ciutadans se senten satisfets quan veuen que la policia persegueix infraccions que els provoquen molèsties o inseguretat, però no tenen la mateixa opinió quan són ells aquells que són objecte d'una aplicació estricta de la llei. Cal recordar la quantitat de normativa que regula els espais públics i que, de fet, molts ciutadans infringeixen en un moment o un altre, fins i tot amb una certa tolerància en alguns casos (difícilment ningú qüestionarà que no és adequat perseguir les infraccions de la normativa relativa a sorolls en festes assenyalades com Nadal, cap d'any, carnaval o en la celebració d'un gran èxit esportiu).

Finalment, també caldria reflexionar sobre si, de fet, la normativa que regula l'espai públic té com a objectiu provocar processos sancionadors massius contra ciutadans infractors. Pensa el legislador dels diferents nivells competencials en una aplicació massiva de la normativa sancionadora? O pensa que amb l'existència de l'amenaça de sanció i, eventualment, amb aplicacions estrictes puntuals, aconseguirà que la majoria de ciutadans adaptin les seves conductes a les previsions legals? Amb freqüència tant la normativa penal com l'administrativa, molt especialment la que regula els espais públics, s'aprova amb la finalitat explícita d'acabar amb unes determinades conductes considerades com a molestes o nocives pels representants de la ciutadania o per una gran part d'ells. És a dir, fins i tot els partidaris d'un gran punitivisme manifesten que la finalitat última de la normativa és intimidar els hipotètics infractors per tal de dissuadir-los de dur a terme les conductes proscriuïdes (Bratton 2005).

És a dir, en tots els casos la llei no és una finalitat en si mateixa, sinó un instrument per eradicar conductes que afecten negativament les activitats dels ciutadans, freqüentment al carrer, de manera que puguin usar els espais públics de la manera més simple i còmoda possible. No hi ha cap dubte que aquells que tenen entre les seves funcions l'aplicació de la llei, la policia en el cas que ens ocupa, ha de tenir en compte aquesta idea.

En aquest punt poden sorgir dubtes de quan cal aplicar la llei de manera estricta i quan no. És impossible donar una resposta irrefutable, des de la teoria. No és possible donar una resposta unívoca ni un receptari que pugui ser aplicat de manera irrefutable a tots els casos. Serà la policia la que haurà de decidir en cada cas com i quan ha d'aplicar la llei de manera estricta i ho farà seguint diversos criteris, entre altres (Yñiguez 2009):

- a) No pot deixar de perseguir delictes, sobretot els greus.
- b) No pot vulnerar drets dels ciutadans.
- c) Les conseqüències jurídiques de les seves intervencions (evitaran hipotètiques responsabilitats davant dels tribunals).
- d) La visibilitat i la transcendència o la conflictivitat de les infraccions de que es tracti, i les prioritats establertes pel servei.
- e) El perfil de l'infractor i les circumstàncies del fet (infractor habitual o no, "justificació" aparent de la seva conducta).

Aquesta necessària discrecionalitat policial per al manteniment de la seguretat en els espais públics pot ser percebuda com perillosa, que obre la porta a actuacions arbitràries i capricioses dels agents policials. En aquest punt és important remarcar alguns punts (Guillén 2012):

1. La discrecionalitat policial ha existit i existirà sempre. És cert que en el nostre país no hi ha base legal explícita com sí succeeix, per exemple, al Regne Unit, on la llei admet, si més no en alguns àmbits, la capacitat de la policia de decidir com intervenir i quines mesures prendre (advertiment, amonestació, denúncia) (Ashworth, 1994). Però ningú no pot controlar totes les decisions operacionals dels policies les 24 hores del dia, 365 dies l'any en tot el territori. És evident que, a la pràctica, els policies són els qui decideixen què i com ho fan. És a dir, no es pretén inventar res, sinó reconèixer una situació tan antiga com la policia mateixa i donar-li un sentit positiu per a seguretat, concretament en els espais públics.
2. La policia no és l'única agència pública que usa aquesta discrecionalitat. La fiscalia, el mandat legal de la qual l'obliga, com hem vist, a defensar la legalitat, no persegueix igualment tots els delictes. Estableix les seves prioritats en funció de l'alarma social que provoquen determinats delictes, dels recursos de que disposa en cada moment o de la dificultat d'investigar alguns delictes. Així, la fiscalia, tant a nivell estatal com autonòmic, crea amb freqüència seccions específiques per perseguir determinades tipologies delictes, manifestant una prioritat per la persecució d'aquests delictes en detriment d'altres. La ciutadania no sembla qüestionar la creació d'aquestes fiscalies especials (contra la violència de gènere, la corrupció, menors o discriminació). També la inspecció tributària o laboral dediquen el seu personal a perseguir infraccions o infractors específics en cada moment, en funció dels àmbits que consideren prioritaris. En aquests casos també

podríem pensar que hi pot haver arbitrarietat i no sembla haver un gran debat al respecte.

3. Existeixen moltes vies per fer aquesta discrecionalitat plenament acceptable o sostenible. Així, ja s'ha dit abans que la discrecionalitat policial no pot implicar prevaricació ni vulneració dels drets dels ciutadans. A més, els diversos serveis de policia tenen mecanismes per orientar les tasques quotidianes dels seus agents. Entre elles podem destacar:

- a) Els procediments normalitzats de treball que existeixen en els serveis de policia d'una certa envergadura. Aquests procediments pretenen recollir les incidències més freqüents a les que fa front la policia i estableixen els criteris que han d'utilitzar els agents en les seves intervencions (Yñiguez, 2009).

- b) Les ordres i instruccions dels comandaments així com les *briefings* que tenen lloc a l'inici de cada torn de servei. Tots aquests instruments orienten els agents en el sentit de quines són les prioritats i els criteris que han de seguir en el seu servei de patrullar al carrer.

