

# ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EL CONCEPTO DE POLICIA

POR

ALEJANDRO NIETO

Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Autónoma de Barcelona

Todo el que ha tenido que ocuparse con algún detalle de los conceptos fundamentales del Derecho Público sabe que en este ámbito no existe concepto ni sistema jurídico alguno que provoque las dificultades que son propias de la Policía. Tanto si nos aproximamos a ella con interés científico como con interés práctico, surgen dificultades para la comprensión correcta del conjunto y de cada una de sus peculiaridades, y en un grado tal que hasta la fecha ni la Ciencia ni la Legislación pretenden haber alcanzado un resultado definitivo respecto de su concepto y de sus límites. Todos estamos, además, de acuerdo en que esta situación—que no es simplemente teórica—parece inadmisibles, puesto que lo que llamamos Policía penetra tan profunda y violentamente en la vida del Estado y en la de los individuos (aparte de limitar tan decisiva y sensiblemente la libertad de éstos en nombre del desarrollo de aquél) que, sin tener una claridad total sobre lo que es la Policía, no hay modo de concebir el Derecho Público, y menos que nada el Derecho Administrativo, como algo armónico y completo por sí mismo. A cuyo efecto hay que observar inicialmente que ningún concepto es impreciso por sí mismo. La causa de su indeterminación se encuentra indefectiblemente en que con la misma palabra se designan funciones distintas. En consecuencia, lo que se impone es destindar tales funciones.

Lorenz von STEIN: *Die Verwaltungslehre. Innere Verwaltungslehre*, 4.<sup>a</sup>, parte I, 3, *Das Polizeirecht*, Stuttgart, 1867 (reedición de Scientia Verlag, Aalen, 1962, p. 1).

SUMARIO: 1. Valor medular de la Policía en el Estado moderno.—2. La Policía como Administración interior civil del Estado.—3. La cobertura eudemonista y su desenmascaramiento.—4. La Policía ilustrada.—5. La Policía del reaccionarismo.—6. La Policía liberal.—7. Fines del siglo XIX: concepto instrumental de la Policía.—8. Negación del concepto unitario de Policía.—9. Concepto orgánico.—10. Final.

El concepto de Policía es, como tantos otros, radicalmente proteico: variable en el tiempo y en el espacio. Característica común, sin duda, a casi todas las instituciones jurídicas; pero quizá aquí se observan, mejor que en ninguna parte, las resonancias históricas que

contaminan cada figura concreta. El Derecho está sometido conocidamente a la servidumbre de crecer orgánicamente sobre un humus histórico, que le da vida ciertamente, pero del que sólo muy difícilmente consigue independizarse, provocándose con ello una superposición de elementos diacrónicos que enturbian la comprensión. De aquí la necesidad de esta descomposición analítica de elementos, que preside el presente trabajo y que le distingue de otros muchos que, sobre este mismo tema, le han precedido en las páginas de esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, debidos algunos a plumas tan autorizadas como las de GARRIDO FALLA, VILLAR PALASÍ, MONCADA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ.

Por otro lado, también me he preocupado de examinar las relaciones que median entre el Derecho español y los restantes europeos, que en este punto son sorprendentemente íntimas. Con los textos en la mano puede demostrarse que cuanto se dice en el extranjero se refleja pronto en España—en su doctrina y legislación—, a veces de forma rigurosamente literal. Fenómeno que por reiterarse a lo largo de varios siglos hace que, por una vez, no sea incongruente la cita indiscriminada de autores extranjeros. En las siguientes páginas habrá ocasión de comprobar la simultaneidad de la progresión teórica y normativa de la Policía en toda Europa, que no empieza a diferenciarse sustancialmente hasta fechas relativamente muy tardías: mediados del siglo XIX.

#### 1. VALOR MEDULAR DE LA POLICÍA EN EL ESTADO MODERNO

A la vista de los condicionamientos históricos del concepto, forzoso es indagar sus lejanos orígenes—cabalmente, en el momento de la aparición del Estado moderno—, que luego, por arrastre de inercia, van a llegar en cierto sentido hasta nosotros, bien es verdad que olvidada por completo su significación inicial.

La Policía no es un simple rasgo, más o menos importante, del Estado moderno, puesto que constituye el valor medular que vertebra todo su ser. Frente al orden feudal—caracterizado lo mismo en lo político que en lo jurídico por una oposición irreconciliable del poder estatal (tendencialmente unitario, pero muy débil) a la multitud de derechos, libertades y privilegios que amurallan las fortalezas,

prácticamente inexpugnables, de los individuos, las ciudades y los estamentos—, el Renacimiento acude a un nuevo orden más dinámico, que cultamente, como corresponde a la época, se abriga en una envoltura clásica—la *politeia* griega—, y con el que se pretende superar las viejas oposiciones medievales en una unidad superior a todas ellas. A este propósito, no hay que olvidar que durante muchos siglos *politia* y *respublica* son términos equivalentes. La Policía no es sino la cosa pública que borra las diferencias estamentales y políticas, y quien la invoca está aludiendo a intereses públicos, ajenos por completo a toda idea de particularidad y egoísmo. Por así decirlo, al evocar la policía las mejores connotaciones y no despertar sospechas, a ella acuden quienes pretenden disfrazar sus intenciones de romper en su favor el equilibrio feudal. Objetivo regio que los juristas cultos encubren, en efecto, con la utilización manipuladora del concepto.

La Policía es, pues, en sus comienzos un simple Verbo cultural, al que se dota pronto de una carga política formidable, en cuanto corporeiza la idea del interés objetivo de la comunidad, que el Monarca va a utilizar descaradamente en su beneficio contra los derechos y privilegios individuales de procedencia feudal. De esta forma, la bandera regia va a tener un atractivo ideológico irresistible: el Monarca combate el orden feudal no en interés propio, sino en interés de la *salus publica*, articulada en unas *bonne ordre et police* (1).

Sin menospreciar su trascendencia real, parece evidente que el significado inicial de la Policía es simplemente cultista e ideológico, y, desde luego, metajurídico. A tal efecto, conviene recordar unos textos del «gran clásico de la Policía», DE LA MARE, que recoge toda la erudición anterior:

Todas las naciones bien ordenadas han seguido esta justa división de la leyes (las que tienen por objeto el bien general común de la sociedad y las que sólo conciernen a los intereses de los particulares); pero los griegos—en cuya lengua siempre han abundado los nombres enérgicos—denominaron Policía a este Derecho público, sacando la palabra *politeia* de *polis*, la ciudad. Según los mejores intérpretes, con esta terminología lo que

(1) Aquí se sigue la idea, todavía válida, de KURT WOLZENDORFF: *Der Polizeigedanke des modernen Staates*, 1918, según la reedición de *Scientia Verlag*, Aalen, 1964, pp. 9-53.

pretendía dar a entender era que la ejecución de las leyes que componen el Derecho público y la conservación de la sociedad civil, que constituye y que forma cada ciudad, son dos cosas inseparables.

(Este nombre de Policía, que pasa de los griegos a los romanos, ha llegado hasta nosotros conservando la misma significación; pero resulta equívoco por cuanto cubre todas las diferentes formas de gobierno, y éstas son varias.) Ahora bien, ordinariamente, y en un sentido más limitado, se le entiende por el orden público de cada ciudad; y el uso le ha vinculado tanto a esta significación, que, siempre que se utiliza sin otra precisión, se entiende en tal sentido. Como también parece que es el único que los filósofos y los jurisconsultos han tenido a la vista en los grandes elogios que han hecho a la Policía en sus escritos.

Platón, hablando de las leyes, define a la Policía como la vida, el reglamento y la ley por excelencia que mantiene la ciudad. Aristóteles, su discípulo, la considera también como el buen orden, el gobierno de la ciudad, el sostén de la vida del pueblo, el primero y el más grande de los bienes.

Y Sócrates se expresa de una manera todavía más noble: para él, la Policía, cuyo restablecimiento desea, no es otra cosa que el alma de la ciudad, operando en ella los mismos efectos que el entendimiento en el hombre; siendo la que piensa en todo, la que regula todas las cosas, la que hace o procura todos los bienes necesarios a los ciudadanos, y la que aleja de la sociedad todos los males y todas las calamidades que son de temer (2).

Esta idea, inicialmente cultista e ideológica, alcanza, andando los años, un nivel administrativo concreto, cuya formulación modélica es el edicto, de la *lieutenant générale de la police* parisiense de 1667, aplicado en toda Francia a partir de 1693.

El confesado objetivo primario de este edicto fue combatir la criminalidad; pero la capacidad dinámica integradora del concepto es

---

(2) DE LA MARE: *Traité de la Police*, 2.<sup>a</sup> ed., Amsterdam, 1729, I, pp. 1 y ss.

tal que, junto a esta primera finalidad, se recogen otras, de posibilidades potenciales inmediatas no menos ambiciosas, como comprobaremos de seguido:

*La police* —declara el edicto— *consiste à assurer le repos du public et des particuliers, à purger la ville de ce qui peut causer des désordres, à procurer l'abondance et faire vivre chacun selon sa condition et ses devoirs.*

Con una interpretación generosa de esta definición, era perfectamente posible, pues, identificar los fines de la Policía con los de la Administración interior del Estado (3), y esto fue efectivamente lo que sucedió o, mejor dicho, lo que se ratificó, dado que en realidad tal era la línea que venían siguiendo las normas policiales, desde el momento mismo del nacimiento del Estado moderno. El famoso edicto francés lo único que hacía, en el fondo, era explicitar un estado de cosas perfectamente reconocido, que con los años se iba acelerando por razones de su propia dinámica, como tendremos ocasión de señalar inmediatamente.

El mismo DE LA MARE, en el lugar citado, nos recoge la opinión que tienen sobre la policía los autores franceses anteriores a él, y que es muy ilustrativa al respecto. Para BOUTILLIER (*Somme rurale*, título primero), con ella «se aprende a gobernar al pueblo en justicia, a mantener en paz a los habitantes de una ciudad, a sujetar a cada uno a su deber, a vigilar las obras para que no se cometan fraudes y a atender que el comercio sea ejercido con lealtad». Para LE BRETT (*De la souveraineté du Roy*, libro 4, cap. 15), son «las leyes y ordenanzas que se han publicado en los Estados bien ordenados para regular los abastecimientos, cortar los abusos y los monopolios del comercio y de las artes, impedir la corrupción de costumbres, cortar el lujo y desterrar de las ciudades los juegos ilícitos; todo esto ha merecido el nombre particular de Policía, porque sería imposible que una ciudad pudiese subsistir mucho tiempo, si estas cosas fueran descuidadas». Para BACQUET (*Tratado de los derechos de justicia*, cap. 28) es «un ejercicio que contiene en sí todo lo que es necesario para la conservación y mantenimiento de los habitantes y del bien público de una ciudad». Y, en

(3) Cfr. O. RANELLETTI: *La polizia di sicurezza*, en el «Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano», de Orlando, IV, 1908, pp. 282-283, como mucho antes VON STEIN, en el lugar citado.

fin, para LOISEAU (*Traité des Seigneuries*, cap. 9), «el poder del magistrado de policía se acerca y participa mucho más de las potestades del príncipe, que el del juez, ya que éste no llega más allá que a resolver entre demandante y defensor».

## 2. LA POLICÍA COMO ADMINISTRACIÓN INTERIOR CIVIL DEL ESTADO

Sea como fuere, la Policía, en cuanto bloque administrativo, o Administración interior del Estado, sólo se contrapone inicialmente a las potestades eclesiásticas (en Alemania, especialmente, a partir de la Ordenanza imperial de 1530, que acumula sobre los príncipes—en su doble condición laica y religiosa, fruto de la reforma—las atenciones de la religión cristiana, por un lado, y de la «buena policía», por otro). *Más adelante, sin embargo, dentro del bloque administrativo inicial se procede a una diferenciación por segregación de lo judicial, lo militar y lo económico: lo que quedan son los asuntos de Policía.* Así, y muy pocos años después del edicto francés citado, la *Allgemeine Ordnung* para la reforma de la Administración de justicia de Federico Guillermo I de Prusia, de 2 de enero de 1713.

