

## CONCEPCIÓN DE LA POLICÍA\*

Jesús Vallejo  
Universidad de Sevilla

SUMARIO: 1. LA PALABRA Y SU DISCURSO. 2. CONTENIDOS Y FUNCIONES. - 2.1. Fundamentos: policía y orden económico. - 2.2. Materia de policía: “cosas menudas” “de cada instante”. - 2.3. Derivaciones: economía política y derechos. - 3. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

### 1. LA PALABRA Y SU DISCURSO

A cualquier lector interesado por el desenvolvimiento histórico del término policía y de su concepto, la indagación que emprenda para satisfacer su curiosidad tenderá a situarle dentro de los márgenes de una cronología bastante limitada, cuya estrechez podrá verse compensada por la amplitud del ámbito territorial en el que habrá de ubicarse. En efecto, la historia de la policía tiende a resolverse en la de un relevante elemento de la cultura política de la Europa ilustrada, una historia de concepciones irradiadas o compartidas, una historia de influencias que atraviesan fronteras políticas, una historia que fija como fundamentales las aportaciones alemana y francesa — consistente la primera en la construcción de toda una ciencia<sup>1</sup> y caracterizada la segunda por la ordenación de unas prácticas tentacularmente crecientes y de unas normas cualitativamente minuciosas y cuantitativamente desbordantes<sup>2</sup>—, y que suele considerar el caso español como epigonal aunque receptivo<sup>3</sup>, más al menos que el de otras monarquías o soberanías de la Europa del sur<sup>4</sup>.

---

\* Original publicado en Marta Lorente (dir.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes* (pp. 117-144). Madrid: Consejo General del Poder Judicial. Con respecto a su edición original, se presentan aquí estas páginas con un cierto pulimento en su disposición y redacción, con algún añadido expositivo y con referencias ampliadas de fuentes y bibliografía, pero sin cambios sustanciales en su orientación, muy dependiente del contexto en el que por primera vez se publicaron. Agradezco a Alejandro Agüero la deferencia de estimarlas merecedoras de esta nueva sede.

<sup>1</sup> Michael STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 1, Reichspublizistik und Polizeywissenschaft, 1600-1800*, München, C.H. Beck, 1988, pp. 366 y ss.

<sup>2</sup> Paolo NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003, p. 14. Michel FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población. Curso del Collège de France (1977-1978)*, edición de Michel Senellart, dirección de François Ewald y Alessandro Fontana, traducción de Horacio Pons, Madrid, Akal, 2008, p. 303.

<sup>3</sup> Se preguntan sobre su entidad tanto Carmen y Encarna GARCÍA MONERRIS, “‘Civilidad’ y ‘buen gobierno’: la ‘policía’ en el siglo XVIII”, en *Saitabi*, 58 (2008), pp. 393-422, especialmente pp. 410 y ss., como, más específicamente, Ignacio EZQUERRA REVILLA, “La idea de Policía en España en el siglo XVIII, ¿recepción o legado?”, en Manuel RIVERO RODRÍGUEZ (coord.), *La crisis del modelo cortesano. El nacimiento de la conciencia europea*, Madrid, Ediciones Polifemo, 2017, pp. 23-47, especialmente esta última, conclusiva.

<sup>4</sup> Para una revisión del tópico extendido de la ausencia de la policía en Italia (“falta como institución, y también como forma de análisis y reflexión”, afirmaba significativamente Michel FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población*, cit., pp. 301-302), interesa Paolo NAPOLI, “Polizia d’Antico Regime: Frammenti di un concetto nella Toscana e nel Piemonte del XVII e XVIII secolo”, en Michael STOLLEIS, Karl HÄRTER, Lothar SCHILLING (hrsg.), *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 1996, pp. 1-53, atendiendo a condicionamientos historiográficos (pp. 1-10),

Esa primera impresión, válida en términos generales para un acercamiento tan elemental como el que aquí se pretende, puede enriquecerse y matizarse mucho sobre la base de lo expuesto por una historiografía atenta y recurrente, que no ha dejado de lanzar advertencias sobre el necesario ensanchamiento de la cronología y sobre la específica atención que precisan las particulares fuentes de los distintos derechos propios, sobre todo en aquellos territorios a los que, en apariencia, habría correspondido escaso protagonismo en el uso del término y en el desarrollo del concepto. Así, Benjamín González Alonso ha insistido en su utilización temprana en la Castilla tardomedieval: en 1440, en Cortes de Valladolid, los procuradores reclamaron que “la cosa pública sea regida en toda buena policía e gobernada e sostenida en verdat e justiçia”; en 1445, en Olmedo, a propósito de la posición superior del rey, se argumentó que la subordinación del monarca a sus súbditos sería “repugnante a toda buena policía”. Los castellanos del siglo XV entendieron por policía, según González Alonso, “algo así como la razonable disposición y discurrir de las cosas, el sosegado desenvolvimiento de los asuntos públicos”<sup>5</sup>. Por genérico y difuso que fuese el concepto, formaban ya parte del mismo, muy palpablemente, elementos tales como su adscripción al terreno de lo público, su vinculación a las tareas de gobierno, y la voluntad y conveniencia de su disposición en términos positivos (“buena policía”); estas tres eran dimensiones distintas de la misma idea pero simultáneamente acumuladas y operantes en ella, más que acepciones diversas del mismo sustantivo<sup>6</sup>.