- c) Els mecanismes de premi (felicitacions, concessió de mencions o medalles) i de càstig (sancions). És evident que les conductes que el servei sanciona seran normalment evitades pels agents i aquelles que reben una valoració positiva seran preferides, sobretot per a aquells que volen tenir un bon expedient, i, eventualment, perspectives de promoció dins del servei.

- d) Els processos de selecció i formació també han de procurar els perfils i les capacitats necessàries per dur a terme un ús raonable de la discrecionalitat.

Si pensem en moltes de les incidències que estan relacionades amb conductes incíviques, com poden ser les petites bretolades i les baralles, els sorolls, la brutícia al carrer, la indisciplina vial (sigui amb vehicle o sense), o la desobediència de normes per desacord amb centres de decisions o mesures i ens imaginem escenaris concrets podrem visualitzar que és molt possible que una aplicació molt estricta de la normativa pot no ajudar a resoldre el problema. En determinats contextos una aplicació irreflexiva i desproporcionada de la normativa pot, no únicament complicar la situació, sinó disminuir la legitimitat de la policia davant la població, cosa que constitueix una disminució del bagatge més important de la policia en un Estat democràtic que pot dificultar actuacions posteriors (Moore, 2011; Jackson et al., 2012). Això, però, no vol dir que les normes que estableixen les conductes incíviques com a infraccions no s'hagin d'aplicar, ni molt menys. Fins i tot pot ser que, en determinades circumstàncies pugui ser interessant que es produeixi una aplicació intensa i estricta d'aquesta normativa en el marc d'estratègies específiques de recuperació de certs espais. Aquí el que es vol remarcar és simplement que en l'àmbit de les conductes incorrectes o desviades en els espais públics és on un bon ús de la discrecionalitat policial pot ser molt positiu.

La funció de la policia és perseguir el delicte?

La idea que la funció de la policia és lluitar contra la delinqüència és molt present en l'imaginari popular. Sense dubte la literatura i la filmografia policíaca han contribuït a construir aquesta imatge. Com una part molt important de la delinqüència es produeix al carrer, als espais públics, de cara a l'objectiu d'aquest article (esbrinar què pot fer la policia per millorar la seguretat en els espais públics) és important analitzar la versemblança d'aquest plantejament. De fet la transcendència específica de la delinqüència al carrer ha fet que, per exemple, els registres policials alemanys, a més dels registres policials seguint les tipologies penals clàssiques (furts, robatoris, lesions, fraus, etc.), incloguin una categoria *Straßenkriminalität*, els delictes que s'han produït en l'espai públic. A casa nostra si simplement comprovem que les infraccions penals més nombroses són els delictes i les faltes de furt, veurem clarament que la intervenció de la policia, sobretot en la prevenció d'aquests delictes, influenciarà notablement la seguretat en els espais públics, que és on es cometen majoritàriament aquests delictes.

Tradicionalment, gairebé des dels seus inicis, la doctrina criminològica ha posat sobre la taula que la visió popular de la policia que centra les seves funcions en la investigació dels delictes i la detenció dels delinqüents no gaudia d'evidències. És més, la recerca (Bayley, 2008, entre altres) ha evidenciat que el temps dedicat a la investigació de delictes només constituïa una mínima part del treball de la policia. A partir d'aquí, de manera més o menys explícita, s'ha anat imposant la idea que la lluita contra la delinqüència ocupava només una part molt poc rellevant del treball policial, en alguns casos gairebé residual. Si es du a terme una anàlisi una mica més aprofundida del discurs en què es basa aquest posicionament de la criminologia, les seves bases no semblen tan sòlides:

- És cert que, com assenyalava Bayley, que el temps dedicat a la investigació criminal en sentit estricte no és significatiu en el conjunt de temps de treball de les organitzacions policials (podem parlar de percentatges fins i tot inferiors al 10% en alguns casos).
- Però no només dediquen temps a la lluita contra la delinqüència els membres de les divisions d'investigació. Els agents de seguretat ciutadana, que patrullen d'uniforme, duen a terme, en el decurs de la seva jornada laboral, múltiples tasques que estan relacionades amb la delinqüència:
 - Prevenen la realització d'il·lícits penals amb la seva presència i les seves actuacions.
 - Detecten la comissió d'actes delictius i procedeixen contra els seus autors, asseguren mínimament els llocs on el delicte s'ha produït, redacten atestats i després han de comparèixer davant dels jutges i tribunals en els processos corresponents.

- Els comandaments dels serveis de policia han d'activar campanyes que donin resposta a l'alarma social generada per increments de determinades tipologies delictives.
- Quan les enquestes de victimització ens mostren taxes altes de no denúncia els poders públics intenten establir mecanismes que facilitin la disminució d'aquesta taxa, és a dir, que la gent denunciï més, amb la qual cosa si aquestes campanyes tenen èxit la delinqüència encara ocuparà una part més gran del treball policial.

Si s'observen les dades de la delinqüència a Catalunya l'any 2011, es pot comprovar com el Sistema d'Informació de la Policia (comú per a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i les policies locals) enregistrà 531.197 il·lícits penals³. Sí, com s'acaba de dir, pensem tot el que això significa per a la tasca policial (realització de l'atestat, identificacions, investigació, compareixences davant del jutge o tribunal, etc.), més totes aquelles accions de la policia que, encara que difícils de mesurar, han evitat la comissió d'altres actes delictius, no podem dir que la funció de combatre la delinqüència ocupi un lloc residual en la càrrega de treball de les organitzacions policials. No, rotundament, no. Sense ser l'única funció de la policia ni definir una part important de les activitats de la policia (que, com veurem tot seguit, tenen molt a veure amb la qualitat de vida i la canalització o monitorització de conflictes i resolució de problemes), estem davant d'una funció molt rellevant de les organitzacions policials.