Actitud oficial que—como consecuencia de la rápida comunicación de la cultura jurídica europea y también cabalmente de la universalidad de los principios de la administración de policía (de ello hemos de encontrar más adelante otros muchos ejemplos)—, también llega a España pronto. Concretamente, en el Real Decreto de 2 de abril de 1717 (Novísima Recopilación, l. V, tit. II, lib. III), mediante el que se divide el Despacho Universal en tres Secretarías—la de Estado y Negocios Extranjeros, la de Guerra y Marina, y la Justicia, Gobierno Político y Hacienda—, correspondiendo a esta última, entre otras cosas, los «empleos políticos y mixtos de Policía y Justicia»; es decir, que la Policía—equiparada aquí al Gobierno político—abarca los asuntos de la Administración civil interior que no son ni de Justicia ni de Hacienda.

El tema, por lo demás, vuelve a ser tocado y especificado de forma muy clara a nivel de Administración territorial al reorganizarse ésta en España a mediados del siglo XVIII, a propósito concretamente de la doble figura de Intendentes y Corregidores. Como es sabido, la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 13 de octubre de 1749 (ley 24, tit. XI, lib. 7 de la Novísima Recopilación) restableció «en cada una de las provincias del Reyno una intendencia, a la cual vaya unido el co-

regimiento de la capital», a la que se atribuyen «las cuatro causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra». Fórmula que no da buenos resultados, por cuanto muy pocos años después, la Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 (ley 26 del mismo lugar) resuelve que «para evitar embarazo y confusión en la administración de justicia, que se separen los corregimientos de las intendencias en todo el reino: que los corregidores ejerzan en su partido las facultades Justicia y Policía que las leyes les conceden; y que se entiendan con ellos las que la Ordenanza de Intendentes (la citada ley 24) prescribe en los ramos de justicia y policía, con sujeción a los Tribunales superiores territoriales, y al Consejo respectivamente según la distinción de casos: que los intendentes se circunscriban y ciñan a los ramos de Hacienda y Guerra, con las facultades y subordinación respectiva en lo contencioso a los Tribunales superiores respectivamente, y en lo gubernativo a la vía reservada, para que de esta suerte cese toda confusión y desorden en el gobierno, y nadie impida al otro el uso de su autoridad, y sepa cada uno de lo que es responsable». Como se ve —y por encima de la anécdota concreta de la solución española— el ejemplo es muy claro para ilustrar la sustantividad de la Policía y su separación orgánica respecto de las demás actividades de gobierno. Además, a través del mismo ejemplo podemos percibir las tensiones, que habrían de ser constantes y que llegarían hasta el siglo XIX; entre Policía y Justicia; una cuestión que, por encima de la solución formal que actualmente se le ha dado, todavía late en el interior del llamado Estado constitucional de Derecho.

*Desde el punto de vista doctrinal la amplitud del concepto de policía —asimilada a la Administración interior— provocaba no pocas dificultades a los autores que pretendían desarrollar todas y cada una de sus materias, ya que es lo mismo que tocar los innumerables aspectos de las actividades humanas. La sistematización de DE LA MARE comprendía los siguientes puntos: religión, disciplina de costumbres, víveres, seguridad y tranquilidad pública, caminos, ciencias y artes liberales, comercio, manufacturas y artes mecánicas, servicio doméstico, trabajadores y pobres; de los que sólo tuvo tiempo de desarrollar los cuatro primeros.*

A partir de él, el sistema se pierde por completo. Así lo observa en 1756 VON JUSTI, quien al aludir a los autores que le precedieron, los fulmina a todos con la acusación de «no ser sistemáticos» (4). El «sis-

(4) En esta condena caen: BOTERS: *Aviso importante para establecer una buena Policía*, Estrasburgo, 1596; SCHRAMMENS: *La Policía histórica*, Leipzig, 1605; LANGE-MAK: *Retrato de una Policía perfecta*, 1747, y BETTER: *Instrucción útil sobre la*

tema» es la gran preocupación de von JUSTI, pues considera que, sin él, no hay posibilidad de afrontar una tarea tan inmensa. Con característica petulancia profesoral llega a afirmar en su Introducción (p. 11):

La Policía es una Ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un *sistema* fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la haya tratado a fondo, independientemente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella.

Esforzándose a continuación por separar escrupulosamente lo que corresponde a la Policía y lo que es propio de la Política, la Economía y la Hacienda; para precisar luego lo que en rigor es el objeto de la primera:

Se toma en el día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido y el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de Policía las leyes y reglamentos que conciernan al interior de un Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, y atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas (§ 2).

La palabra Policía, tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir (§ 3).

Esto sentado, el «sistema» de von JUSTI consiste en el engarce coherente de todos los temas que estudia a lo largo de un hilo lógico, que pretende ser riguroso. A tal efecto, el punto de partida es la determinación del «objeto de la policía», que consiste literalmente en «afir-

---

*Policía más ventajosa para el Gobierno*, 1753, en cuya obra el autor «se lisonjea de ser el primero que haya tratado dicha ciencia de un modo *sistemático*», lo que von JUSTI niega enérgicamente.

mar y aumentar por la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado» (§ 7). Y a partir de este *poder interior del Estado* se ordenan todas las materias: «Consistiendo el poder del Estado en los bienes raíces que pertenecen a la república, y a los diferentes miembros que la componen... se sigue que deben cultivarse con todo el cuidado posible las tierras» (§ 9). «La cultura de las tierras depende de dos cosas, de la labor y del número de habitantes que están en el país. Esta distinción compone las dos secciones del primer libro; y como la labor consiste en hacer una parte de terreno propia para servir de domicilio y albergue a los habitantes, y a prestarles cosas que necesitan para subsistir, a edificar ciudades que les procuren un asilo seguro y cómodo; esto compondrá tres capítulos, de los cuales el primero tratará de la cultura de las tierras, el segundo de la fundación y acrecentamiento de las ciudades, y el tercero de todo lo que concierne a sus comodidades y a su hermosura» (§ 10).

Basta lo dicho como ejemplo. El resultado final de toda esta serie de conexiones «sistemáticas» es que todas las actividades imaginables caen dentro de la Policía, sin dejar fuera —según se ha repetido— más que las concernientes a la Política, a la Economía, a la Hacienda y a la Justicia.

Junto a esta actitud maximalista —y como preludeo a la restricción conceptual que habría de tener lugar muy pronto—, no faltan autores que abordan el tema con cierta mesura. Uno de ellos, por ejemplo, es el barón de BIELFELD (5). El índice de las páginas que en su obra se dedican a la Policía es indudablemente muy ambicioso, puesto que se ocupa, entre otras cosas, nada menos que de los bandoleros, epidemias, libros prohibidos, prensa, vías de hecho, incendios, inundaciones, juegos de azar, loterías, charlatanes, curanderos, adivinos, cafés, posadas, observancia dominical, establecimientos de caridad, casas de corrección, libertinaje, espectáculos públicos, sediciones populares, asambleas secretas, calles, plazas, pavimentos, basuras, caminos, animales infecciosos, oficios ruidosos, sucios y peligrosos, cementerios, aguas potables, arquitectos, edificios públicos, pases, juegos públicos, baños, farolas, vehículos de alquiler, baratura de mercancías, pan, hambres, molinos, panaderías, carnicerías, mercados de ganados, bebidas, cervezas, aguardientes, vinagre, sal, especias, frutos secos, mantequilla, inspección de mercados, pescados volatería, oficios necesarios, jornaleros,

---

(5) *Institutions politiques*, I y II, La Haya. Ed. Pierre Gosse, junior, 1780. Las citas literales del texto proceden de I, p. 99, y II, p. 142.

casquerías, forraje, calefacción, materiales de construcción, pesos y medidas, orfebres, manufacturas y artes liberales.

Y, sin embargo, el autor se orienta por unos criterios muy distintos de los de von Justi, ya que sujeta la Policía a unos límites relativamente estrechos:

El primer presidente du Harlay, al dar posesión a M. d'Argenson en su cargo de lugarteniente general de la Policía de la Villa de París, le dirigió estas notables palabras: «El Rey os pide seguridad, limpieza y baratura»; y tales son, en efecto, los artículos que comprenden a toda la Policía... Dejemos a los sabios que aman el griego la división de la Policía en agronomía, o intendencia de mercados, y astrynomía, o cuidado de los edificios y de la pequeña policía. Por otro lado, también es confundir las materias e introducir confusión en las distintas ramas del gobierno, el extender los oficios de los magistrados de policía a otros objetos distintos de los indicados, error en el que, bien es verdad, han incurrido muchos autores.

La última frase alude a una *polémica doctrinal que ya en ese momento era aguda y que con el tiempo habría de hacerse aún más áspera. Las tendencias maximalista y restriccionista de la doctrina de la política empiezan a hacerse irreconciliables*. En el volumen II de su obra recoge —y refuta— el autor los comentarios que ha ido levantando entre los críticos, y, al llegar a uno que le ha reprochado el haber adoptado un concepto demasiado estricto de Policía, la cólera de nuestro barón es tan dura que, después de negarse a declarar el nombre de su objetante (con objeto de que no pueda aprovecharse de una propaganda gratuita), comenta: la causa de la crítica que este individuo me ha hecho consiste en que él es, a su vez, autor de una obra en la que se sostiene el criterio contrario; más directamente aún: mi crítico «ha perdido mucho tiempo en escribir en alemán un *Tratado de la Ciencia de la Policía*, que he publicado después y que arruinará de seguro a sus librerías. Es un enorme *in quarto* de 782 páginas. Nunca en la vida se ha visto un caos más perfecto ni una rapsodia semejante. Desde la circulación de las especias hasta las manufacturas y el comercio, todo entra, según él, en la Policía».

## 3. LA COBERTURA EUDEMONISTA Y SU DESENMASCARAMIENTO

En la Edad Moderna todo es reglamentado policialmente: desde la forma de los sombreros al nivel de combustible de los faroles nocturnos pasando por la cochura del pan y la importación de libros. La Policía, ya que no omnipotente, es al menos omnipresente. Para comprobarlo basta revisar las disposiciones legales de la época. Tarea que en España resulta muy fácil, puesto que contamos con dos monumentos ejemplares: la Nueva y, sobre todo, la Novísima Recopilación. Esta última, coetánea de la codificación del «Derecho General Prusiano de 1794», tan conocido en Europa entera, no alcanza ni mucho menos su perfección técnica y carece por completo de la coherencia dogmática de este texto, pero en cambio le supera en plasticidad y, a efectos del conocimiento de nuestro tema, es incluso más útil por cuanto respeta rigurosamente la cronología de las normas recopiladas.

La doctrina, por su parte, nos ofrece, como es lógico, idéntica imagen. El libro de DE LA MARE es una enciclopedia descomunal, cuyos cuatro gigantescos volúmenes sólo nos dan una idea aproximada de lo planeado por el autor, ya que sólo desarrolla la tercera parte de lo anunciado. Y lo mismo puede decirse de los cameralistas alemanes y austriacos (BERG, SONNENFELS, VON JUSTI). Por lo que a España se refiere, la *Política de Corregidores y señores de vasallos*, de CASTILLO DE BOBADILLA, aunque tiene una inspiración muy distinta a la de los citados (no hay que olvidar que les precede en dos siglos), su contenido es asombrosamente igual; hasta tal punto que algún día será este autor considerado también como un clásico de la Policía, y clásico sobresaliente, dada la calidad de su obra y su reciedumbre jurídica.