Algo después, pero todavía en esos mismos años de mediados del siglo XV, encontramos también nuestra palabra, con igual significación, consagrada en una tratadística ya específica: Rodrigo Sánchez de Arévalo encabezaba su obra más conocida escribiendo en su primer folio que *Aquí comiença el libro llamado Summa de la Política, que fabla cómo deuen ser fundadas e edificadas las çibdades e uillas. Fabla otrosí del buen regimiento e recta polecía que deue auer todo reyno o çibdad assí en tiempo de paz como de guerra*<sup>7</sup>. Y antes de terminar la misma centuria, Alonso Díaz de Montalvo, al redactar el prólogo de sus Ordenanzas Reales, situaría nuestro término en estrecha interacción con otros tales como “ley” y “justicia”, en acepción equivalente a la de la expresión “cosa pública” que emplearía a renglón seguido: “E mirando que sin leyes la justiçia non se podría sostener y la poliçia non sabe ser gobernada sin ella. Porque todas las leyes se rrefieren al prouecho de la cosa pública...”<sup>8</sup>. Al igual que otras lenguas vernáculas, como la francesa o la alemana, la castellana asumía ya por entonces

---

análisis de caso (especialmente ilustrativo el de la Toscana dieciochesca, pp. 20 y ss.), y con conclusión compleja (p. 52: “agli scrittori italiani del secondo settecento sembra sfuggire dalla penna il dominio di un argomento di cui avvertono le potenzialità esuberanti”).

<sup>5</sup> Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en AA.VV., *De la Ilustración al liberalismo. Symposium en honor al Profesor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 159-196, especialmente p. 164.

<sup>6</sup> En este último sentido y para la misma época, Michel FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población*, cit., pp. 296-297.

<sup>7</sup> Rodrigo SÁNCHEZ DE ARÉVALO, *Suma de la Política*, edición y estudio de Juan BENEYTO PÉREZ, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1944, p. 27 para la cita, y p. 9 para las fechas probables de su composición.

<sup>8</sup> *Copilación de Leyes del Reino. Ordenamiento de Montalvo*, rep. facs. de la edición de 1484, Valladolid, Lex Nova, Pr.

como propio el vocablo, cuyo significado apuntaba en todas ellas hacia el recto arreglo del regimiento de la república<sup>9</sup>.

Junto a ese coherente uso del término, otro, de base no radicalmente distinta y desde luego confluyente, se difundía en la literatura altomoderna, dando título a un relativamente nutrido conjunto de libros impresos en los siglos XVI y XVII cuyo motivo unitario era la exposición de la llamada “policía cristiana”; era género cercano al de los *Specula principum* o espejos de príncipes, obras en las que se describía y guiaba el recto proceder, y religioso, del monarca. *La Police Chrestienne* de Jean Talpin se presentaba como “obra muy útil y necesaria para toda clase de gentes, cualquiera que sea su estado u oficio [...], y particularmente conveniente a todos los gobernadores de repúblicas, para regirlas y gobernarlas felizmente según la voluntad de Dios”<sup>10</sup>. Se editó repetidamente y se imprimió también en otras lenguas: una traducción inglesa debida a Geoffrey Fenton fue publicada en Londres en 1574 bajo el título *A forme of Christian pollicie*<sup>11</sup>. A una y otra orilla del Canal se podía leer en la tabla de contenidos del capítulo tercero del libro I que “Les Magistrats doiuent estre comme peres”, “Magistrates ought to be as Fathers”. Y tanto en el francés de Talpin como en la bastante fiel traducción de Fenton, el desarrollo venía a ser este:

Vemos que el cuerpo natural está regido y gobernado con buen orden cuando los miembros inferiores obedecen a los superiores y principales, que son la cabeza y el corazón. De igual modo, una casa está bien ordenada cuando los hijos obedecen de buen grado los buenos mandatos de su padre [...] Y puesto que la república es un cuerpo político que debe por voluntad de Dios conformarse a la cualidad y condición mística del natural, y es también como una casa común en la que los gobernantes son padres buenos y sabios, entregados con tanta solicitud y afecto al cuidado y mejora de los súbditos como lo están los padres naturales con respecto a sus tan queridos y bienamados hijos, así a los dichos gobernantes les compete bien mandar, y a los inferiores bien obedecer, como se ha dicho [...]. Y si los padres enseñan a sus hijos buenas doctrinas para evitar los vicios y aspirar a la virtud [...], así los magistrados, padres políticos del pueblo, con el fin de cumplir adecuadamente con su deber paternal, propondrán estatutos, ordenanzas y

---

<sup>9</sup> Para la igual cronología de aparición del término y de su significación en lengua alemana, Franz-Ludwig KNEMEYER, “Polizei”, en Otto BRUNNER, Werner CONZE, Reinhart KOSELLECK (hrsg.) *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4, Stuttgart, Klett-Cotta, 1978, pp. 875-897, especialmente la primera. También Michael STOLLEIS, *Geschichte*, p. 369. Para otros territorios europeos ilustran diversas contribuciones recogidas en Michael STOLLEIS, Karl HÄRTER, Lothar SCHILLING (hrsg.), *Policey im Europa*, cit.

<sup>10</sup> *La Police Chrestienne. Liure tres-vtile & necessaire à toutes manieres de gens, de quelque estat ou vacation qu'ils soyent, à cause qu'il contient la doctrine non seulement generale, mais aussi speciale, pour l'institution de toute particuliere & Chrestienne profession: & autant salutaire à tous Gouverneurs de Republiques, pour hereusement les regir & gouverner selon Dieu. De la doctrine duquel aussi les Curez & Predicateurs se pourront servir quand ils voudront aduertir chascun estat de son particulier deuoir. Au Roy. Par M. Iean Talpin, Docteur & Chanoine Theological à Perigueux. A Paris, Chez Niclas Chesneau, rue S. Iaques, MDLXXII [1572]. Auec priuilege du Roy.* Es edición que consulto a través de Google-books; los pasajes que enseguida traduciré, en hojas 7v-9r.