D'una altra banda, des d'un punt de vista simbòlic, els ciutadans relacionen la policia amb la delinqüència i n'exigeixen responsabilitats quan alguna tipologia delictiva augmenta. Sempre que es produeixen incidències delictives que amoïnen la gent, els seus ulls s'adrecen a la policia per tal de demanar una resposta quan més immediata millor. Es cert que aquesta relació directa entre policia i delicte és exagerada ja que, sovint, la policia no té cap tipus de responsabilitat en els augments de certes tipologies delictives, sinó que és la fallida d'altres serveis i recursos, tan socials com institucionals, que afavoreix el creixement de certs tipus de delictes, però ens mostra molt bé la relació simbòlica que existeix, des del punt de vista d'una part important de la població, entre policia i delicte.

En conclusió, tot i que com es veurà en el gràfic següent, l'única funció de la policia no sigui, de manera única i exclusiva, la investigació de delictes, sí que ocupa una part considerable de les seves activitats.

Si abandonem plantejaments teòrics i busquem dades sobre, per exemple, les raons que impulsen la gent a contactar amb la policia, situarem el tema en termes raonables.

³ Font: Direcció General de la Policia. Departament d'Interior.

Gràfic 3

Enquesta de seguretat pública de Catalunya, 2011

Contactes amb els Mossos d'Esquadra a iniciativa dels ciutadans

Existència d'algun contacte (any de referència, 2010) [contactes telefònics inclosos, denúncies formals i relacions personals excloses]	%	Valoració GLOBAL	
		2009	2010
Sí	18,2	6,3	6,5
No	81,2	6,7	6,8
Ns/Nc	0,6	6,3	6,4
Total/Mitjana	100,0	6,6	6,8
Motiu del contacte (any de referència, 2010)	%	Valoració DEL SERVEI	
		2009	2010
Avisar de fets delictius (venta de drogues, baralles...)	40,8	6,5	6,4
Demandar ajuda per qualsevol motiu (accidents, avaries, emergències)	21,9	6,7	7,1
Queixar-se d'algun comportament molest (sorolls, problemes veïnals)	17,2	5,9	6,1
Demandar informació	13,3	7,1	7,6
Altres	6,5	7,0	6,4
Ns/Nc	0,3	-	6,9
Total/Mitjana	100,0	6,5	6,7

Font: Departament d'Interior

Un 40,8% dels ciutadans de Catalunya que l'any 2010 van demanar els serveis de la policia de la Generalitat ho van fer amb la intenció de denunciar algun delictes. És una xifra realment important, el motiu més usual per contactar amb la policia, però no arriba a la meitat dels casos. Tenen molta rellevància també la sol·licitud d'auxili, per la producció d'algun accident o emergència (21,9%), queixar-se d'algun comportament molest (17,9%) o demanar informació (13,3%).

La policia i el civisme

El camp del civisme/incivisme és, doncs, un àmbit de gran transcendència en els espais públics, ja que genera sensació d'inseguretat i sol·licituds d'intervenció policial. És precís, però, fer una passa enrere i definir què considera la ciutadania que és el civisme, quines conductes consideren que pertanyen a un grau raonable de civisme. Segons l'Informe 2010 de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona sobre l'estat de la seguretat ciutadana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Curbet et al., 2011), els comportaments que els ciutadans identifiquen com a definidors del civisme són (s'esmenten els vuit més citats)⁴:

- Deixar seure al transport públic.

⁴ L'informe està confeït a partir de les dades de l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya i el mòdul específic per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

- Ser educat, tractar els altres amb respecte.
- Tenir cura del mobiliari urbà.
- No embrutar.
- Ser solidari, ajudar els altres.
- No cridar, no fer soroll.
- Cridar l'atenció davant comportaments incívics.
- Votar, pagar impostos.

L'informe, a partir de les respostes dels ciutadans enquestats, agrupa les conductes identificades per aquells en tres grans àmbits:

- L'educació i la solidaritat amb els altres.
- El manteniment adequat dels espais públics d'ús comú.
- Les obligacions ciutadanes envers l'Administració.

En conseqüència, tant el mateix informe com el de l'any següent (Murrià et al., 2012) identifiquen com a conductes transgressores d'aquest civisme:

- La gent que embruta els carrers.
- La mala educació.
- El soroll.
- Les destrosses en el mobiliari urbà.
- La gent que consumeix drogues al carrer.
- L'incompliment dels acords veïnals.
- Les pudors provinents de llocs concrets.

Ja s'ha mostrat abans com determinades conductes relacionades amb l'incivisme produeixen uns nivells d'inseguretat que poden afectar la conducta i els hàbits dels ciutadans. Hem vist a la taula 4 com l'incivisme provocava inseguretat sobretot quan implicava estar en contacte o en presència de persones incíviques. Així les quatre conductes que provocaven més inseguretat eren (sempre de 0 –gens– a 10 –màxima inseguretat–):

- Les baralles, els insults o altres agressions, 6.88
- Grups de gent bevent begudes alcohòliques, 6.12
- L'apropiació d'espais públics, 5.99
- Les persones que netegen els vidres dels cotxes, 5.54

Altres conductes incíviques, el resultat de les quals es pot percebre un cop els autors ja no hi són al lloc dels fets (destrosses en el mobiliari urbà -5,54-, brutícia -4,59– o pintades a les parets -4,21–), són identificades com actes incívics però no provoquen

tanta inseguretat. Fins i tot el soroll provocat per persones, sempre una gran font, si més no, de conflicte, provoca molta menys inseguretat que la gent que demana diners al carrer o els que netegen vidres als semàfors.

Els darrers informes del mateix IERMB (Murrià *et. al.* 2012) també apunten en la mateixa direcció, encara que amb una formulació diferent. Així, quan es pregunta els entrevistats quines situacions poden generar més problemes de civisme, la gent que embruta, la mala educació i els grups de joves conflictius ocupen els primers llocs. És a dir, un altre cop, la presència de gent amb conductes molestes o que impedeixen gaudir plenament dels espais públics.