Toda esta variopinta y prolija producción, lo mismo la legal que la doctrinal, ¿qué es lo que pretende? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Por qué se regula todo y por qué se inspira esta intervención totalitaria en la idea de la Policía? Una vez que la Policía ha cumplido sus objetivos políticos iniciales—la unificación antifeudal, según se ha dicho antes—pierde su justificación histórica y si, no obstante, subsiste, va a ser por motivos totalmente distintos: en parte por simple inercia y en otra parte, también por una nueva manipulación a que le somete el Príncipe. Parece, en efecto, que la Policía es una institución sujeta de manera constante a una burda (aunque variable en el transcurso del tiempo) instrumentalización ideológica en beneficio del Poder. Primero fue utilizada como cobertura de la lucha del Monarca (y en su caso

de las ciudades libres) contra los señores feudales; ahora, alcanzado aquel objetivo, el Príncipe va a seguir utilizándola para justificar su poder absoluto, es decir, su intervención absoluta en la vida y actividades de los súbditos.

Al Príncipe no le conviene gobernar con el simple apoyo de su poder fáctico, puesto que le es mucho más rentable invocar un principio ideológico que haga más soportable a los súbditos la existencia del Poder. A cuyo efecto acude a la idea de la Policía, bien arraigada ya en la conciencia popular, pero remodelada conforme a una nueva versión. La Policía va a ser, a partir de este momento, el medio técnico de la intervención administrativa que asegura la felicidad de los individuos que la padecen. O lo que es lo mismo: la Policía no interviene en beneficio del Príncipe sino en el de los súbditos. Con lo cual, naturalmente, éstos van a aceptarla mucho mejor. La Policía está presidida, pues, confesadamente por el principio de *la bonheur de tous*; es la felicidad de sus súbditos lo que inspira al monarca a la hora de reglamentar los más nimios detalles de la vida individual y colectiva.

Ahora bien, los análisis posteriores han podido demostrar con relativa facilidad que este pretendido *eudemonismo* era, según se ha dicho, una simple cobertura ideológica de las medidas mercantilistas —que eran las que realmente se estaban aplicando— y que, en el fondo, actuaba como simple fachada de los intereses más descarnados del autoritarismo regio. WOLZENDORFF, en el libro citado, ha puesto magistralmente al descubierto la verdadera estructura y el funcionamiento real de tal Policía: el Príncipe asume las doctrinas del mercantilismo por considerar que son las más adecuadas para el fortalecimiento de su poder, y las articula a través de una serie de medidas —de naturaleza policial— que parecen arrancadas (y de hecho lo son) de los libros de los economistas teóricos. Ahora bien, *coram populo* se oculta cuidadosamente el objetivo de tales medidas y el interés absolutista se enmascara con un eudemonismo fácil mediante la constante invocación al bien común. La Policía, instrumento dócil al servicio del monarca, nunca aparece como tal sino disfrazada al servicio de la *salus publica*. En último extremo, la Policía persigue ciertamente el interés popular; lo que pasa es que tal interés se pone luego al servicio del Príncipe.

Los instrumentos del Poder (Ejército y Burocracia) aparecen así inextricablemente unidos con la economía del país; pero, sin perjuicio de su inevitable influencia recíproca, se sitúan entonces en una relación

inversa a la que teóricamente se les atribuye. La *salus publica* sólo tiene interés en la medida en que gracias a ella se fortalecen aquellos instrumentos del Poder. Por repetir una frase utilizada por mi hace ya bastantes años, «el circuito económico social que se inicia en el labrador que siembra o en el comerciante que se afana —y que se expresa en la recaudación estatal de impuestos por estas actividades— termina indefectiblemente en la instrucción de un nuevo recluta... De esta célula se iría desarrollando todo el Estado policía de la época. Es difícil para la mentalidad moderna el aceptar lo que en el siglo xviii se daba por sentado con cinismo o ingenuidad: que la población y su riqueza deben ser fomentadas para poder extraer de ellas con más abundancia impuestos y soldados. Se trata, en substancia, de un antiguo aforismo sasánida, que han gustado repetir los dictadores: No hay reino sin soldados, no hay soldados sin dinero, no hay dinero sin población, no hay población sin justicia» (6).

Como puede suponerse, la existencia de este doble juego no podía permanecer oculta indefinidamente. En un principio, los súbditos del monarca absoluto aceptaban con agradecimiento la tutela policial, puesto que gracias a ella habían podido liberarse de dos de las plagas más molestas del sistema feudal: la criminalidad de la chusma hambrienta y la arbitrariedad de los señores. Pero, andando los años y conforme se iban olvidando las antiguas calamidades, se fue haciendo cada vez más incómodo el peso del yugo policial y más palpable la doblez de sus objetivos. De esta manera, cuando en el siglo xviii se generaliza la presencia del *cives*, éste adopta una actitud reticente ante el Poder político y en lugar de ofrecerle su colaboración, procura más bien recomponer las murallas individuales de su defensa, devastadas por dos siglos de absolutismo policial. El fenómeno, a mi entender, es extremadamente importante y creo que no se ha reflexionado lo suficiente sobre él a pesar de estar aún pagando las consecuencias. Recordemos que el absolutismo fue un intento de superación del caos individualista, propio de la Edad Media. En este sentido su progreso histórico fue progresivo. Pero cuando falseó descaradamente sus intenciones, y fue descubierto, provocó —por reacción— un efecto contrario de carácter regresivo: el ciudadano, desconfiando del pretendido interés común que invocaba ideológicamente la policía del Príncipe, en lugar de insistir en la vía de los intereses colectivos y comunes, dio marcha atrás y se refugió de nuevo en el individualismo. Esta reac-

(6) NIETO: *El mito de la Administración prusiana*, 1962, pp. 86-87.

ción resulta comprensible, desde luego, pues no podía exigirse lógicamente que el nuevo *cives* se prestase a participar en las tareas del Estado colaborando en un juego en el que el Príncipe tenía todas las cartas marcadas; pero las consecuencias han sido fatales para la evolución política de Europa, que ha gastado casi dos siglos en la vía muerta del individualismo clasista, que —sin perjuicio de su gloria— tanta miseria y tanta sangre está costando superar.

#### 4. LA POLICÍA ILUSTRADA

La última expresión de esta nueva conciencia ciudadana fue, como es sabido, *la idea revolucionaria de conceder el monopolio de las intervenciones de Policía (o sea, de habilitación para realizarlas) al llamado Poder legislativo, y la construcción desde el mismo de una esfera de derechos individuales inaccesibles a la Administración sin dicha habilitación legal previa. Acumulándose, además, a esta técnica protectora una segunda paralela complementaria que, para conseguir los mismos resultados, centra su atención no tanto en la legislación como en la Administración: ésta, en substancia, debe limitar sus fines y reducir su interferencia en las vidas privadas. El Monarca ya no es responsable de la felicidad de sus súbditos, antes al contrario —en frase de Federico el Grande de Prusia—, «cada uno tiene derecho a ser feliz a su manera». Lo cual implica una renuncia formal al eudemonismo y una drástica limitación de los fines del Estado, y, en definitiva, una nueva concepción —primero política y luego técnica— de la Policía, que tantos quebraderos de cabeza ha causado, y causa, a los autores que se empeñan en buscar un concepto de la Policía, ignorando que ha de ser necesariamente variable, en cuanto que, reflejo de los tiempos, se adapta a ellos, por cumplir una función —real e ideológica— distinta en el siglo xvi que en el xviii o en el xx.*

Las repercusiones que, en efecto, habían de tener estas tesis sobre nuestro tema resultan fáciles de comprender: si la Policía ya no debe atender a la felicidad de los individuos, sus fines quedan reducidos automáticamente a la prevención de la criminalidad o, más concretamente, a la garantía de la seguridad pública y del orden. Así se expresan VON SONNENFELS y PUETTER. Conforme a la clásica formulación del último: *ea suprema potestatis pars, que exercetur cura avertendi mala futura... dicitur jus politiae; promovendae salutis cura proprie non*

*est politiae* (7). Declaración que inspira de forma directa el artículo 10.II.17 del Código general prusiano: «el servicio de la policía comprende los establecimientos necesarios para el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y orden públicos y para la evitación de los peligros que acechan al público o a los miembros individuales del mismo».

De esta manera se corona el proceso de desdoblamiento de la vieja Ciencia de la Policía de carácter unitario, al tomarse conciencia de que la actividad administrativa tiene ciertamente un aspecto negativo, de protección y defensa contra los peligros, y uno positivo, de fomento del bienestar. El primero constituye la *Sicherheitspolizei* (policía de seguridad), y el segundo, por inercia, también se denomina *Wohlfahrtspolizei* (policía del bienestar); pero se entiende que, en rigor, no es policía sino administración, puesto que se rompe la anterior asimilación de que toda Administración interior equivale a policía, reservándose este término para el aspecto negativo, como se explicará más adelante (8).

Así parece cerrarse un período de la cultura europea: la Ilustración supera el Absolutismo al desenmascarar la falacia del eudemonismo policial y al convencer a los príncipes que deben respetar una esfera de la libertad de los individuos, tal como éstos ya están en condiciones de exigir. Nótese, pues, que la Policía ilustrada aporta dos elementos nuevos íntimamente relacionados entre sí, puesto que responden a la misma idea política, pero lo suficientemente diversificados en su expresión y posterior desenvolvimiento como para que merezcan un tratamiento individualizado. La idea matriz—según se ha apuntado—es el reconocimiento de una esfera individual ante la que debe detenerse el poder político. Lo cual se realiza a través de dos técnicas de garantía: por un lado, mediante la autolimitación *material* del Estado, que va a reducir sus actividades al ámbito de la seguridad, renunciando al fomento o bienestar (considerado ya como patrimonio de la sociedad civil y de los individuos); y por otro lado, mediante la autolimitación *jurídica*: frente a la idea tradicional de que los actos de policía no son residenciables ante los Tribunales, se piensa ahora que los individuos tienen derecho a pedir protección judicial cuando la Policía interviene ilegalmente en su esfera personal.

Con ello se derrumba el viejo concepto de Policía como clave de la acción administrativa, que posibilitaba una acción en todas las esferas

(7) *Institutiones Iuris publicae Germanici*, 1787, L.VII, cap. III, p. 331.

(8) Cfr. VON STEIN, *ob. cit.*, pp. 4-6.

imaginables y, por descontado, dada la ausencia de derechos individuales, mediante la utilización de cualquier clase de técnicas y privilegios. En su consecuencia, el Estado autolimita sus objetivos y con ello reduce también las posibilidades de acción arbitraria o, al menos, privilegiada.

Imbuídos de este espíritu, los juristas ilustrados pretenden reducir a ultranza el ámbito de la Policía no sólo por las consideraciones anteriores (que ha desarrollado minuciosamente WOLZENDORFF) sino además por la circunstancia de que, teniendo en cuenta que «en materia de policía no hay apelación ante los Tribunales», todo lo que sea limitar la policía implica la correlativa limitación del área de la arbitrariedad exenta de control jurisdiccional. La filosofía política y la técnica jurídica se dan aquí, pues, la mano y empujan en una misma dirección.

Resumiendo: la policía omnicompreensiva del Estado absoluto desaparece tanto por culpa de su falsedad substancial como por haber cumplido la misión histórica que le correspondía realizar—por cuanto una vez arruinado el sistema feudal y fortalecido el Estado moderno, deja de ser necesaria—y, en su lugar, aparece una nueva policía de carácter ilustrado y liberal.