<sup>11</sup> *A forme of Christian pollicie drawne out of French by Geffray Fenton. A worke very necessary to al sorts of people generally, as wherein is contayned doctrine, both universall, and special touching the institution of al Christian profession: and also convenient particularly for all Magistrates and governors of common weales, for their more happy Regiment according to God. Imprinted at London by H. Middleton for Rafe Newberry, dwelling in Fleetestreat a little above the Conduit. Anno 1574,* que consulto a través de EEBO (*English Early Books Online*). Los pasajes que más nos interesan se localizan en pp. 12-13 del libro I.

disposiciones santas, útiles y loables [... para que] jamás los vicios, escándalos o sediciones puedan atravesar las puertas de las ciudades y entrar en ellas.

Así, en la que todavía podemos considerar una época primera de uso y difusión del término policía, este aparecía ya ligado al ejercicio de poderes domésticos (o en tal sentido económicos) y paternos, esto es, vinculado al ejercicio de una supremacía basada en el modelo de la jefatura familiar que actuaba mediante compulsión o apremio amoroso. Ello no excluía el establecimiento de reglas o la imposición de castigos, pero disciplinaba, a través de una vía que no tenía como fundamento la violencia y la coerción, comportamientos y conductas con no menor eficacia.

Por los mismos años (segunda mitad del siglo XVI), la asimilación de familia y república se difundía en los capítulos iniciales de una de las obras de mayor trascendencia en la formación del pensamiento político de la modernidad, *Les Six Livres de la République* de Jean Bodin. En la coetánea traducción castellana, en la que los *Seis Libros* aparecían “enmendados cathólicamente”, este era el tenor de las dos tan conocidas definiciones de idéntica y sólida estructura que abrían los capítulos primero y segundo del libro I: “República es un justo gobierno de muchas familias y de lo común a ellas con suprema autoridad”; “Económica es vn justo gobierno de muchos sujetos y de aquello que les es conueniente debaxo la obediencia de vna cabeza de familia”. Y proseguía este capítulo segundo: “Pues así como la familia bien reglada es la verdadera ymagen de la República, y la autoridad doméstica, semejante a la autoridad suprema, así también el justo gouierno de la casa es el verdadero modelo del gouierno de la República”<sup>12</sup>.

Aunque no compareciese aquí nuestro término, las dos definiciones bodinianas y la relación establecida entre el gobierno de la cosa pública y el de la casa privada, siendo el segundo modelo del primero, no respondía a una concepción de fondo diversa a la de la policía cristiana que desarrollaba la obra de Talpin. Pero si aún quedasen dudas, podemos corroborarlo acudiendo a una obra escrita en castellano, editada y reeditada desde los primeros años del siglo XVII, que aunaba en su título los términos básicos de los títulos de Bodin y Talpin, y que integraba también en su texto los planteamientos que hemos ido destacando en la obra de ambos. Se trata del *Tratado de la República y Policía Christiana*, de Juan de Santa María<sup>13</sup>. En su capítulo segundo, explicando “Qué significa el nombre de Rey”, se encuentra el siguiente pasaje:

Porque una casa y familia bien regida es imagen de una República, y la autoridad doméstica semejante a la suprema; y el justo gobierno de una casa, verdadero modelo de una República, abraza en sí todos los buenos gobiernos, trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena dirección de los hombres, así respecto del mandar, como del obedecer.

Literalmente evocada, era la economía bodiniana la que marcaba el terreno, primario por modélico, en el que se desenvolvía la policía de los hombres, su conservación y buena dirección. No era desde luego el único, pues la república constituía también su

---

<sup>12</sup> Juan BODINO, *Los seis libros de la República. Traducidos de lengua francesa y enmendados cathólicamente por Gaspar de Añastro Isunza*, edición y estudio preliminar por José Luis BERMEJO CABRERO, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, tomo I, pp. 147 y 157.

<sup>13</sup> Juan de SANTA MARÍA, *Tratado de República y Policía Christiana. Para Reyes y Príncipes: y para los que en el gouierno tienen sus vezes. En Madrid. En la Imprenta Real, 1615*. Se citarán a continuación pasajes de pp. 17-18 y 21-22, en los que modernizo la ortografía respetando el uso de las mayúsculas. No deja de señalar, aun de paso, la vinculación de la obra de Juan de Santa María con la de Bodin José Luis BERMEJO CABRERO, “Estudio preliminar”, cit., p. 125.

campo propio, que solo se diferenciaba en magnitud: en palabras de Santa María, “una casa con su familia es una pequeña ciudad, y la ciudad una casa grande; muchas casas hacen una ciudad, y muchas ciudades componen un Reino, y cuanto al gobierno solo difieren en la grandeza, que aunque en el uno se ocupan más y en el otro menos, todos miran a un mismo fin que es el bien común”. Y el discurso paternal que conducía la consideración del magistrado por parte de Talpin, lo refería Santa María a la primera magistratura: “No es otra cosa el Rey sino un Padre público, común de la república... Y por cierto que es muy conforme a razón que se dé a los Reyes este título de Padres, porque lo han de ser de sus vasallos y de sus Reinos, mirando por el bien y conservación de ellos, con afecto y providencia de Padres. Porque no es otra cosa (dice Homero) el reinar sino un gobierno paternal”.