Aquestes constatacions ja tenen una llarga tradició en la criminologia. Entre les primeres formulacions en aquest sentit destaca la teoria de les finestres trencades plantejada per Wilson i Kelling l'any 1982⁵. Aquesta teoria parteix de la base que el que genera inseguretat és el desordre extern al carrer. Aquest desordre que podria ser tant físic (espais degradats), com conductual (persones incíviques), provocaria que els ciutadans honestos (cívics) anessin abandonant els espais públics per considerar-los insegurs, cosa que afavoriria encara més les conductes incíviques i allunyaria més els bons veïns fins que s'hi acabés instal·lant la delinqüència. Kelling parteix en el seu anàlisi de l'experiència de patrulles policials a peu a la ciutat de Newark, l'any 1978, en la que ell participà directament (Kelling et al., 1981; Guillén, 2012). Durant el període que es va dur a terme aquesta experiència s'alternaren carrers on les patrulles a peu hi treballaven de manera continuada, mentre en altres ho feien de manera discontinua i en altres pràcticament no s'hi veien.

Els resultats més destacables foren:

- La delinqüència no es va veure afectada per les patrulles a peu. Les xifres de delictes no experimentaren canvis significatius.
- Els residents de les àrees on hi havia patrulles a peu detectaven la presència policial, cosa que no feien amb les patrulles motoritzades, si més no en el mateix grau.
- Els residents d'aquestes àrees creien que la delinqüència no era un problema tan gran com pensaven els residents de les àrees on operaven les patrulles motoritzades.
- Els residents d'aquestes àrees se sentien més segurs i valoraven més el treball de la policia.
- Els residents de les zones amb patrulla policial a peu no eren partidaris de mesures d'autodefensa.

⁵ Se'n pot trobar una versió en llengua castellana a Ortiz de Urbina, I. i Ponce, J. (coords.) (2008). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. Diputació de Barcelona.

Wilson i Kelling es pregunten com és possible que, si les patrulles a peu no havien afectat les taxes de la delinqüència, la sensació de seguretat dels ciutadans de les zones on s'havien introduït aquestes patrulles s'hagués incrementat. Arriben a la conclusió que les patrulles a peu havien controlat la presència d'estranyes que es comportaven de manera anòmala, d'acord amb els paràmetres dels veïns. En no haver de trobar-se persones no desitjades en els espais públics, els ciutadans s'haurien sentit més segurs. És cert que aquests autors potser no varen valorar suficientment altres factors que milloraren la sensació de seguretat dels ciutadans que vivien en carrers on es varen introduir les patrulles a peu, com, per exemple, la proximitat de la policia, que en determinades circumstàncies pot augmentar la sensació de seguretat. És a dir, tot i no haver dades científiques que certifiquin que només el fet d'haver evitat les presències no desitjades en els espais públics fos l'element determinant per incrementar la seguretat subjectiva dels ciutadans, sí que és cert que molta recerca posterior (les enquestes que acabem d'esmentar entre altres) ha confirmat que la presència d'estranyes que no es comporten adequadament és un factor d'inseguretat.

D'una altra banda també acabem de constatar com els espais públics deteriorats provoquen alguna inseguretat, si més no incomodat, i els ciutadans ho consideren problemàtic. De fet la recerca ens mostra com els espais públics deteriorats són un bon predictor de pobresa. Els habitants de barris amb zones degradades intenten en la mesura que els és possible, i els seus ingressos els ho permeten, traslladar-se a barris amb espais més ordenats, i el seu lloc és ocupat per altres ciutadans que no es poden permetre viure en barris més ordenats, seguint una cadena d'esdeveniments que acaba d'incrementar la marginalitat d'aquests espais degradats (Bottoms 2011)

És a dir, les conductes incíviques constitueixen una font d'inseguretat, i en tot cas provoquen una disminució de la qualitat de vida dels ciutadans en l'ús i el gaudi dels espais públics. Quina ha de ser l'actuació de la policia en aquests supòsits? Allunyar les persones no desitjades com deien Wilson i Kelling? Sancionar totes les conductes incíviques de manera massiva?

És important cercar una resposta matisada per aquestes preguntes, per tal de no arribar a conclusions simplistes que poden obviar alguns efectes col·laterals no desitjables de les intervencions policials.

En primer lloc, cal diferenciar entre la intervenció de la policia per prevenir, reconduir o denunciar conductes incíviques i la intervenció amb persones que poden resultar estranyes i no del gust dels veïns, però que no duen a terme cap tipus de conductes contràries a l'ordenament jurídic. És a dir, la policia ha de tenir entre els seus objectius evitar que la gent faci més soroll del permès per la normativa en els espais públics, que els ciutadans no facin les seves necessitats en llocs que no estan habilitats per aquestes funcions, que els equipaments públics no siguin vandalitzats, que no es consumeixen certes begudes o substàncies en espais on la normativa no ho permet i on, a més, poden molestar altres persones. En tots aquests casos, i en altres de semblants, la policia ha de dur a terme, amb plena legitimitat, alguna intervenció sobre les persones que duguin (o estiguin en el camí de fer-ho) alguna d'aquestes activitats.

Ara bé, com molt bé assenyalaven en el seu dia Wilson i Kelling, de vegades és la simple presència de desconeguts, o de gent amb característiques externes diferents als usuaris dels espais públics, el que incomoda els veïns. Fins i tot, de vegades, alguns veïns poden mostrar-se contrariats i insegurs per conductes que poden afectar la seva moral individual o col·lectiva però que no estan subjectes a cap prohibició normativa. En aquests casos l'actuació de la policia haurà de ser molt més prudent, ja que no té cap tipus de legitimació per dur a terme una intervenció més "intensa", susceptible de restringir drets dels ciutadans afectats. És cert que la presència de determinades persones o la realització de determinades conductes perfectament legals en determinats espais poden ser font si més no de conflicte i que la policia hauria d'intentar que la situació no es degradi. Ho haurà de fer, però, utilitzant la seva capacitat d'interlocució, d'influència si es vol, però no el seu poder de coacció. Fer un altra cosa posaria els agents de policia al marge de la legalitat i en un camí que els podria portar a una pèrdua progressiva de legitimitat.