El principio de la exención jurisdiccional de los asuntos de Policía—pieza clave de la Policía clásica, que la Ilustración progresista va a poner ahora en entredicho—aparece en España consagrado expresamente, entre otras normas, en el Real Decreto de 17 de marzo de 1782 (inserto en Cédula del Consejo del día 30), con una terminología rigurosamente coincidente con la de los demás Estados europeos, puesto que posiblemente en ningún otro siglo se ha llegado a una comunicación jurídica internacional tan íntima como en el presente:

Se crea una Superintendencia General de Policía para Madrid para velar en la ejecución de las leyes, autos acordados, bandos, decretos y demás providencias tocantes a la policía material y formal; corrigiendo y multando a los contraventores... Asimismo declaró S. M. que la Sala de Corte, Alcaldes de Cuartel y de Barrio, el de la Comisión de Vagos, el corregidor de Madrid y sus tenientes, y demás obligados a cuidar de la policía en lo material y formal, continuasen acumulativamente, sin estorbar al superintendente general... obedeciendo sus providencias; y que *estas facultades y jurisdicción del su-*

*perintendente fuesen por vía económica, gubernativa y ejecutiva, como son todas las leyes y bandos de policía, sin apelación o recurso; pues cualesquiera quejosos en casos graves podrían recurrir a la Real Persona, o directamente por medio de la Secretaría de Estado, o por medio del Gobernador del Consejo; y en los casos en que de los procedimientos resultase descubrirse algún delito, perjuicio de tercero, o motivo de formal instancia judicial, cuidaría el superintendente de remitirlo todo al juez o Tribunal correspondiente.*

La Policía es, pues, jurisdiccionalmente autónoma, como zona excluida de la intervención de cualquier Tribunal ordinario. La legislación es, en este punto, reiterada: la Cédula del Consejo de 13 de junio de 1792 (a consulta de 16 de mayo; ley 11, tít. XXII, lib. 3 de la Novísima Recopilación) advierte que «será cada Alcalde de Casa y Corte el Intendente particular de Policía en su distrito y su juez ordinario de él para las ocurrencias y comodidad de los vecinos... teniendo siempre presente el no confundir ni comprometer ésta (la policía) con lo que mereciese rigurosa administración de justicia por su entidad, consecuencia y vindicta pública».

Por ello, cuando el Real Decreto de 13 de julio de 1804 (cédula del 15 de julio) crea un juez de Policía para Madrid —que ha de ser, por más señas, gobernador de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte— se advierte que ha de desempeñar «tan importante cargo con inhibición de todo otro juez y Tribunal» y obrando, además, «de acuerdo con el Corregidor» (9).

Un ejemplo concreto de este modo de actuar lo tenemos en la Real Orden comunicada al Consejo en 22 de marzo de 1792, en la cual, con motivo de estar conociendo la Real Audiencia de Valencia de un recurso hecho contra las providencias de la Junta de Policías respectivas a unas casillas o covachuelas unidas a la iglesia parroquial de los San-

---

(9) En este punto hay que recordar, sin embargo, el paréntesis que anuncia la Real Resolución a consulta de 16 de mayo y Cédula del Consejo de 13 de julio de 1792, en la que «se reconoce que el establecimiento de la Superintendencia General de Policía no fue útil ni necesario y si contrario a las leyes de España y perjudicial, sirviéndose, en consecuencia, suprimir la creada, a fin de que no existiese una autoridad que interrumpía el orden de las otras». Conjeturo, por mi parte, que este paréntesis —resultado de las reorganizaciones constantes de la época— no debió ser largo si tenemos en cuenta el sentido de la legislación posterior, que se reproduce en el texto, aparte de la circunstancia, muy significativa, de que la Cédula en cuestión no se recoge en la Novísima Recopilación.

tos Juanes «se mandó prevenir a la Audiencia no embarazase las operaciones de la Junta; y que cuando las obras de policía se acordasen por ésta, si hubiese denunciaciones, o se pusiesen estorbos contra ellas, se traten primero en la misma Junta los medios de allanar las dificultades, sin formar procesos judiciales ni usar de providencias contrarias al decoro de la Junta y utilidad pública».

Las tesis anteriores—tal como se encuentran generalmente divulgadas—son correctas en principio, pero, al aceptarlas, hay que ser conscientes de que implican una enorme simplificación intelectual, puesto que las cosas no fueron, ni mucho menos, tan sencillas, debido fundamentalmente a que: a) el «nuevo» concepto de policía no es tan inequívoco como suele presentarse, y b) la realidad administrativa no se ajustó a las terminantes imposiciones del Código general prusiano, que ahora la doctrina toma como modelo de presumida generalidad. Y, en fin, tampoco debe olvidarse que el movimiento reaccionario, que siguió a las guerras napoleónicas, imprimió su propio carácter a la policía, desdibujando sensiblemente el modelo ilustrado.

a) Por lo pronto, ni SONNENFELS ni PUETTER fueron tan terminantes como los autores posteriores, buscando argumentos de autoridad para apoyar sus propias tesis, les han imputado. Según indica WOLZENDORFF (10), el primero de ellos sólo rechazó el eudemonismo de manera puramente verbal, puesto que el contenido de su obra es sustancialmente eudemonista e incluso en un grado aún mayor que los tratadistas que le precedieron. Y en cuanto a PUETTER, si se lee el texto completo, puede comprobarse que no es tan rotundo como suele creerse, puesto que la afirmación (que es la que ordinariamente se cita) está modalizada por una cláusula sibilina, de la que suelen prescindir—por comodidad interesada—sus comentaristas:

*ea futura potestatis pars, qua exercetur cura advertendi mala futura in statu republicae interno in commune metuenda, dicitur jus politiae; promovendae salutis cura PROPRIE non est politiae, NISI QUATENUS ET MENTE AGITUR, UT TANTO LAUTIOR SIT STATUS ISTI MALO, QUOD METUEBATUR, DIRECTE OPPOSITUS.*

Por lo que se refiere al Código general prusiano han corrido ya ríos de tinta en su interpretación, sin que la doctrina alemana haya logrado ponerse de acuerdo sobre el particular. Ya que si bien es cierto que

(10) Ob. cit., p. 71.

la interpretación inicial se encuentra robustecida por un trabajo de SCHILLING (11), en el que, cotejando pacientemente el texto definitivo con el proyecto, demuestra que fueron eliminados de éste cuantas referencias se hacían a cuestiones del fomento del bienestar; un contundente estudio de ROSIN (12) ha argumentado, por su parte, que las limitaciones introducidas sólo se refieren a los servicios administrativos concretos (*Aemter*); pero no a las facultades policiales en general, ya que, de acuerdo con el 6, II, 13 del mismo Código, el dictado de reglamentos generales de policía es competencia del monarca, sin que aquí aparezca la limitación del objeto a las materias de seguridad.

La polémica se oscurece más todavía si se piensa que SUÁREZ, padre del Código, dedicó un especial interés teórico al tema de la policía, sin haberse pronunciado nunca de forma tajante por la tesis antiudemocrática.

b) Pero es que todavía hay más: suponiendo que, en efecto, el nuevo Código hubiere utilizado un nuevo concepto de policía, ¿hasta qué punto la práctica administrativa posterior le fue fiel? La cuestión es importante, porque la eventual contradicción (que fue una realidad) puede explicarse tanto por la incomprensión de los funcionarios ante la novedad como por el hecho de que los contemporáneos, con mejor conocimiento de las circunstancias, fueran conscientes de que no había tal novedad.

Sea como fuere, sucedió que, sin perjuicio de la nueva ley, las cosas siguieron como estaban; surgiendo un notorio divorcio entre las optimistas interpretaciones de los autores ilustrados y la realidad de las prácticas policiales. ¿A qué carta quedarse entonces: al deber ser de la norma o al *factum* de la Administración? La contradicción tuvo algunos efectos verdaderamente aleccionadores: VON BERG, en la edición de 1802 de su *Manual de Derecho Policial alemán* se había manifestado decididamente partidario de la tesis «moderna»; pero cuando un alto funcionario de Baden, el barón de DRAIS, le hizo ver en un artículo publicado un año más tarde que esta versión no había sido aceptada por la Administración Pública y que, por tanto, era absolutamente irreal, no vaciló en rectificar su tesis en la edición de 1804, y reconocer que «él es quien tiene la razón», puesto que Policía es «aquella parte del Poder estatal que no sólo se cuida de prevenir y rechazar los peli-

(11) *Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs nach Preussischem Recht*, en «Verwaltungsarchiv», II, pp. 474-520; esp., pp. 497 y ss.

(12) *Der Begriff der Polizei*, 1895, pp. 28 y ss.

gros comunes..., sino también de fomentar la seguridad y el bienestar» (13).

Lo cual no impidió, sin embargo, que, para colmo de contradicciones, la jurisprudencia aceptara la tesis «moderna» y durante todo el siglo XIX rechazara la posibilidad de la extensión de la policía a materias extrañas a la defensa contra peligros, salvo, naturalmente, que existiera una norma especial habilitante en tal sentido.

Como puede suponerse, todas estas contradicciones y oscuridades terminaron desembocando pronto en fórmulas de compromiso: o bien se habla de policía en sentido amplio, que es el tradicional, y en sentido estricto, que es el moderno; o bien, aun admitiendo la doble esfera de actuación, se declara que las limitaciones son naturales en materia de evitación de peligros y excepcionales en materia de bienestar.

## 5. LA POLICÍA DEL REACCIONARISMO

La polémica sobre uno de los puntos fundamentales de los que hasta ahora venimos ocupándonos—eudemonismo versus seguridad pública—es en rigor un tema de Derecho estatal, puesto que, en definitiva, no es sino una vertiente del gran tema de los fines del Estado. Pero sucede—y por descontado no se trata de un azar—que desde los últimos decenios del siglo XVIII a esta cuestión se superpone otra, a un nivel muy diferente, que resulta de la necesidad que tienen los gobiernos absolutistas de reprimir las ebulliciones revolucionarias de sus súbditos. Ciertamente que la cuestión no había sido desconocida, ni mucho menos, en la época anterior, pero siempre había ocupado un segundo, y aun tercer plano, en los tratamientos normativos y doctrinales; mientras que ahora, a partir de la Revolución francesa y de las guerras napoleónicas, el tema pasa a primer término y termina convirtiéndose en la base de la Policía durante la época reaccionaria de la primera mitad del siglo XIX. Lo fundamental no va a ser ahora, pues, si la Policía ha de seguir siendo un instrumento para el fomento del bienestar o solamente para la evitación de los peligros, sino, crudamente expresado, la circunstancia de que *la Policía va a ser el instrumento de mantener al pueblo en orden y tranquilo*, disuadiéndole de que pretenda alterar el estado de las cosas. La Policía, concebida

(13) Cfr. THOMA, *Der Polizeibefehl im Badischem Recht*, Tübingen, 1906, p. 37.

tradicionalmente como una *defensa del pueblo contra sus enemigos*, se convierte ahora en una *defensa del Poder contra el pueblo*.

Una vez más aparece aquí la relativización histórica del concepto y de sus funciones: la Policía ya no va a ser empleada para derribar el sistema feudal, sino para afirmar el sistema absolutista, y lo que hasta entonces, con todos sus defectos, había tenido un inequívoco signo progresista, se convierte en la encarnación del reaccionarismo.

Esta perspectiva —al añadir un *novum* a la problemática que venimos estudiando, y un *novum*, además, que le marcará ya definitivamente para el futuro— servirá para explicarnos también la variante y proteica evolución del concepto, ambigüedad en que van a verse envueltos —como luego veremos— los autores liberales que escriben durante el período reaccionario; después de esforzarse tanto en reducir el área policial a la materia de la seguridad y de los peligros, tendrían lógicamente que preguntarse: seguridad ¿para quién: para el pueblo o para el Gobierno?