Aunque el discurso posterior, el dieciochesco, tendió a ajustarse a fórmulas expresivas en las que no asomaba de manera tan patente esa componente económica, doméstica o paternal, ésta siguió manifestándose, como veremos<sup>14</sup>. Continuó además prendida al concepto que nos ocupa, y tuvo su más clara manifestación, traspasando el ámbito propio del cuerpo familiar para extenderse al más amplio terreno del cuerpo político, en la activa actitud de intervención preventiva asumida por las autoridades a quienes se atribuía la función de policía.

Pesaba sin embargo la etimología del término, que tendía a situarlo en el ámbito de lo público, de lo político, alejado de la originaria privacidad correspondiente al ámbito disciplinar de la economía. Basta atender, todavía en el siglo XVII, a la indicación de Sebastián de Covarrubias, s.v. *policía*: “Es vocablo griego πολιτεια, *respublica*... Política, la ciencia y modo de gobernar la ciudad y la república”<sup>15</sup>. El resultado consecuente a esa “ciencia” y a ese “modo”, a ese saber y a esa práctica, era lo determinante para el primer diccionario académico en 1737, s.v. *policía*: “La buena orden que se observa y guarda en las Ciudades y Repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”. Será ésta la primera acepción del término en las sucesivas ediciones del *Diccionario* de la Real Academia Española, de planteamiento prácticamente invariable en lo sucesivo<sup>16</sup>.

En la tratadística ilustrada el tópico etimológico fue de tratamiento común, ligando el término a su raíz griega y vinculándolo al arreglado y ordenado vivir ciudadano. La policía era buen orden y buen gobierno, el que debía producir y al que debía ajustarse una comunidad bien ordenada. Materia pública entonces, ciertamente, en tanto encomendada a los regidores de la ciudad, de la república, de la comunidad política.

Nicolas de La Mare (o Delamare) fue autor de una obra de referencia, un monumental y sin embargo incompleto *Traité de la Police* que comenzó a escribir a

---

<sup>14</sup> Esteban CONDE NARANJO, “Libros de policía, policía de libros. España, 1800”, en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 35 (2006), pp. 557-592, especialmente pp. 578-580.

<sup>15</sup> Sebastián de COVARRUBIAS, *Tesoro de la lengua castellana o española* (1611), ed. de Martín de RIVERA, Barcelona, Alta Fulla, 1987.

<sup>16</sup> Desde 1737 la acompañan una segunda acepción constante de “cortesía”, y una tercera no tan permanente de “aseo”. Solo desde 1884 comparece la que para el lector actual es primera significación del término: en esa fecha, se intercala como segunda acepción la de “cuerpo encargado de vigilar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”, acepción que desbanca como primera a la de buen gobierno solo en la edición de 2001. Cfr. *Diccionario de la lengua española*, y el utilísimo *Nuevo tesoro lexicográfico de la lengua española*, ambos en <http://www.rae.es>.

fines del siglo XVII y que fue repetidamente editado desde los primeros años del siglo siguiente<sup>17</sup>. Diciéndose consciente de la novedad de planteamientos con la que abordaba su obra, señalaba el autor francés la inexistencia de otras equiparables en objeto y en contenido a la suya, proponiéndose desbrozar y ordenar un terreno abandonado por los tratadistas. Su objetivo de coleccionar ordenanzas y de disertar doctrinal e históricamente sobre cuestiones de policía resultaba realmente ambicioso tanto en virtud de la ingente cantidad de material normativo que se vio abocado a recopilar, como por la amplitud del catálogo de materias que estimaba propias de su objeto de estudio. A este lo concebía ubicado dentro del campo del derecho público, y era la etimología griega la que ofrecía el argumento más directo: “Los griegos llamaron policía al derecho público: querían hacer ver con ello que la ejecución de las leyes de derecho público y la conservación de la sociedad civil eran cuestiones inseparables”.

La obra de Nicolas de La Mare, difundida en su lengua original, conoció una adaptación parcial y fragmentaria al sur de los Pirineos, obra del valenciano Tomás Valeriola, que la fue dando a la luz en una serie de cuadernos publicados en Valencia entre 1798 y 1805<sup>18</sup>. Aun con tal dependencia, la obra de Valeriola introducía elementos de interés aun para un análisis tan general y aproximativo como el nuestro, y ello tanto en el trazado de las ideas más básicas sobre policía como en el detalle de sus contenidos. Los fundamentos de la policía sí los definía Valeriola siguiendo a su modelo, considerando su materia identificada con la del orden público de cada ciudad, pues lo público es lo que tiene “por objeto el bien general y común”.

También conoció traducción castellana en las postrimerías del siglo XVIII otra de las obras básicas del género, los muy célebres *Grundsätze der Polizeywissenschaft* que publicó a mediados de la centuria, en Gotinga, Johann Heinrich Gottlob von Justi<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> *Traité de la police, ou l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les reglemens qui la concernent... avec un recueil de tous les Statuts et reglemens des six corps des marchands. Seconde édition augmentée. Par M. Delamare, Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris. Tome premier. À Paris, Chez Michel Brunet, MDCCXXII.* Manejo un segundo tomo del mismo año, y un ejemplar de la primera edición del tercero, de 1719. La obra puede consultarse a través de internet, en la colección digital *Gallica* de la *Bibliothèque National de France*, donde he podido acceder a la *Continuation du Traité de la police*, publicada como tomo cuarto en 1738, y donde inevitablemente se pierde la impresión que sobre la enormidad de la empresa del autor causa el enfrentamiento directo a sus apabullantes volúmenes.