Possiblement, un parell d'exemples aclariran els supòsits als quals estem fent referència. A l'inici de les grans onades migratòries que varen arribar al nostre país no era infreqüent que alguns ciutadans truquessin a la policia denunciant que hi havia un grup d'homes en un determinat carrer o plaça que estaven fent coses estranyes. Un cop la policia es personava en el lloc dels fets, freqüentment es trobava amb una grup d'immigrants, amb característiques ètniques diferents dels nacionals, que parlaven una llengua estrangera que els autòctons no entenien i que tot plegat provocava la desconfiança dels veïns, ja que, en aquells moments, era una presència inhabitual en aquells espais. Aquelles persones normalment eren assegudes parlant i sovint fumant una cigarreta. Eren, això sí, grups nombrosos, cosa que podia donar a entendre, segons com es mirés, que n'estaven tramant alguna. De la mateixa manera aquestes persones podien, si comprovaven, cosa no extremadament difícil, que la presència de la policia es devia a trucades dels veïns, sentir un cert rebuig i desconfiança amb els veïns de la zona. Quina havia de ser la tasca de la policia en aquest context? Havia de dur a terme la policia una actuació coercitiva en el sentit d'obligar a aquelles persones a abandonar els espais en qüestió per tal d'esmoreir la por dels veïns? No, és evident que no. No tenia cap raó per fer-ho. Ara bé, la policia sí que podia fer, potser amb la col·laboració d'altres serveis municipals i potser associacions ciutadanes, una tasca d'interlocució entre uns i altres per afavorir el coneixement mutu i que els temors i les desconfiances desapareguessin.

Imaginem un segon exemple. Dues persones del mateix sexe que es donen la mà en un espai públic o que, fins i tot, es fan un petó. Pot haver-hi gent que s'escandalitzi davant d'aquestes mostres d'afecte, sobretot si hi ha nens que les presencien. Poden recórrer a la policia perquè reprengui aquestes persones o perquè fins i tot les obligui a abandonar aquest espai públic. Òbviament, la policia no pot atendre aquesta petició. Si la tensió va més enllà del raonable haurà d'intentar apaivagar el problema, però amb mesures que no poden ser tampoc en aquest cas limitatives de drets. Aquesta és una qüestió que ha de quedar clara, la policia pot, ha d'intervenir amb l'ús de les seves

facultats coercitives, quan les persones objectes de la intervenció hagin comès (o estiguin a punt de cometre) una infracció, no únicament per acontentar veïns pot receptius a persones diferents o amb conductes inusuals en aquell context.

En segon lloc, cal entendre que la reacció de la societat davant de situacions incíviques als espais públics que en limiten el pacífic gaudi dels drets dels ciutadans és absolutament legítima. Així, la societat pot, en aquests casos, utilitzar les seves institucions democràtiques per aprovar normativa (lleis i/o ordenances municipals) per tal de configurar com a infraccions aquelles conductes que consideri que són contràries a la convivència i que impedeixen que els ciutadans utilitzin els espais públics amb tota llibertat. En aquest sentit els ajuntaments catalans (i de la resta de l'Estat), que varen aprovar ordenances cíviques en els darrers anys, pretenien donar resposta a situacions de convivència degradada en els espais públics.

La posterior aplicació per part de la policia d'aquesta normativa és també legítima i necessària. Ara bé, cal tenir present que ni l'aplicació de les sancions previstes en la normativa ni la intervenció policial en aquest sentit són una finalitat en sí mateixes. Una i altra són instruments que han de servir a la recuperació del civisme i de la convivència en els espais públics i tindran sentit si ho aconsegueixen i no el tindran si fracassen, per molt que s'hagi sancionat un nombre molt alt de ciutadans. De fet l'aprovació d'aquest tipus de normativa i la seva posterior aplicació per part de la policia poden constituir una gran oportunitat per fer pedagogia sobre el caràcter antisocial de les conductes incíviques i del perjudici que causen en els ciutadans, freqüentment en els més febles. En aquest sentit poden ser molt positives.

Un gran perill en aquest àmbit és creure que la legislació i la policia aconseguiran recuperar el civisme en la societat. És cert que hi poden contribuir si la seva actuació va acompanyada del tipus de campanyes de pedagogia social que acabem d'esmentar. També és veritat que és positiu que els incívics rebin el missatge que algú està disposat a parar-los els peus. Ara bé, el que cal aconseguir és que els ciutadans que es comporten de manera inadequada en els espais públics deixin de fer-ho i això no ho s'aconsegueix només amb la por al càstig. Jackson et al. (2012) ens expliquen que els ciutadans compleixen amb la llei, bàsicament per tres raons:

- a) Per por al càstig, ja que volen evitar que les sancions previstes a la legislació els siguin aplicades.
- b) Perquè la consideren justa. Si els ciutadans creuen que les conductes tipificades com a infraccions i castigades amb algun tipus de sanció són injustes i socialment nocives evitaran aquestes conductes i procediran d'acord amb la llei.
- c) Perquè creuen que, al marge del caràcter positiu o negatiu que ells considerin la normativa, és correcte complir amb la llei. Aquest factor està molt relacionat amb la legitimitat que ells perceben en els actors públics encarregats de fer complir la llei i de fer efectives les sancions. És a dir, aquest factor depèn molt de si la gent reconeix la policia, les autoritats municipals, regionals o estatals i la justícia com a legítimes. Si creuen que algun (o diversos) dels actors no tenen legitimitat o

actuen de manera abusiva, la predisposició al compliment de la llei es reduirà de manera notable.