Muy pocos se decidieron, desde luego, a dar este paso; pero el análisis moderno descubre aquí la nueva falacia de la doctrina liberal. Si la Policía absolutista había vivido, según hemos visto, bajo el engaño de aparentar la procura de la *salus publica*, cuando en realidad estaba desarrollando la política mercantilista regia, la Policía liberal vivirá ahora bajo el engaño de aparentar la defensa del pueblo contra sus enemigos (de él), cuando de veras su objetivo fundamental es sujetar al pueblo para que no se alce contra el Poder. Y si los autores no llegaron a explicitar de ordinario esta contradicción, el pueblo fue perfectamente consciente de ello y nunca consideró a la Policía a su servicio, sino como a su enemigo; lo que tampoco es rigurosamente exacto.

El primer valor que en estas circunstancias va a defender la Policía es la *tranquilidad* o *repose* (*Ruhe*). La tranquilidad del pueblo, en el sentido de que no ha de levantarse contra el príncipe ni contra nadie, es su primer deber. Y para cuidar de que así sea, está la Policía reaccionaria. Esta transmutación de valores en favor de la tranquilidad —que pasa a primer plano a costa del bienestar e incluso de la seguridad— ha sido puesta de relieve en Alemania por WOLZENDORFF (14); pero la situación es exactamente igual en España, y por razones obvias es a este país al que vamos a referirnos a continuación.

El Decreto de la Regencia de 8 de junio de 1823, al crear la Superintendencia General de Vigilancia Pública, declara que «su princi-

(14) *Ob. cit.*, p. 83.

pal cuidado es velar sobre la conducta de las personas que se hayan hecho o se hagan sospechosas por sus opiniones y principios contrarios a la religión y al trono». Y el Real Decreto de 13 de enero de 1824, que organiza este cargo como director de la «policía general», tiene un preámbulo, del que conviene recoger los párrafos más significativos, que parecen arrancados de un manual teórico:

la policía de mis reinos, la cual debe hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos e indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedición, de extirpar los elementos de discordia y de desobstruir todos los mantediales de prosperidad. Circunscrita un día a una órbita demasiado estrecha..., se limitó a precauciones proporcionadas a las circunstancias tranquilas en que se hallaba la monarquía; pero estas precauciones serían hoy estériles e insuficientes, y es preciso por lo tanto darles la unidad, la extensión y la fuerza que reclaman las variaciones de los tiempos y de las costumbres, y la *necesidad del reposo, que es el primer beneficio de la civilización y la primera garantía del bien y de la felicidad pública.*

Con estas premisas nada tiene de particular que la práctica administrativa insistiera enérgicamente en esta misma línea. Así, por ejemplo, la Introducción de la Intendencia de Policía de Cataluña, de fecha 30 de noviembre de 1836, al ordenar las medidas que deben adoptar las autoridades de los pueblos en lo que concierne a este ramo, dispone la redacción de un parte semanal, en el que habrá de informarse, en primer término, de «la seguridad pública, que comprenderá cualquier ocurrencia concerniente a este punto que acaeciére en el distrito, tal como robos, muertes o hechos violentos, riñas, incendios, temporales, avenidas, etc., *reuniones secretas, vagos y amancebados*», y, en segundo término, «el espíritu público, donde se explicará si sus domiciliarios reciben o no con agrado las disposiciones del Gobierno, y en último caso los motivos o causas que influyen para ello».

La Policía, como se ve, sigue siendo la institución europea por excelencia. No hay que olvidar que todas las Casas reales están emparentadas entre sí, y los príncipes se acompañan de unos servidores que hablan, como ellos, la misma lengua (independientemente de la nacional, y que cuando son juristas, es el latín). Esta situación, que es

normal durante el siglo XVIII, todavía se prolonga anómalamente durante los primeros decenios del siglo XIX, como consecuencia del Congreso de Viena, que, al fin y al cabo, fue un Congreso de las familias reinantes. Las técnicas policiales de defensa de las Coronas europeas siguen siendo, por ende, muy parecidas en todos los países.

Por otro lado, la Policía reaccionaria supone también —aquí lo hemos visto muy claro— una *ampliación* de la Policía absolutista, y por desdoblamiento de la ilustrada, que se politiza en cuanto que ha de organizarse en defensa del Poder frente a un pueblo inquieto y hasta levantisco. La consecuencia previsible e inevitable sería la impopularidad. Javier DE BURGOS *intenta* rectificar este estado de ánimo en el mismo momento en que en España el sistema reaccionario empieza a ceder el paso al sistema liberal que representa María Cristina. Como dice el capítulo VI de la famosa Instrucción a los subdelegados de Fomento de 30 de noviembre de 1833, en la que, según es sabido, se cifra el programa administrativo del régimen moderado:

Un error deplorable hizo que se desconociese en muchas partes del reino las intenciones generosas que presidieron el establecimiento de la Policía, organizada al principio para enfrenar el crimen y que la inocencia viviese tranquila... Los Reglamentos que van a refundirse pronunciarán la pena de destitución inmediata contra el empleado de policía que someta a cualquier otro individuo a otra obligación o formalidad que aquellas que en el interés del *orden y del reposo público* se autoricen o prescriban explícitamente en la legislación del ramo.

S. M. la Reina Gobernadora se lisonjea de que, generalizados los beneficios que una Administración paternal debe producir, no habrá maquinaciones contra el *reposo de los pueblos*, ni por consiguiente necesidad de otras medidas de policía que las puramente administrativas, dulces y protectoras, como deben ser siempre todas las que emanan de una buena Administración.

De esta manera llegamos a una nueva clarificación del concepto; que, como puede imaginarse, no va a ser, sin embargo, estable. Los tiempos siguen corriendo y la polivalencia innata de la institución la hace adaptable a nuevas funciones y, en último extremo, a nuevos regímenes y nuevos sistemas. No hay que olvidar que el reaccionaris-

mo es la rama bastarda de la hora liberal y que durante todo el siglo habría de luchar contra el liberalismo legítimo, que contempla a la Policía desde una perspectiva distinta, provocadora de nuevos problemas y, en definitiva, de un nuevo concepto de la misma.

## 6. LA POLICÍA LIBERAL

La técnica empleada por el Código general prusiano para limitar y controlar de alguna manera la acción policial no es la única, ni mucho menos. Los revolucionarios franceses, persiguiendo en sustancia los mismos objetivos que los ilustrados alemanes, escogieron otra fórmula que, por lo demás, no es incompatible con la anterior y que, ya aludida antes, conviene ahora desarrollar: *limitar la Policía mediante el reconocimiento constitucional de unos derechos individuales ante cuyas murallas ha de detenerse la potestad policial.*

Esta fórmula se generaliza en la época constitucional liberal y, como se ve, reproduce exactamente, aunque a la inversa, la idea que justifica la aparición de la Policía en el Estado moderno. Si, según se vio más arriba, la Policía surge como un instrumento para romper el fraccionamiento individualista medieval y para fortalecer la unidad del Estado, resulta lógico suponer que, a la hora de intentar debilitar a la Policía, se hiciese lo contrario, o sea, robustecer las esferas jurídicas individuales, declarando una parte de ellas inaccesibles a la intervención administrativa. En realidad esto era lo que ya había intentado nada menos que HALLER, el representante cumbre del pensamiento reaccionario europeo, al montar su sistema defensivo contra el Estado precisamente sobre la base de los derechos individuales llamados adquiridos, que aquél estaría obligado a respetar en cualquier caso. Ahora bien, sin perjuicio de resaltar el evidente paralelismo técnico utilizado por dos corrientes políticas tan radicalmente opuestas, parece claro que el liberalismo no había de contentarse con la simple invocación de los derechos adquiridos de tipo tradicional, sino que había de acudir a un instrumento más enérgico, es decir, a la Constitución escrita y a los derechos constitucionales, considerando que éstos habían de suponer las únicas y mejores limitaciones válidas al desmesurado poder policial.

Pero la historia se encargó pronto de demostrar la inutilidad de esta técnica, ya que, no obstante los esfuerzos de los liberales, de poco o nada sirvieron las garantías constitucionales de la libertad indivi-

dual frente a la acción policial. El abuso de estas libertades y las reticencias de la reacción imperial o borbónica hicieron pedazos el sueño de quienes creían que con un trozo de papel, especialmente si era constitucional, pueden armarse barreras útiles frente a los intereses políticos de quienes ostentan el poder y disponen de la policía (15).

Conviene insistir suficientemente en la difícil situación en que se encuentra aquí el liberalismo jurídico, atascado en unas contradicciones que le es imposible explicar: por una lado, una sustancia ideológica que le exige la afirmación —en la que aparenta creer— de que los fines del Estado son limitados, y por otro lado, una legalidad y una práctica administrativa que se extienden sin riberas a todas las actividades imaginables.

En Alemania ya hemos visto que el caso del Código general prusiano es, sin perjuicio de sus reservas e hipótesis interpretativas, rigurosamente excepcional y, además, no confirmado por las disposiciones posteriores. Así, en el artículo 3.º del Reglamento de 28 de diciembre de 1808 se encomienda expresamente al Gobierno, en su calidad de órgano policial,

la asistencia del bienestar colectivo de nuestros fieles súbditos tanto en su aspecto positivo como negativo. En su consecuencia está legitimado y, en su caso, obligado, no sólo a evitar y eliminar lo que puede perjudicar o poner en peligro al Estado o a sus ciudadanos (en lo que deben comprenderse las instituciones para la conservación del reposo, seguridad y orden públicos), sino también a *fomentar y elevar el bienestar común* y a dar al ciudadano la posibilidad de desarrollar su talento y capacidad, así como de mantenerles en los límites del Derecho de la forma que para él sea la más ventajosa.

Y en el mismo sentido la Ley prusiana de Administración Policial de 11 de marzo de 1850, cuyos comentarios oficiales llegan a declarar expresamente que

resulta difícil precisar qué materias necesita una reglamentación policial local, dado que el campo de la policía es en principio *casi* ilimitado: es el resto o complemento

---

(15) La utilización y fracaso de esta técnica de las libertades constitucionales exentas puede verse en WOLZENDORFF, pp. 131-152.

necesario de las demás ramas del poder estatal, empezando donde terminan la justicia y las administraciones de Guerra y Hacienda. Lo que las leyes y reglamentos dejan sin regular ha de ser atendido policialmente cuando media un interés local (16).

Vistas las cosas desde esta perspectiva ideológica, bien pudiera decirse que la Policía actúa como piedra de toque para comprobar hasta qué punto es liberal un régimen que pregona serlo. Si esto fuera cierto, parece claro que Francia, y mucho menos Alemania, son muy poco liberales durante el siglo XIX (17). Y por lo mismo así se entiende que una concepción coherentemente liberal de la Policía tuviera que refugiarse en Inglaterra, donde se reduce hasta el mínimo la acción policial, por considerar que «más vale exponerse a un esporádico asalto de bandoleros en un camino que a la molestia constante de los agentes de Policía» (18). Actitud que —según información del mismo CHAPMAN— no se extiende a los Estados Unidos, en los que se acepta sin regateo una desmesurada actividad policial, referida de hecho a todas las ramas de la Administración. Ahora bien, ambos países tienen de común el someter la acción policial, cualquiera que sea su alcance, a los mecanismos de control que la mentalidad de la época considera imprescindibles y al tiempo infalibles: la revisión de los Tribunales de Justicia y la tutela o intervención política. Sin estas garantías el liberalismo no admite la legalidad de la Policía.