<sup>18</sup> *Idea General de la Policía, o Tratado de Policía, sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto: dividido por quadernos en los que se expondrán particularmente todas las materias pertenecientes a esta rama... en Valencia, por D. Benito Monfort, año 1798.* El *Quaderno* segundo y el tercero los imprimió en Valencia Joseph de Orga el año siguiente, el cuarto y el quinto son de 1800, el sexto de 1801 y el séptimo de 1802. No he podido consultar directamente los tres últimos cuadernos, del octavo al décimo, pero hay en cualquier caso edición moderna de la obra completa: Tomás Valeriola, *Idea General de la Policía, o Tratado de Policía*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, con “Presentación” de Luis JORDANA DE POZAS. Para su valoración, Ernest LLUCH, “La ‘Idea general de la policía’ de Tomás Valeriola”, en *Recerques. Història, economia i cultura*, 10 (1980), pp. 125-137; véase también, brevemente, Carmen y Encarna GARCÍA MONERRIS, “‘Civildad’ y ‘buen gobierno’”, cit., pp. 420-422.

<sup>19</sup> Hay acceso a través de *Google-books* a una temprana segunda edición: *Johann Heinrich Gottlobs von Justi, königl. Großbritannischen und Churfüstl. Baunschweig-Lüneburgischen Berg-Raths, und Ober-Policey-Commissarii, wie auch Mitglied des königlichen Societät der Wissenschaften in Göttingen, Grundsätze der Policey-Wissenschaft in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policey gegründeten, Zusammenhange und zum Gebrauch academischer Vorlesungen abgefasst. Zweyte, stark vermehrte Auflage, Göttingen, im Verlag der Wittve Vandenhoeck, 1759.* Introducen y contextualizan Franz-Ludwig KNEMEYER, “Polizei”, cit., pp. 884-886, y Michael STOLLEIS, *Geschichte*, cit., pp. 379-382.

Afirmando en su título el carácter científico de su acercamiento, ya expresamente “ciencia de la policía”, y destinándolo a uso académico, pretendía Justi precisamente eso, la reducción a sistema de una materia cuyo tratamiento previo le parecía altamente insatisfactorio. La traducción de Antonio Francisco Puig y Gelabert, elaborada sobre la base de la traducción francesa, se publicó en Barcelona en 1784, con añadidos del traductor que pretendían posibilitar y conducir una lectura católica e hispana de la obra de Justi<sup>20</sup>. Puig y Gelabert mostraba su pretensión de distanciarse del impío luteranismo de su original mediante la discusión e impugnación directa de sus planteamientos, que precisamente por eso se podían seguir leyendo en una versión española que no expurgaba en todo caso los pasajes comprometidos<sup>21</sup>. Al compás de la disertación de Justi, en cualquier caso, el lector de Puig era aleccionado en los logros de la ilustrada policía carolina, esto es —sin que faltase el preceptivo recuerdo al origen griego del término—, de la acción de la monarquía encaminada a “la conservación del orden y de la disciplina” que han de reinar en la ciudad, en la comunidad política.

Otras obras fueron también conocidas y adaptadas en el mismo giro de años, como, muy señaladamente, las *Instituciones políticas* de Bielfeld, que atrajeron a más de un traductor<sup>22</sup>. Sobre la base de estas lecturas, de otras anteriores y coetáneas más atentas a instituciones hispanas<sup>23</sup>, y de las que pudieron hacerse en otras lenguas, acabó por aparecer una demorada literatura autóctona merecedora también de consideración, atenta a la materia de policía bien como parte integrante del universo institucional del derecho público, bien como objeto autónomo de tratamiento doctrinal. Ramón Lázaro de Dou y Bassols la contempló dentro de sus *Instituciones del Derecho público general de España*, atendiendo, en lógica secuencia institucionalista, a las “personas necesarias o útiles para el cuidado de la policía” y a las “cosas” relativas a esta rama de la acción

---

<sup>20</sup> *Elementos generales de policía, escritos por el Señor Juan Henrique Gottlobs de Justi, Consejero del Rey de Inglaterra, &c. &c., y del idioma francés traducidos al español, con varias noticias conducentes a España, añadidas por el mismo traductor D. Antonio Francisco Puig y Gelabert, Doctor en Sagrados Cánones, del Gremio y Claustro de la Universidad de Huesca, Abogado de la Real Audiencia de Cataluña, Juez de Reclamaciones de la Curia Real Ordinaria del Corregimiento de Barcelona, Socio de la Real y Primitiva Academia de Juristas del Señor San Josef de Alcalá de Henares, y Director de la Dirección del Derecho Público Criminal de la Jurisprudencia Teórico-Práctica de Barcelona. Con las licencias necesarias. Barcelona: Por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Año 1784.*

<sup>21</sup> Noticia de traducciones de Justi al castellano, en Ernest LLUCH, “Camerarismo, corona d’Aragó i ‘partit aragonés’ o ‘militar’”, en *Recerques. Història, economia i cultura*, 26 (1992), pp. 135-166, especialmente pp. 154-155. Para un análisis pormenorizado, en el que aquí tampoco entramos, de la aportación de Puig y Gilabert, interesará muy especialmente Paolo NAPOLI, *Naissance*, pp. 266-280, que, sin referirse a la traducción española, presta especial atención a las limitaciones de la versión francesa que le sirvió de base.