Les raons exposades en els apartats b) i c) són de gran importància per afavorir el compliment de la llei per part dels ciutadans, especialment en l'àmbit del civisme. Resultarà francament difícil aconseguir nivells de civisme acceptables si la població no considera que, d'una banda, cal ser cívic i que, per tant, és just perseguir i sancionar les conductes incíviques, i, d'una altra banda, que les autoritats i la policia fan un ús raonable i adequat de la seva potestat sancionadora en aquest àmbit. L'amenaça del càstig pot servir de fre als més recalcitrants i per aconseguir que els altres factors que afavoreixin el compliment de la llei es consolidin.

Un exemple ens ajudarà a entendre el camí a seguir en aquest àmbit. En pocs anys s'ha aconseguit una gran reducció en el consum de tabac, així com la seva expulsió dels espais tancats d'accés públic. La potestat sancionadora de l'administració hi ha tingut molt a veure en aquesta reducció, però si la normativa ha tingut èxit és perquè finalment la ciutadania ha entès que fumar era una activitat nociva per a la salut. Una prova d'aquest fet és que actualment és molt habitual que els titulars d'espais privats (cases o despatxos particulars) impedeixin que les visites hi fumin. És obvi que en aquests casos no és l'amenaça de sanció la que porta aquestes persones a no permetre fumar als convidats, sinó el seu convenciment que és un hàbit insalubre. La funció de l'Administració i de la policia en el camp del civisme ha de tenir el mateix sentit i finalitat: convèncer la població que les conductes incíviques són nocives per a ús adequat dels espais públics.

D'una altra banda, per tal de canviar les conductes de la ciutadania en l'àmbit del civisme, a més de l'establiment d'infraccions i sancions i de la seva aplicació cal tenir en compte que hi ha altres línies d'actuació que també poden contribuir a la promoció de les conductes cíviques. De la mateixa manera que els postulats de Wilson i Kelling tenien fonament quan deien que els espais desordenats afavorien el desordre, és a dir, que les conductes incíviques impunes animaven alguns a comportar-se incívicament, s'ha oblidat amb freqüència que la situació contrària també és certa: les conductes cíviques afavoreixen un efecte imitació, que altres també es comportin cívicament. Entre els diversos experiments empírics de que ens parla Bottoms (2011), n'hi ha un dut a terme a l'aparcament d'un supermercat. En aquest aparcament hi ha un cartell que diu que cal retornar els carros que s'utilitzen per posar els objectes comprats i deixar-los degudament enganxats a la seva filera. Es construeixen dos escenaris diferents: un amb tots els carros degudament enganxats a la seva filera corresponent i un entorn ordenat i net i un altre on hi ha carros visiblement deixats fora de lloc i alguna brutícia al terra. Doncs bé, l'experiment ens mostra com el primer escenari facilita que la gent deixi els carros com indica el cartell i el segon ens mostra com al final del dia hi ha més carros deixats en espais no previstos a l'efecte. Amb aquests exemples Bottoms respon l'argument de Wilson i Kelling mostrant evidències empíriques de com els comportaments cívics poden afavorir que algú acabi arreglant la finestra trencada. Si més no, els comportaments cívics

poden trencar l'inexorable camí de degradació descrit per aquells autors. Les autoritats i la policia haurien de treballar més en aquesta direcció i, de la mateixa manera que intenten mantenir la disciplina cívica en els espais públics denunciant i sancionant els infractors, haurien de promoure els comportaments cívics. És cert que ja s'han dut a terme campanyes de promoció del civisme en diversos municipis i algunes de molt ben dissenyades. Caldria, però, de la mateixa manera que se sancionen les conductes negatives, publicitar o premiar conductes positives que siguin significatives.

La policia i els conflictes

La inseguretat en els espais públics no ve únicament donada per la comissió de delictes o conductes incíviques. Els espais públics són l'entorn on s'escenifiquen nombrosos conflictes que poden afectar la seguretat o, com a mínim, la convivència. Fins i tot alguns d'aquests conflictes poden derivar en comportaments incívics i tenir relació amb tot allò que hem dit en l'apartat anterior. És bo, però, no precipitar-se i afrontar la funció de la policia davant dels conflictes de manera pausada i raonada.

En primer lloc, els conflictes en societats plurals i democràtiques són situacions habituals, que no han d'estranyar ni rebre, d'entrada, una valoració negativa. Si el sistema polític garanteix el dret de cadascú a pensar i a tenir gustos diferents és prou normal que hi hagi gent que es posicioni o decideixi fer coses diferents. Així, en un sistema democràtic és més fàcil que aflorin preferències diferents, tant en l'àmbit polític, com en el religiós, en les preferències sexuals, dietètiques o en la manera de vestir. També és més fàcil que s'expressin els conflictes d'interessos, que un sistema autoritari podria intentar, amb certes probabilitats d'èxit, esmorteir. Aquesta pluralitat de les nostres societats converteix en molt complexa una gestió comunitària i de proximitat de la seguretat. En una primera aproximació, tant teòrica com simplista, podríem dir que en aquests models la policia ha de prioritzar aquells àmbits que cada comunitat identifiqui com a prioritaris. Aquest plantejament parteix d'una ficció: que les nostres comunitats tenen "una" voluntat, que els ciutadans tenen unes prioritats, clares, coherents i homogènies. Tot i existir un consens bàsic sobre el funcionament global del sistema, sense el qual cap societat pot sobreviure (i que, per cert, en la conjuntura actual està entrant en crisi), allò que és normal és que davant de problemes o situacions diverses la gent tingui posicionaments diferents: alguns voldria més permissivitat amb els límits de velocitat i altres voldrien límits més estrictes; alguns creuen que cal proscriure qualsevol mostra d'afecte (sexe) al carrer i altres creuen que caldria ser més tolerant; molts discrepen sobre l'ús que cal donar als espais públics; alguns creuen que hauríem de reduir els drets dels estrangers, mentre altres creuen que tots hauríem de ser tractats de la mateixa manera. Quan tot sovint apareixen postures enfrontades en un territori sobre un tema en concret, a qui ha de fer cas la policia? Qui constitueix en aquell moment la comunitat? Encara que no hi hagi confrontació física immediata, què ha de fer la policia si les peticions són contradictòries i, fins i tot, de vegades, clarament il·legals i contràries als drets fonamentals (perseguir un determinat col·lectiu, aplicar càstigs anticipats a alguns infractors, impedir una manifestació de pro o antiabortistes, etc.)? És per això que abans,

en parlar de les persones la presència de les quals generava incomoditat, hem dit que la policia havia de ser prudent en les seves reaccions a les peticions de la ciutadania.