Este aspecto, por muy tranquilizador que sea, va a acentuar una disociación del tratamiento científico de la Policía, que deja de ser unitario para desdoblarse en un doble carril, en cada uno de los cuales se subraya con particular énfasis el aspecto jurídico o el aspecto técnico de la cuestión. El carril técnico tiene su precedente en la vieja ciencia cameralista, que se renueva en la *Polizeiwissenschaft* (Ciencia de la Policía) de Robert von MOHL, y se prolonga, rebautizada, en la *Verwaltungslehre* (Teoría de la Ciencia de la Administración) de Lorenz von STEIN (19).

(16) Apud DREWS y WACKE, *Polizeirecht*, pp. 6-7.

(17) Por cierto, que a la misma conclusión se llega utilizando otra piedra de toque no menos significativa: la burocracia, tal como ha hecho NIETO en el capítulo II de su libro sobre *El pensamiento burocrático*.

(18) Cfr. CHAPMAN, *Der Polizeistaat*, pp. 62 y ss.

(19) Hay un autor español, Pedro GÓMEZ DE LA SERNA, que de una manera puramente intuitiva centra también toda la actividad administrativa sobre el concepto de policía. En sus *Instituciones de Derecho administrativo*, I, 1843, dedica todo el título II a la Policía bajo la rúbrica de «la Administración considerada

¿Y qué pasa con la segunda vertiente metodológica, o sea, el *Poli-zeirecht*, el Derecho de Policía? Entendido como el estudio de la perspectiva jurídica de la Policía, siempre ha acompañado a ésta, como la sombra al cuerpo. Pero aquí no se trata sólo de eso, sino de un Derecho entendido, como mínimo, al estilo liberal, es decir, como un *instrumento de protección de los derechos del individuo*. Este fenómeno, como puede suponerse, es bastante tardío, puesto que es uno de los últimos frutos del liberalismo jurídico alemán. VON STEIN lo encaja con toda naturalidad dentro de su *Verwaltungslehre*, pero advirtiendo de forma expresa la relativa novedad de su planteamiento y la timidez de los autores anteriores. Timidez que, por descontado, no era de orden dogmático, sino político. El llamado Derecho de Policía, hasta muy poco antes, había venido operando en Alemania como una cobertura del absolutismo, ya que se atribuía al príncipe la potestad de Policía como un Derecho soberano, que así quedaba, sin más, justificado. Todavía muy pocos años antes, ya bien entrado el siglo XIX, JUNG seguía afirmando que «a los súbditos corresponde soportar todo lo que se les imponga». Ni que decir tiene que VON STEIN se escandaliza, y con razón, de tal actitud, puesto que la suya es exactamente la contraria: el Derecho de Policía es, para él, el derecho de la libertad personal frente a la función policial. De tal manera que ésta se encuentra sujeta a una doble limitación: de orden legal (y no sólo reglamentaria) y de orden individual, por la esfera de la libertad de los ciuda-

---

en relación al buen orden y al interés común de los pueblos». Según advierte en la página 137, «las leyes que se refieren al orden e interés de los pueblos son comprendidas por algunos bajo la palabra Policía». Para hacerse una idea de lo íntimo de la identificación entre Policía y acción administrativa en general, basta recordar la sistemática de este título segundo: A) Orden público, cuyo ámbito se extiende a: a) culto, b) moralidad (costumbres públicas, espectáculos y diversiones públicas, juegos prohibidos), c) policía de seguridad (lugares públicos, pasaportes y pases, uso de armas, persecución de malhechores, gitanos, asonadas y conmociones populares). B) Policía urbana (cercas, entradas y salidas de los pueblos, alineación de las calles, construcciones, numeración de las casas y rotulación de las calles, obras públicas, conservación de los monumentos antiguos, empedrados, limpieza, alumbrado público, incendios). C) Policía de subsistencias (libertad de tráfico, plazas de abastos, mataderos, tratantes, repesos). D) Policía rural (protección de la agricultura, comunidad y mancomunidad de pastos, mesta, cabaña de carretería, cría caballar, caza, destrucción de las plagas del campo). E) Policía industrial (protección de la industria, libertad de la industria, garantía pública de ciertas fabricaciones, asociaciones gremiales, exposición pública de la industria, privilegios de introducción y de invención). No obstante todo lo anterior, conviene repetir que las concomitancias entre la obra de GÓMEZ DE LA SERNA y la de un VON MOHL, por ejemplo, no son consecuencia de influencia científica alguna, ya que el autor español en ninguna parte alude a ella y carece en este punto de la menor preocupación teórica, que tanto obsesiona a los alemanes. Aquí GÓMEZ DE LA SERNA obra, según se ha dicho, por pura intuición y por inercia de una tradición policial del absolutismo, que él hereda.

danos (20). Y sólo a partir del momento en que los juristas europeos tomaron conciencia de este papel del Derecho de Policía puede hablarse con propiedad del mismo. Hasta entonces, acabamos de verlo y sobre ello se insistirá más adelante, se trata o de una simple cobertura de la acción del monarca o de una descripción acrítica de los «reglamentos» de Policía, conforme a los cuales la Administración se autolimita si quiere y mientras quiere, es decir, sin ningún valor jurídico.

#### 7. FINES DEL SIGLO XIX: CONCEPTO INSTRUMENTAL DE LA POLICÍA

Después de lo dicho resulta claro que, al cabo justo de un siglo y pese a todas las declaraciones y buenos deseos teóricos e ideológicos, las cosas siguen como cien años antes, sin que hayan logrado imponerse de manera definitiva las dos conquistas, reiteradamente descritas, de la doctrina de la Ilustración. En el terreno jurídico, el control judicial de los actos de policía sigue encontrando dificultades graves de aplicación, y en el terreno material, la actividad de policía sigue sin limitarse a los aspectos negativos de la Administración, por emplear la terminología de VON STEIN. El liberalismo, sin embargo, no cesa en sus esfuerzos por dar al tema una respuesta jurídica coherente con sus principios o, si se quiere, por superar la contradicción expuesta, que constituye un auténtico desafío para los autores, vista la terca actitud de la Administración, insensible a todas sus sugerencias. Y en trance de inventarse alguna nueva sutileza técnica que despeje las contradicciones entre la extensiva práctica administrativa y los esfuerzos bibliográficos (y, en su caso, incluso normativos) para su reducción, se llega a la convicción de que *lo que de veras caracteriza a la Policía no es su objetivo o motivación, sino más bien su forma de actuar. Es decir, que, con independencia de su contenido, sabremos si hay actividad policial o no, según nos encontremos con medidas soberanas que limiten la esfera de la libertad de los individuos, utilizando, al efecto, la coacción.* De esta manera se pasa de un concepto material de la Policía a otro formal o, mejor dicho, instrumental.

Así se producen la mayoría de los autores alemanes de fines de siglo—con matices en cuyo detalle no vale la pena entrar—, como SEYDEL, LOENING, GEORG MEYER, BORNHAK y ROSIN, hasta llegar a sus ex-

---

(20) VON STEIN, *ob. cit.*, pp. 9, 11 y 29 y ss. La obra de JUNG se titula *Lehrbuch der Staatspolizeiswissenschaft*.

positores más ambiciosos: THOMA y Otto MAYER. Con esta pirueta intelectual se escamotea hábilmente la contradicción dicha, pero es evidente que no la resuelve más que en el plano formal. Desde el punto de vista conceptual así se aclaran muchas cosas, en efecto; pero el problema no está tanto en una adecuada categorización del concepto de policía como en la determinación de si esas medidas restrictivas pueden utilizarse para cualquier clase de fines o solamente para algunos. Así fue como se lo plantearon los autores ilustrados, y en ello insiste la jurisprudencia decimonónica liberal; en cambio, a los autores de este siglo deja de interesarles tal perspectiva y dan por buena automáticamente (como técnicos «neutrales» del Derecho) la actitud del Derecho positivo.

Aunque conviene advertir que al menos THOMA fue perfectamente consciente de la abdicación que suponía su «purismo», y por ello, *ad cautelam*, sale al encuentro del eventual reproche que podría hacerse:

[Esta actitud] no supone concesión alguna a un absolutismo estatal exagerado, porque ¿quién puede negar que la coacción soberana es más adecuada al mantenimiento del orden, defensa de la seguridad y prevención de peligros que al simple fomento de naturaleza positiva? Pero estas son *cuestiones que, aunque deben preocupar al legislador, al político y al alto funcionario, no tienen cabida en un estudio jurídico* (21).

Por lo que se refiere a Francia, las contradicciones no son menores, surgidas todas en el mismo periodo revolucionario. Así, en la euforia de la primera fase del proceso, el artículo 5.º de la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano declara restrictivamente que «la ley no tiene derecho a prohibir más que los actos perjudiciales a la sociedad»; pero, por otro lado, el artículo 19 del Código penal del 3 de brumario del año IV (25 de octubre de 1795), afirma, con mucha mayor ambición, que «la policía administrativa tiene por objeto el mantenimiento habitual del orden público en cada lugar y en cada parte de la Administración general». Precepto este último que puede considerarse fundamental, ya que nos proporciona pistas inequívocas

---

(21) *Ob. cit.*, p. 38.

para la comprensión de los autores posteriores: la conexión, ya apuntada, entre policía y orden público, por un lado, y por otro, la diversificación entre policía general y policías especiales, sobre lo que hemos de insistir más adelante.

### 8. NEGACIÓN DEL CONCEPTO UNITARIO DE POLICÍA

En el orden doctrinal lo más característico de los autores franceses es que no suelen esforzarse en construir una teoría general de la Policía—cuya unidad no buscan, según hacen los alemanes, ni en la comunidad de objeto ni en la identidad de los instrumentos jurídicos utilizados—, convencidos como están de que bajo este nombre se ocultan figuras muy diversas. Solución muy cómoda, desde luego, auténtico corte de nudo gordiano, muy útil a efectos expositivos de un «Manual de la asignatura», pero insatisfactoria para quien quiera estudiar con profundidad la cuestión, desde el momento en que así se esquivo el gravísimo problema jurídico que surge de la tensión entre los poderes de la Policía y la esfera jurídica de los administrados, y que no es lícito desconocer ni marginar con un simple rodeo descriptivo que no entra en la sustancia jurídica—y también política—del tema. Dicho con otras palabras: la pluralidad de policías, que detectan los autores decimonónicos franceses, responde a una descripción de la superficie de la realidad, que, en efecto, cobija bajo el mismo nombre figuras con evidencia muy distintas. Pero de esta manera se esquivo el fondo de la cuestión, ignorándose los problemas auténticos. ¿Por qué razón todas estas variedades tienen el mismo nombre? ¿Existirá una sustancia explicativa idéntica para todas ellas? Preguntas que, según estamos viendo, sólo pueden responderse con un análisis diacrónico del tema.

MACAREAL, en 1833, define la Policía como «la práctica de todos los medios de orden, seguridad y tranquilidad pública», bajo cuya vigilancia «se halla cuanto pertenece a la seguridad, tranquilidad, buen orden y comodidad del público, y comprendiendo el culto, las costumbres, la salubridad, los alimentos, las calles y caminos, los sirvientes, los obreros y artesanos, los mendigos, los espectáculos, los presidarios, etc.»; para, a renglón seguido, dividirla en policía civil, policía criminal, militar, religiosa y, en fin, económica (22).

Por aquellos años, también F. BECHARD separa ya con toda precisión entre policía general, que corresponde al rey, sus ministros y

(22) *Elementos de Derecho público y político*, trad. esp., I, 1843, pp. 230-231.

subordinados, y la policía municipal, que comprende las de subsistencias, rural, viaria, cambios, sanitaria, de seguridad, de cultos, de teatros, de loterías, etc. (23).