<sup>22</sup> *Instituciones políticas: Obra, en que se trata de la Sociedad Civil, de las Leyes, de la Policía, de la Real Hacienda, del Comercio, y Fuerzas de un Estado; y en general, de todo quanto pertenece al Gobierno. Escrita en idioma francés por el Barón de Bielfeld, y traducida al castellano por D. Domingo de la Torre y Mollinedo. Tomo Primero. En Madrid, en la Imprenta de D. Gabriel Ramírez, Año de 1767; tomo II, 1768; tomo III, 1771; tomo IV, 1772; tomo V, 1781; tomo VI, 1801; siempre en Madrid y en imprentas diversas, manteniendo título y orientación hasta el tomo IV, y entrando en los dos últimos, como *Tercera parte*, en el tratamiento singularizado de *los principales Estados de Europa*, bajo un nuevo título ya sin “policía” y todavía sin “constitución”, aunque la evoca. Accesible en línea en *HathiTrust Digital Library*. Para una aproximación a su influencia y traducciones, Ernest LLUCH, “Camerarismo”, cit., pp. 151-154; también Esteban CONDE, “Libros de policía”, pp. 560-561.*

<sup>23</sup> Ofrece un bien seleccionado catálogo Ignacio EZQUERRA REVILLA, “La idea de Policía”, cit., *passim*.

pública<sup>24</sup>, y Valentín de Foronda le dedicó atención monográfica en sus muy conocidas *Cartas sobre la policía*, con una edición primera en 1801 y otra alterada en 1820<sup>25</sup>. Ya casi fuera de su propio tiempo, esta tardía literatura comenzaba a cubrir el espacio de una específica tratadística inexistente hasta entonces en España y cuya ausencia, según el acrítico lamento de algunos de los que la echaron de menos, no pudo deberse a la desatención de las autoridades a quienes correspondía la loable función de policía, pues no cejó la solicitud regia en ordenarla y el celo de regidores y otros oficiales en llevarla a la práctica, sino a la desidia y falta de conciencia de la misma ciudadanía que habría de haberse beneficiado de ella<sup>26</sup>.

Planteamientos de extremo interés con respecto a la policía se pueden encontrar también en otras obras que, sin acogerse expresamente al género y sin mención específica en sus títulos, se situaban sin embargo en un campo del saber definido con una aposición ya para nosotros suficientemente evocadora en sus dos términos: economía política. Merecerá la pena por ello extender nuestro breve examen a alguna de las obras que se incardinan en esta disciplina, de evidente auge en el siglo XVIII y con proyección notable en la conformación del discurso con potencialidad revolucionaria en el tránsito al liberalismo. Prestaremos aquí atención al *Discurso* de Antonio Muñoz, impreso en 1769, que desde la economía política contemplaba a la policía de un modo singularmente ilustrativo de las concepciones vigentes en su tiempo<sup>27</sup>.

## 2. CONTENIDOS Y FUNCIONES

### 2.1. Fundamentos: policía y orden económico

La tratadística ilustrada, pese a su insistencia en la significación pública de la policía, mantuvo presente y visible la vinculación y el arraigo de esta materia en el terreno de lo económico, en esa dimensión paternal del poder que había de mostrarse en la actitud y

---

<sup>24</sup> Respectivamente, libro I (“De las personas”), título IX (“De las personas públicas y particulares”), capítulo XIII (“De las personas útiles o necesarias para el cuidado de la policía”), y libro II (“De las cosas”), título IX (“De las cosas relativas a las personas consideradas como públicas o particulares”), capítulo XIII (“De la policía”): *Instituciones del Derecho público general de España, con noticia de la particular de Cataluña, y de las principales reglas de gobierno en qualquier Estado. Su autor Don Ramón Lázaro de Dou y de Bassols, canónigo y arcediano del Vallés de la Santa Iglesia Catedral de Barcelona, Madrid, en la Oficina de Don Benito García y compañía [tomo I]. Año de 1800; tomo II, 1800; tomos III y IV, 1801; tomos V, VI y VII, 1802; tomos VIII y IX, 1803, todos con igual lugar e impresor; consulto rep. facs., Barcelona, Banchs, 1975. Los capítulos citados, respectivamente en tomo III, pp. 340-342, y tomo V, pp. 380-407.*

<sup>25</sup> Consulto esta última: *Cartas sobre la policía. Segunda edición, por D. Valentín de Foronda, Individuo de varias Sociedades literarias, de dentro y fuera del Reyno, de la Orden de Carlos 3º y de la Maestranza de Ronda, e Intendente honorario del Ejército. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo, Año de 1820.* Esta edición ha sido reproducida, con “Estudio preliminar” de José Manuel BARRENECHEA, Vitoria, Ararteko, 1998. Especialmente sobre vicisitudes de publicación, Esteban CONDE, “Libros de policía”, cit., pp. 563-568. Interesa particularmente, dentro del cuestionamiento de un posible “modelo español” de tratamiento de la policía, Carmen y Encarna GARCÍA MONERRIS, “‘Civilidad’ y ‘buen gobierno’”, pp. 413-420.