No es tracta, però, d'una situació en la que es trobi únicament la policia, sinó la majoria d'actors públics. Precisament el que caracteritza un sistema democràtic és la capacitat de gestió d'aquests conflictes de manera que es pugui arribar a punts d'acord o de solució que siguin sostenibles o assumibles per a tothom (o, com a mínim per a la majoria, garantint al màxim els drets de tothom). La policia ha de gestionar adequadament aquesta diversitat, aquesta pluralitat que pot resultar contradictòria i conflictiva, com també ho han de fer altres serveis administratius com, per exemple, els educatius o els sanitaris.

En segon lloc, la policia no ha d'intervenir en qualsevol tipus de conflicte. Acabem de veure que en les nostres societats és un fet habitual que la gent tingui perspectives o interessos diferents que entrin en contradicció. Si la policia hagués d'intervenir en tots els conflictes es convertiria en l'actor bàsic i central de la vida social, cosa que constituiria una anomalia. Podríem convenir que els conflictes davant dels quals la policia ha d'intervenir són aquells en els que trobem persones o grups amb interessos divergents, contradictoris, antagònics o excloents i que s'enfronten (o poden arribar a fer-ho) amb algun tipus de violència (encara que sigui verbal) amb un possible risc per a la convivència (Guillén, 2012). Els tipus de conflictes que poden posar en risc la seguretat i la convivència en els espais públics poden ser molt diversos: de caire polític, laboral, estudiantil, problemes veïnals, d'ús dels espais públics, per celebracions o confrontacions esportives... La llista podria ser inacabable.

Quin ha de ser el rol de la policia en aquests casos? Plantejat així aquest interrogant és habitual obtenir com a resposta que la policia ha de fer de mediatra entre les parts o que ha de negociar amb les parts en conflicte. Tot i que és encertat assenyalar les tècniques de mediació i de negociació com a adequades per a l'actuació de la policia en aquests casos, no ho és en sentit estricte dir que la policia fa de mediatra o que negocia (Guillén, 2012). No pot ser mediatra en sentit estricte, perquè això tècnicament significa facilitar que les parts arribin a un acord i, un cop assolit, donar-hi suport, acceptar-lo. La policia no pot acceptar qualsevol solució entre parts en conflicte, si aquesta solució és una infracció clara de la legalitat, que una de les parts accepta precisament per la seva situació de feblesa (Redorta, 2004). Per exemple, en el camp de la violència de gènere la policia no pot deixar d'aplicar mesures cautelars en el cas que la víctima arribi a una certa reconciliació aparent amb l'agressor, perquè l'experiència ens mostra com en aquests casos les víctimes estan influenciades per aspectes emocionals que els fan creure que el perill ha desaparegut, quan en realitat està pròxim a tornar-se a fer efectiu.

La policia tampoc pot negociar entre dos parts en conflicte, ja que per negociar és necessari ser titular o tenir algun dret o potestat sobre l'objecte del conflicte, i normalment la policia no en té cap. Per exemple, si hi ha una ocupació il·legal de les instal·lacions d'una fàbrica per un conflicte laboral entre l'empresari i els treballadors, com per exemple l'anunci d'un expedient de regulació d'ocupació, la policia no pot oferir cap modificació

d'aquest expedient per facilitar que els treballadors deposin la seva actitud. Sí que podrà negociar aspectes col·laterals de l'expressió d'aquest conflicte en l'espai públic, com pot ser el lloc o l'itinerari de l'acte de protesta o reivindicació, la durada, els límits, però no sobre l'objecte del conflicte en sí.

Què pot fer, doncs la policia davant de conflictes que afecten la convivència i la seguretat en els espais públics? La funció que sembla més raonable, tenint en compte les característiques i les limitacions de la funció policial és la d'interlocutor. En què consistiria aquesta funció? En afavorir la canalització pacífica del conflicte dins d'uns paràmetres legalment acceptables, en fer de canal de comunicació entre les parts, coneixent les seves posicions, marcant a les parts els límits en què s'han de moure, cercant, si és possible, altres actors que sí puguin influir en el conflicte i corregint els excessos que afectin la seguretat i la convivència. En aquest context la policia haurà d'utilitzar, com hem esmentat, tècniques pròpies tant de la negociació com de la mediació.

CONCLUSIONS

La seguretat en els espais públics constitueix un dels factors claus per als nivells de seguretat de les nostres societats. Aquesta seguretat depèn, no únicament dels fets delictius que efectivament hi tenen lloc, sinó també dels comportaments incívics i el deteriorament d'aquests espais, que fan que les persones, se sentin més o menys segures en l'exercici pacífic dels seus drets en el desenvolupament de les seves activitats quotidianes. Hi ha factors personals i socials que afecten la seguretat de les persones i que cal tenir presents per tal de millorar la seguretat en els espais públics.

La policia continua essent un actor rellevant per protegir, mantenir i millorar aquests nivells de seguretat. Les seves funcions d'aplicació de la llei, de prevenció i lluita contra la delinqüència, de manteniment de l'ordre en els espais públics i d'interlocució en els conflictes poden contribuir a millorar aquesta seguretat.