VIVIEN, a su vez, parte igualmente de un sentido amplio de la Policía —identificada con toda la Administración— que no considera útil manejar, y de un sentido más restrictivo, profusamente ramificado:

Si se quisiera estudiar la Policía en todos los objetos que comprende, sería necesario pasar revista a la Administración entera, pues no hay ramo de ésta que no tenga su policía, es decir, sus reglas, sus usos, sus máximas, sus leyes escritas o no escritas. Encerrándonos en un círculo más estrecho, sólo consideraremos la Policía en sus relaciones con los intereses generales, que no entran en ninguna de las partes del servicio público, y respecto a los cuales forma ella sola como un poder distinto. Estos intereses pueden dividirse en tres categorías principales: la seguridad del Estado, la propiedad de las personas y la salubridad pública. La policía interviene asimismo en la industria y en el comercio.

Todas estas variantes son estudiadas luego dentro del epígrafe de «Policía general», que se extiende a todo el territorio nacional frente a la Policía propia de París. Y por cierto que en esta última modalidad aparece una nueva clasificación no menos interesante: Policía política, Policía de seguridad y Policía administrativa.

La Policía política es secreta por naturaleza... y esencialmente preventiva. Los atentados de sedición amenazan a la sociedad entera y ponen en peligro sus intereses más caros... El dominio de la Policía de seguridad es ilimitado: todo lo que tiene relación con la defensa de las personas o de las propiedades le pertenece; la Policía política tiene detractores, la de seguridad no tiene ninguno; no provoca quejas sino cuando no llena su objeto, y los que piensan que el Gobierno no debe tomar ninguna medida contra los actos que amenazan a su seguridad, encuentran muy santas y muy buenas todas

(23) *De l'Administration de la France*, 2.<sup>a</sup> ed., 1845, I, pp. 195-225 y 371-379.

las que tienden a defender su dinero y su vida... París obtiene de la Policía administrativa los goces de la vida, el bienestar en su más lata acepción. La Policía administrativa provee a su subsistencia y hace desaparecer todo lo que podía perjudicar a la salud pública. La subsistencia, la circulación, la salubridad, tales son, en su significación más amplia, los objetos de su vigilancia (24).

La metodología francesa, tanto en su cómoda actitud de renunciar a una única identificación de la Policía como en su diferenciación tipológica entre general y municipal, es reflejada en la mayoría de los autores españoles. Así, por ejemplo, COLMEIRO alude a estas variantes, que, de puro elementalismo, no considera preciso explicitar (25); pero unos años antes GÓMEZ DE LA SERNA ya había escrito que «estas leyes (de Policía) se refieren unas veces a intereses comunes a toda la comunidad y otras a una localidad determinada; de aquí nace la división de la policía en general y municipal» (26).

La verdad es que a poco que se profundice sobre el tema puede comprenderse que la pluralidad de policías es una herencia de la primitiva identificación entre Policía y Gobierno, que obligaba a una diferenciación teórica, *puramente sistemática*, entre las distintas variedades de la acción policial. Los autores alemanes—ya lo hemos visto—son durante mucho tiempo los únicos que se percatan de que la Policía no es un género, sino una especie característica, una variante muy peculiar de la actividad estatal (la provista de unas prerrogativas jurídicas excepcionales), que se separa *cuantitativamente* de las demás formas del actuar administrativo. Pero los autores franceses, como los españoles, no se percatan de ello, y, empeñados en la generalidad, han de utilizar la palabra acompañada constantemente con adjetivos calificativos, que no son atributivos de una cualidad diferente, sino modestas precisiones del área de la actuación.

En las páginas anteriores hemos visto un importante criterio de clasificación: el que contrapone lo general (o lo estatal) a lo municipal (criterio inicial sobre el que nunca se ha insistido lo suficiente, ya que, según hemos visto, en su origen, prácticamente, toda la Po-

(24) *Estudios administrativos*, trad. es., 1845, II, pp. 94-190. Las citas se toman de las páginas 94-95, 158, 165 y 179.

(25) *Derecho administrativo español*, 1.ª ed., 1850, p. 303, hablando de la policía de seguridad indica que «es un ramo de la policía general y también de parte de la policía municipal».

(26) *Instituciones de Derecho administrativo*, I, 1843, p. 139.

licia es competencia municipal, como muy bien pone de manifiesto su propia significación semántica); pero no menos extendido está el criterio que contrapone lo general a lo especial, no ya por razón a la Administración que actúa, sino por el contenido.

Esta corriente se inicia en España (dentro de la bibliografía jurídica) con un nombre tan venerable como el de Dou y Bassols (27), quien habla de una Policía general y, de otra «parte», de la Policía. La primera es identificada inequívocamente con la Policía de la seguridad pública, cuyo objetivo es «proteger y defender con medios preventivos el sosiego, la vida, la salud, los bienes y la comodidad de los particulares» (28), refiriéndose concretamente a: cuidado de caminos, despoblados, canales y ríos, prohibiciones de algunas armas, mesones y tabernas, alumbrado, prohibición de sombreros gachos y capas largas, rondas, centinelas, tumultos y alborotos. En cuanto a la otra parte de la Policía, se refiere a las providencias conducentes a: a) salud y vida de los ciudadanos (contagio, venenos, tráfico de coches, cocheros, zagales y desembarazo de caminos); b) conservación de los bienes de los particulares (incendios, fuegos artificiales, juegos prohibidos, inundaciones, robos); c) cosas conducentes al aseo (educación de la juventud, aseo en el vestir, trajes de artesanos, aspecto y ornato público, dirección de obras públicas con buenos arquitectos y levantamiento de poste con inscripción en las obras nuevas), y d) cosas relativas a la comodidad (barrios destinados para artifices que hacen ruido o trabajan en cosas de mal olor, aguas, recreaciones inocentes, diversiones útiles, toros, teatros, música y mesones) (29).

Los autores del siglo XIX insisten en la misma línea. El primero de ellos, desde el punto de vista cronológico, ORTIZ DE ZÚÑIGA (30),

(27) *Instituciones de Derecho público*, V, 1801, pp. 381-396.

(28) Por cierto que, adelantándose a un nuevo criterio definidor de la Policía, que más adelante se desarrollará en el texto, Dou intuye una diferenciación cualitativa de ella, definida por la forma de actuación: «No tanto entiendo, cuando se trata de Policía, la indicada seguridad como las medidas que la facilitan. El castigar a un ladrón es propio de la justicia; el precaver que no se hurte con el alumbrado, rondas y otras providencias lo es de la Policía» (*ob. cit.*, p. 382).

(29) A la vista de este repertorio se ve muy claro el convencionalismo de separar entre «autores de la Policía» y «autores de Derecho público». Dou no fue, evidentemente, un «cultivador de la Policía» (como VALERIOLA, PUIG y GELAVERT, FORONDA, etc.), como tampoco lo fue DOMAT, y, sin embargo, se ocupan muy directamente de las cuestiones de la Policía. Aceptando, más o menos conscientemente, que Policía se identifica con Administración interior, no podía ser de otra manera. Sobre ello se insistirá más adelante al tratar de los autores españoles.

(30) *El libro de Alcaldes y Ayuntamientos*, I, 1841, pp. 49 y ss., 87 y ss., 144 y ss. y 178 y ss.

sistematiza, por un lado, a la Policía a secas o Policía por antonomasia, que se dirige a «la protección y seguridad pública», y, por otro, a la Policía de salubridad pública (limpieza de calles, mercados y plazas; hospitales, cárceles, casas de corrección, caridad y beneficencia; desecación de lagunas y pantanos; cementerios) y a la Policía de abastos y Policía rural (pósitos, montes, plantíos, cría de ganado, matanza de animales dañinos, pastos públicos, baldíos y propios). Y en el mismo sentido, COLMEIRO (31) nos habla de las Policías de abastos o subsistencias, sanitaria, de seguridad, de espectáculos, de tránsito en carreteras generales, rural y de navegación de canales. Como puede suponerse, la relación bibliográfica podría prolongarse indefinidamente, pero, sin salirnos del período en que nos encontramos, basta y sobra con lo dicho.

Este pensamiento—aunque mucho más depurado, puesto que no se le considera como un simple criterio de clasificación sistemático, sino como la clave de la reflexión sobre la misma esencia de la Policía—aparece desarrollado con todo detalle en la obra de VON STEIN (32). Este autor, según se ha dicho, parte de un concepto sustancial de Policía como actividad administrativa de carácter general dedicada a hacer frente a los peligros:

Todas las actividades de la ejecución de la voluntad del Estado tienen dos tareas: de un lado, deben determinar las condiciones del desarrollo personal y, de otra parte, protegerle contra los peligros. Esta última tarea es la de la Policía. La Policía, en cuanto tal, es inmanente a toda la extensión de la Administración, igual que lo es el peligro... La Policía no pertenece, pues, a ninguna parte específica de la Administración, sino que es la causa negativa y general de toda Administración.

El concepto de Policía, por sí mismo, es muy sencillo. Comprende la totalidad de las funciones del Estado, mediante las que éste hace frente y limita a la tendencia—desmesurada y, por tanto, peligrosa—que reside en la naturaleza de todas las fuerzas, en la medida que pretenda imponerse a la situación pública de la colectividad y de su derecho, poniendo en peligro así, con

(31) *Derecho administrativo español*, I. 1850, pp. 38, 330-332.

(32) *Ob. cit.*, pp. VII, 2-8, 28 y 29.

ello, el desarrollo orgánico de la colectividad. De donde se deduce que la Policía es el poder ejecutivo, en cuanto que es objeto del mismo una peligrosidad pública como es su tarea la protección.

Ahora bien, esta Policía—que sustancialmente es, pues, una forma de actividad administrativa que se contrapone, y complementa, al fomento—se divide en dos ramas: la general, que es una rama, orgánica y funcionalmente diferenciada, del árbol administrativo, y las especiales, que no implican diferenciación orgánica alguna; antes bien, son simples actividades específicas de todas y cada una de las demás ramas de la Administración. O sea, que la diferenciación es aquí, en estas policías especiales, meramente funcional (la Administración universitaria tiene su propia Policía, como tiene la suya la Administración de Correos o la de Marina):

La Policía interior se divide en dos ramas fundamentales: la de seguridad, que protege a la comunidad contra los peligros de las situaciones generales y del orden público, y, por otro lado, las partes especiales de la Policía administrativa, que ofrecen protección contra peligros concretos e individualizados. De donde resulta que la Policía de seguridad constituye una parte autónoma de la Administración y de su Derecho, mientras que las demás funciones de la Policía aparecen como parcelas individualizadas e inmanentes de la Administración interior.

Diferenciaciones que, como es lógico y por último, se reflejan en sus correspondientes derechos:

La actividad policial tiene un elemento común: la limitación de la libertad de los individuos en relación con la evitación del peligro público. El Derecho de esta intervención consiste en la determinación de las fronteras, que deben imponerse a tales limitaciones por dos razones: por la legitimidad de la libertad personal y por la naturaleza del peligro.

La diferencia entre el Derecho general y los particulares consiste en que la parte general de la Policía no

se refiere a actividades individuales, sino a la actividad de la Policía en cuanto tal, y además en que aquél (el general) no depende de la naturaleza del poder individual, sino de la naturaleza de la actividad de la Policía.