<sup>26</sup> Para el mencionado lamento, *Discurso sobre la policía, escrito por D. Manuel Nicolás Marín, Relator de lo Civil de la Real Chancillería de Granada. Con la Licencia necesaria. En Granada: en la Imprenta de los Herederos de Don Nicolás Moreno, año de 1792, pp. 71 y ss., conclusivas; la obra, limitada y breve, es accesible en línea en la Biblioteca Virtual de Andalucía.*

<sup>27</sup> *Discurso sobre Economía Política, por D. Antonio Muñoz, Madrid, M.D.CC.LXIX. Por D. Joachin de Ibarra, Impresor de Cámara de S.M. Con las licencias necesarias.*



en la acción de quien lo ejercía. Según Valeriola, “un magistrado de *Policía* no es juez, sino un amigo, un protector de los ciudadanos. La ciudad exige de él los mismos cuidados y sentimientos que un padre debe a sus hijos. El amor del bien público es la ternura paterna del juez de *Policía*; el reconocimiento y sumisión son las obligaciones de los que participan de los beneficios de su administración. Así se establece entre el Ministro y el pueblo un cambio de servicios y sentimientos, cuyo resultado produce la felicidad general”<sup>28</sup>.

El tópico de la felicidad estaba presente de modo definitorio, constituyéndose en objetivo básico al que la policía debía tender. La vinculación al logro del bien público y al mantenimiento del orden ya explica que la felicidad fuese corolario, pero no se trataba de un simple subproducto, de un resultado añadido, sino de una finalidad expresa y directamente buscada. En la obra de Nicolas de La Mare el único objeto de la policía consistía en conducir al hombre a la más perfecta felicidad que pudiera disfrutar en esta vida, felicidad dependiente de tres clases de bienes: los del alma, los del cuerpo y los de la fortuna. La carencia de bienes del alma lanzaría el espíritu del hombre a las tinieblas, corrompería su corazón, produciría el olvido de los principales deberes; la ausencia de los bienes del cuerpo traería como consecuencia el abandono del hombre a la postración y el sufrimiento; si faltasen los bienes de la fortuna, por último, no podría disfrutar de la verdadera tranquilidad. Que la policía debiese procurar el logro de estos bienes para el hombre, implicaba que había de velar continuamente por su conservación, fuese cual fuese el estado en que se encontrase<sup>29</sup>.

La función del gobernante se contemplaba como la propia de quien había de conducir a los hombres, de modo activo y a través de la aplicación de un conocimiento y del ejercicio de una práctica, a una felicidad individual no desvinculada de su integración colectiva: “La policía —definía Valeriola— es la ciencia de gobernar los hombres, contribuyendo a sus prosperidades, y el arte de llenarles de felicidades, en cuanto es posible y deben serlo según el interés general de la sociedad”<sup>30</sup>. La determinación de las necesidades del ciudadano fijaba entonces los objetivos de la conducta del titular del poder público. La manifiesta tendencia de la tratadística de policía a resolverse en el catálogo extenso de las materias que la integraban tiene este origen. Las *Cartas* de Foronda se organizaban en gran medida sobre un esquema similar, que ordenaba su desarrollo general y la disposición interna de las propias *Cartas*. Así, por ejemplo, el arranque de la segunda sobre la salud pública mostraba el silogismo que iba sirviendo de punto de partida: objeto del soberano era el logro de la felicidad de sus vasallos; estos no podían ser felices si no gozaban de buena salud; luego el soberano debía empeñarse en todas aquellas mejoras que contribuyesen a la salubridad de las condiciones de vida de sus sometidos.

Las alusiones a la felicidad no comparecían, pues, en el discurso como un mero recurso retórico bienintencionado, capaz de justificar *a posteriori* la acción eventualmente arbitraria del gobernante o del magistrado. Se trataba, por el contrario, del criterio capaz de determinar, *a priori*, el terreno en el que debía conducirse la acción de la autoridad, por ser también el criterio de determinación material de toda la ciencia de la policía. A través de la obra del sistematizador Justi la idea se difundía, acrecentada

---

<sup>28</sup> VALERIOLA, *Idea general*, I, p. 6.

<sup>29</sup> Nicolas DE LA MARE, *Traité*, I, Pr.; interesa al efecto la lectura de Michel FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población*, cit., pp. 315 y ss.

<sup>30</sup> VALERIOLA, *Idea general*, I, p. 3.

por las traducciones, precisamente en esos términos: en sentido amplio, “se comprenden baxo el nombre de policía las Leyes y los Reglamentos que conciernen 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”; y en sentido más estricto, “la palabra policía comprehende 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”<sup>31</sup>. En el original alemán la felicidad (*Glückseeligkeit*) formaba literalmente parte, en realidad, no de la definición estricta, sino del sentido lato del término, y eran los traductores los que, hay que reconocer que sin forzar mucho las cosas, la situaban en ambas acepciones<sup>32</sup>. Con toda razón, sobre la base de esta concepción de Justi, afirmaba Michel Foucault que “la policía deb[e] lograr articular, una con otra, la fuerza del Estado y la felicidad de los individuos. Esa felicidad, en cuanto ‘vida mejor que la mera vida’ de los individuos, debe en cierto modo tomarse y constituirse en utilidad estatal: hacer de la dicha de los hombres la utilidad del Estado, hacer de su dicha la fuerza misma del Estado”<sup>33</sup>.

El planteamiento de Justi resulta de especial interés porque especifica con la suficiente precisión la vinculación entre la idea de policía y la de mantenimiento del orden. Si en primeras y genéricas aproximaciones pareciera que el segundo fuese contenido que agotara la primera —es lo que puede resultar de las consideraciones que ya conocemos de Nicolas de La Mare al referirse a la “conservación de la sociedad civil”, o de Valeriola sobre el “bien general y común”, u otras similares—, ha de considerarse más bien que se trataba de su condición necesaria, pues solo a partir del orden establecido y mantenido podía desarrollarse la función de policía. En otros términos, el modo en que la idea de orden fue vinculada al logro del bien y la felicidad comunes en el discurso dieciochesco que desarrolló la ciencia de la policía, supuso una concepción del poder público extendida más allá de los tradicionales límites dentro de los cuales había de inscribirse la acción de su titular. Este se veía situado en un terreno de mayor amplitud, sobrepasando los márgenes que ceñían su función jurisdiccional, cuyo objeto primario era la conservación y reproducción de un orden fundamental basado en la idea de equidad y mantenido mediante la voluntad constante y perpetua en que consistía la justicia, con acciones de naturaleza sustancialmente declarativa.