L'aplicació de la llei haurà de ser adequada a les circumstàncies i proporcionada a la gravetat de les infraccions. La policia haurà de fer un bon ús de la seva discrecionalitat, mantenint la llei i la disciplina cívica sense perdre la legitimitat davant la població. La prevenció i lluita contra el delicte, especialment en els espais públics, és una funció molt rellevant de la policia, tant des d'un punt de vista material com simbòlic.

La intervenció de les autoritats i de la policia per tal garantir el civisme en els espais públics i proscriure-hi les conductes antisocials és perfectament legítima i necessària, ja que té com a objectiu garantir el pacífic gaudi dels drets dels ciutadans que utilitzen aquests espais públics. Aquesta intervenció, a nivell normatiu o sancionador, té, però, un caire instrumental, ja que el seu objectiu darrer ha de ser aconseguir que els ciutadans es comportin de manera cívica en els espais públics. Aquesta finalitat pot veure's compromesa si els ciutadans perceben la normativa o l'activitat sancionadora com a abusiva i il·legítima.

La policia pot dur a terme una tasca d'interlocució en els conflictes que afecten la convivència en els espais públics que afavoreixi la canalització pacífica d'aquests conflictes i en minimitzi les afectacions.

Bibliografia

- ASHWORTH, A.: 1994, *The criminal process. An evaluative study*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- BAYLEY, D.H.: 2008, "What do the Police do?", in NEWBURN, T. (ed.): *Policing. Key Readings*, Cullompton i Portland. Willan Publishing, pp. 141-150.
- BOTTOMS, A.: 2011, "Actes incívics: Incompliment de les normes socials i les seves conseqüències per a les localitats", a *Apunts de Seguretat*, n. 10, pp. 41-54. (accessible a http://www.gencat.cat/interior/policia/s_seguretat/gab_seguretat/apunts/index.htm).
- BRATTON, W.J.: 2005, "Crime is down in New York City: blame the Police", in NEWBURN T. (ed.): *Policing. Key readings*, Cullompton i Portland, Willan Publishing, pp. 472-482.
- BRUNTON-SMITH, T.: 2011, "Untangling the relationship between fear of crime and perceptions of disorder. Evidence of a Longitudinal Study of Young People in England and Wales", in *British Journal of Criminology*, n. 51 (6): 885-899.
- CURBET, J.: 2010, *El Rei nu. Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana*, Barcelona. CCG Edicions.
- CURBET, J.; GONZÁLEZ, C.; MURRIÀ, M.; QUERALT, E.; RUIZ, N.; SÁNCHEZ, A.: 2011, "Seguretat ciutadana i convivència a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Informe 2010)", Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona [informe no publicat].
- CUSSON, M.: 2011, "Les cycles de la criminalité et de la sécurité", *Revue Internationale de criminologie et de la police technique et scientifique*, n. 2, pp. 131-154.
- DITTMANN, J.: 2008, "La por a la delinqüència. Concepte, mesurament i resultats", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n. 18, pp. 65-88.
- GONDRA, J.: 2009, "Els indicadors en l'àmbit de la seguretat interior: sobre la mesura dels resultats", *Apunts de Seguretat*, n. 3, pp. 5-32.
- GONDRA, J.: 2010, "L'Enquesta de seguretat pública de Catalunya (ESPC)", a KILLIAS, M. et al.: *10 anys d'Enquesta de seguretat pública de Catalunya. Experiències europees. Balanç i reptes de futur*, Barcelona, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, pp. 37-62.
- GUILLÉN, F.: 2012, *Polícia i Seguretat*, Bellaterra, Servei de Publicacions UAB.
- JACKSON, J.; BRADFORD, B.; HOUGH, M.; MYHILL, A.; QUINTON, J.; TYLER, T.: 2012, "Why do people comply with the law? Legitimacy and the Influence of legal Institutions", *The British Journal of Criminology*, n. 52, pp. 1051-1071.
- KELLING, G.L.; PATE, A.; FERRAR, A.; UTNE, M.; BROWN, C.E.: 1981, *Newark foot patrol experiment*, Washington DC, Police Foundation.
- MOORE, M.H.: 2011, "Avaluació del CompStat. Una innovació administrativa important en el manteniment de l'ordre", *Apunts de Seguretat*, n. 10, pp. 55-76.
- MURRIÀ, M.; GONZÁLEZ, C.; SABATÉ, J.; QUERALT, E.; RUIZ, N.: 2012, "Seguretat ciutadana i convivència a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Informe 2011)", Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, [informe no publicat].
- NAREDO, M.; PRAXÁGORA COOPERATIVA, 2010: *Guia per a l'elaboració de diagnòstics de seguretat amb visió de gènere a l'àmbit rural i urbà*, Barcelona, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.
- ORTIZ DE URBINA, I.; PONCE, J. (coords.): 2008, *Convivència ciutadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputació de Barcelona.
- PÉREZ FRANCESCH, J.L. (dir.): 2009, *Civisme i llibertat*, amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona i UAB, Badalona, Ajuntament de Badalona.

- REDORTA, J.: 2004, "Aspectes crítics per implantar la mediació en contextos de policia", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n. 15, pp. 27-43.
- SABATÉ, J.; ARAGAY, J.M.; SINTES, E.; MURRIÀ, M.: 2004, "L'incivisme", Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona [Informe no publicat].
- WILSON, J.Q.; KELLING, G.L.: 1982, "Broken Windows". *The Atlantic Monthly*, pp. 29-38. [Hi ha una versió traduïda a: ORTIZ DE URBINA, I.; PONCE, J. (coords.) (2008) vid. supra].
- YÑIGUEZ, A.: 2009, "Regles bàsiques de la pràctica policial i funcionament intern de la Policia", *Apunts de seguretat*, n. 5, pp. 63-81.



www.icps.cat