#### 9. CONCEPTO ORGÁNICO

En cuentas muy resumidas—y prescindiendo de quienes, como acabamos de ver, niegan que la Policía puede reconducirse a una realidad única—, hasta ahora, nos hemos encontrado con dos criterios fundamentales definidores de la Policía, que dan, o pueden dar, unidad al concepto: el objeto de la actividad (bien sea la evitación de peligros o bien toda la materia de intervención estatal, en cuyo caso Policía y Administración se confunden) o la forma de la actividad (visto que la Policía no puede separarse, por el objeto, de la Administración, cabe aislarla, pensando que sólo es policial una determinada forma del actuar administrativo: la que limita—cualquiera que sea su campo— los derechos individuales). Pues bien, todavía existe un tercer criterio definidor—ya apuntado antes, por lo demás, en el citado VON STEIN—, que nos lleva a la idea de la Policía en sentido orgánico: *Policía es la acción de determinados órganos administrativos.*

La idea supone una nueva respuesta a un viejo fenómeno que tradicionalmente venía provocando la afirmación de diferentes variantes policiales. Me explico: mientras el Ministerio del Interior absorbía prácticamente la totalidad de la actividad administrativa (no judicial, no militar y no fiscal), resultaba fácil identificar Policía y Administración interior; pero luego, cuando los gobiernos europeos fueron desdoblando sus ministerios y creando otros a costa del del Interior, la actividad de la Policía se desdobló también: una parte, la general (ordinariamente limitadora y coactiva) permaneció en tal Ministerio, al tiempo que las otras (referidas ordinariamente al fomento o bienestar) pasaban a los departamentos de nueva creación, entre los que ocupaba un lugar de singular importancia, precisamente el de Fomento. Pues bien, ante este fenómeno de segregación, ya hemos visto que la doctrina reacciona inicialmente desdoblando correlativamente las variantes policiales, y reservando la Policía general para lo que permanece en el viejo Ministerio del Interior. Sin embargo, tan plausible como esta actitud es esta otra, de la que ahora

nos ocupamos: al desdoblamiento orgánico no se responde con un desdoblamiento de categorías fundamentales de la Policía, sino con una restricción conceptual: sólo es Policía —la Policía por antonomasia— lo que permanece en el Ministerio del Interior, o sea, en los órganos genuinamente policiales; lo que de allí escapa deja de ser Policía.

Los caracteres de esta nueva Policía, en sentido orgánico, van a verse condicionados ahora por la obsesión, heredada de la época reaccionaria, por la seguridad y tranquilidad. El viejo haz de actividades policiales podía ser atendido indiscriminadamente por cualquier órgano administrativo; pero la función protectora —del Estado, de la propiedad y de los individuos— exigía una especialización orgánica y personal.

Por lo pronto, la tarea fue asumida por el Estado, quien en España, a mediados del siglo XIX (1844), crea a tal efecto la Guardia Civil, como garantía del orden y de la propiedad y seguridad de las personas y del sistema social: una institución que —al decir del artículo 32 de su Reglamento de 1852— ha de ser «esencialmente benéfica y protectora». Pero como no basta —incluso contando con la colaboración de la Guardería Rural, en todas sus variedades, y, en su caso, con la intervención del mismo Ejército—, se reorganiza también en el citado año 1844 el «servicio de protección y vigilancia pública», dependiente del Ministerio de la Gobernación, que se coloca bajo la dirección del Jefe político de cada provincia, y que se vertebra inequívocamente por la noción del orden público. Tal como declara la Real Orden de 15 de marzo de 1847,

el desarrollo progresivo que, a beneficio de la paz y de la conservación del *orden público*, han ido recibiendo los intereses materiales del país... En las presentes circunstancias sobresale la necesidad de la conservación del *orden público* y de la seguridad individual, cuya protección y vigilancia...

De donde resulta, pues, una supervivencia de la Policía tradicional (equiparable a la Administración interior, aunque utilizando técnicas jurídicas propias) y, a partir de 1844, una clarísima diferenciación orgánica para atender las funciones de orden público (Guardia Civil, Guardería Rural, servicio de protección y vigilancia). Con la consecuencia, por lo demás muy lógica, de que esta nueva Policía,

orgánicamente diferenciada —la Policía del Orden Público—, tiende a convertirse en la Policía por antonomasia.

La misma situación se reproduce luego a nivel municipal, aunque con dos matizaciones: la Policía de seguridad se subordina a la estatal, por un lado, y, por otro, hay una actividad policial material de características muy acusadas y homogéneas, que pasa al primer plano de las actividades municipales: la Policía urbana (cuyas normas fueron codificadas por vez primera en las ordenanzas madrileñas de 15 de octubre de 1847).

Este criterio orgánico a que nos estamos refiriendo —con el que llegamos ya a los momentos actuales— parece el más sencillo, puesto que en cualquier país puede comprobarse la existencia de una organización policial. Más aún, en un sistema coherente, todos estos criterios habrían de coincidir: los órganos policiales serían los únicos legitimados para actuar con instrumentos policiales en determinados sectores de la vida social. En este sistema ideal (ideal, bien entendido, desde el punto de vista del individualismo liberal) la utilización de técnicas e instrumentos policiales —que es lo que se teme— sólo resultaría lícita cuando se ejercitase por órganos policiales y en materia de defensa de los peligros, con lo cual el control podría ser ejercido de una manera bastante eficaz.

Pero como las cosas no son así en la realidad, el criterio orgánico tampoco resulta muy convincente, puesto que sólo parece viable cuando hay una delimitación previa muy concreta del ámbito de acción policial. En otro caso, no puede ponerse en práctica. Si hay que aceptar, en efecto, que la acción policial tiene un ámbito muy amplio de acción —extendido de hecho cada día por las normas nuevas—, no es posible echar sobre los hombros de los órganos policiales el desarrollo de tales cometidos. Para comprender lo que ello significaría, basta pensar en la Policía sanitaria o en la Policía del urbanismo. ¿Quién puede pretender que sean los «policías» quienes las asuman?

Habría que aceptar entonces que los órganos policiales no son los únicos que ostentan facultades de Policía, compartidas en definitiva con otros órganos administrativos generales. Afirmación que arrastra graves problemas a nivel jurídico-organizatorio (¿cuáles van a ser todas las materias policiales que van a encomendarse a los órganos específicamente policiales?, y ¿hasta qué punto y en qué materias

pueden los órganos administrativos genéricos utilizar potestades o instrumentos policiales?) y otros no menos graves a nivel político.

En Alemania, concretamente, debido quizá a su tradición policial (recuérdese que suele hablarse del «Estado-Policía» como fenómeno específicamente germánico), la Policía ha sido siempre organizada pensando en sus objetivos más amplios, es decir, no sólo en las intervenciones por motivos de seguridad política, sino de seguridad en general e incluso de fomento. Terminada la Segunda Guerra Mundial, las potencias ocupantes desmontaron en su mayor parte el formidable aparato policial del nazismo, y como consecuencia de esta profunda «despolicación», al recortarse las competencias de los órganos policiales, se entregaron a órganos administrativos generales. De esta manera, las potencias ocupantes debilitaron ciertamente a la Policía, pero a costa de pagar un precio muy caro, que ni siquiera se habían imaginado: la Administración general, que hasta entonces había permanecido al margen de toda potestad de Policía, queda ahora «contaminada» y ha de utilizar instrumentos policiales. Lo que supone que, en definitiva, el ciudadano haya terminado saliendo perdiendo, ya que antes sabía que, al menos, cuando no surgieran órganos policiales, estaba libre de toda acción policial, lo que ya no sucede. Los juristas alemanes más destacados han denunciado con toda energía este colosal error, poniendo de relieve que el debilitar a los órganos de Policía no es disminuir la acción de la Policía (puesto que se traslada a otros órganos, incluso con menos control) y, sobre todo, que atacar al Derecho de Policía no es atacar al Estado-Policía; antes al contrario, puesto que el mejor baluarte contra los eventuales abusos de un Estado-Policía es un Derecho de Policía fuerte que especifique con precisión los límites del ejercicio de las potestades de Policía. Por así decirlo, cuando se sabe quién es y dónde está el enemigo, no es tan peligroso como cuando vive difuso y escondido en todos los órganos de la Administración. A ello no estaban acostumbrados los alemanes, y de ahí sus quejas; pero ninguna comprensión encontraron en los anglosajones ocupantes, que estaban obsesionados por los excesos de la Policía (política) hitleriana, vista desde su peculiar perspectiva. A este respecto, y tal como ha dicho un jurista tan destacado como Fritz WERNER, presidente del Tribunal Federal Administrativo,

El Derecho de Policía garantiza la existencia de un orden burgués separado del del Estado. La Policía se cui-

da de que en la moderna sociedad industrial no llegue a perderse la libertad burguesa, puesto que cabalmente su objetivo consiste en mantener tal libertad dentro de un nivel aceptable. En este sentido, la Policía actúa también como contendiente de la sociedad y de la libertad burguesas. En el juego constante de las tensiones que median entre el Estado y la Sociedad es cuando puede ponerse de manifiesto una esfera que está libre de acción estatal. Por ello, es en el ámbito del poder judicial donde mejor puede verse el margen de libertad que un Estado reconoce. Por el contrario, la llamada despolicización conduce a un confusionismo de las interrelaciones Estado-libertad burguesa. La absorción de la Policía por el resto de la Administración puede desembocar en último extremo en una estatalización de toda nuestra vida privada y en una policiación de la vida pública. Un Estado total del bienestar es al mismo tiempo un Estado-Policía total. En cambio, si la Policía se encuentra en la frontera que separa el Estado del orden social burgués, resulta evidente que su tarea será sencillamente la prevención y defensa de peligros (33).

Como se ve, esta crítica se realiza desde una perspectiva cerradamente liberal, y aún está muy lejos de las exigencias de la sociedad de hoy, pero la polémica, junto al fenómeno que la produjo, nos han sido muy útiles para un primer análisis en profundidad (todavía parcial) del criterio orgánico de la Policía.

## 10. FINAL

Al cabo de tantas páginas hemos llegado a un final, que para el lector, de seguro, no era un secreto, y del que ya había sido advertido además por las palabras de VON STEIN, que sirven de lema al presente artículo: «Con la misma palabra se designan funciones distintas; en consecuencia, lo que se impone es deslindar tales funciones.»

Siguiendo esta orientación, hemos visto que, a lo largo de la historia, por Policía se han entendido, básicamente, tres actividades ad-

---

(33) *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1957, p. 809. Apud DREWS-WACKE, p. 23.

ministrativas diferentes: a) las de orden material, realizadas por la Administración interior civil del Estado, al margen de la Hacienda y de la Justicia; b) las que, en un sentido mucho más estricto, proceden de determinados órganos diferenciados por las atenciones del orden público que se les atribuyen, y c) las de orden jurídico, caracterizadas por una forma concreta de intervención administrativa.

En este punto podría, naturalmente, intentarse una crítica de tales concepciones, pero no es éste el objetivo de nuestro trabajo. Aquí lo único que se ha pretendido es describir y analizar unos determinados fenómenos, no criticarlos. En cuya tarea, sin embargo, hemos tenido también ocasión de alcanzar un nivel explicativo más profundo. En el cual hemos podido comprobar la paradigmática utilización ideológica de la Policía por parte del poder, y que tanto ha de contribuir a emborronar una figura de por sí harto confusa.

La exposición realizada ha servido también, por último, para comprobar el asombroso paralelismo sincrónico, en todos los países europeos, de normas, doctrinas y prácticas administrativas. Las ideas, las leyes y los servicios que surgen en Viena reaparecen muy pronto, y casi con las mismas palabras, en París o Madrid, y viceversa. Personalmente, una de las mayores satisfacciones del autor, al preparar estas páginas, ha sido el ir encontrando en el Derecho español testimonios correspondientes a los extremos capitales del Derecho de Policía extranjero, tal como transcrito queda. Constatación que, por lo demás, nos abre una serie de interrogaciones apasionantes: ¿Se trata de una peculiaridad de la Policía o es un dato común a las demás instituciones administrativas? ¿El paralelismo viene impuesto por la identidad de la función o es el resultado de una comunidad de cultura y de inspiración política? La trascendencia de estas preguntas es tal que, mientras no sepamos resolverlas, seguiremos ignorando las coordenadas más elementales de nuestra situación histórica. Pero es notorio que aún estamos muy lejos de poder hacerlo y que incluso no parece ser muy fuerte el interés actual de investigar por esta línea.