La aparición de la ciencia de la policía llevó consigo la definición precisa de un terreno disciplinar en el que se justificaba, con una argumentación que utilizaba las claves conceptuales de la economía, la extensión de la acción del gobernante. Según Adam Smith en 1762, “objeto primario de todo sistema de gobierno es el mantenimiento de la justicia. Cuando se logra la paz pública, el gobierno se preocupará

---

<sup>31</sup> *Elementos*, “Introducción”, §§ 2 y 3

<sup>32</sup> No he podido ver la traducción francesa de la que partía la de Puig y Gelabert, y en la que es muy probable que se hubiera duplicado ya esa felicidad lata y estricta. En cuanto a los *Grundsätze*, “Einleitung“, §§ 2 y 3: “Heute zu Tage wird das Wort Policey in zweyerley Verstande genommen. In weitläufigen Verstande begreift man unter der Policey alle Maaßregeln in innerlichen Landesangelegenheiten, wodurch das allgemeine Vermögen des Staats dauerhaftiger gegründet und vermehret, die Kräfte des Staats besser gebrauchet und überhaupt die Glückseeligkeit des gemeinen Wessens befördert werden kann [...] In engen Verstande begreift man unter der Policey alles dasjenige, was zur guten Verfassung des bürgerlichen Lebens erfordert wird, und mithin vornähmlich die Erhaltung guter Zucht und Ordnung unter den Unterthanen, und die Maaßregeln, die Bequemlichkeiten des Lebens und den Wachsthum des Nahrungstandes zu befördern”.

<sup>33</sup> Michel FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población*, p. 313.

de promover la prosperidad del Estado. Esto da origen a lo que llamamos policía”<sup>34</sup>. La exigencia del buen orden requería una intervención positiva que lo garantizase acrecentándolo y que no se limitara solo a su conservación.

La tratadística insistía en la actitud activa del magistrado de policía frente a la pasiva o reactiva del magistrado de la jurisdicción ordinaria, que solo ejercía su función, de oficio o a requerimiento de parte, cuando el orden ya había sufrido merma o quiebra<sup>35</sup>. La policía, por el contrario, iba más allá y exigía del magistrado vigilancia, actividad, energía, sagacidad<sup>36</sup>. Y de estas cualidades, ni siquiera la vigilancia puede decirse que fuese actitud de mera observación. La vigilancia de policía llevaba consigo “estar presente en todas partes sin ser visto”; para evitar los males de la delincuencia, era necesario que el magistrado de policía conociese “individualmente a los sujetos” y sus ocupaciones con el fin de evitar el ocio y prevenir el vicio, conviniendo para ello la adopción de medidas como la división del vecindario en partes “comprehensibles”<sup>37</sup>. Para Dou y Bassols, la primera cosa útil en materia de policía era precisamente el procurar que “qualquier estado” se preocupase de estar “oportuna y expeditamente distribuido” en partidos, provincias y otras circunscripciones menores, y las ciudades en “cuarteles y barrios”, con el fin de llegar con la mayor eficacia a una población empadronada y matriculada, informada y atendida; esto es, controlada: el fin era “que el vasallo más escondido y retirado no carezca del consuelo de ser conocido y auxiliado por su Rey”<sup>38</sup>.

La policía implicaba, pues, prevención, esto es, siguiendo el planteamiento de Valeriola, adelantarse en la acción para que el mal no llegase a producirse, vigilar las necesidades comunes del ciudadano, dar providencias para impedir la turbación de la paz y tranquilidad, observar a quienes pudieran perjudicar a otros, separar a los dañinos, conceder protección y auxilio a los necesitados. De manera especialmente gráfica, explicaba Dou que “castigar a un ladrón y obligarle a restituir lo que ha hurtado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte con el alumbrado, rondas y otras providencias lo es de la policía”<sup>39</sup>.

Concebida en estos términos, la disciplina de la policía tendía al acrecentamiento continuo. Estaba en su naturaleza propia: a la prevención se sumaba la promoción, esto es, el establecimiento de las condiciones precisas para que la sociedad civil alcanzase y conservase el orden requerido. A la promoción se podía añadir la instrucción, pues la prosperidad y la felicidad aparecerían también ligadas a la formación cívica del ciudadano. Este encadenamiento creciente de objetivos y esta continuada absorción de

---

<sup>34</sup> Lo destacan Luca MANNORI y Bernardo SORDI (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 131-132. Contamos con más de una manejable edición de la *Jurisprudencia, o Apuntes de las Lecciones sobre Justicia, Policía, Ingresos Públicos y Armas*: consulto Adam SMITH, *Lecciones de Jurisprudencia*, traducción y estudio preliminar de Alfonso RUIZ MIGUEL, Madrid, Boletín Oficial del Estado – Centro de Estudios Constitucionales (colección Clásicos Políticos), 1996; hay otra (*Lecciones sobre Jurisprudencia*) publicada en 1995 en Granada por Editorial Comares.

<sup>35</sup> Insiste en la atención de la policía a “objetivos sustantivos, ulteriores respecto a la simple administración de justicia” Bernardo SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogía storica*, Bologna, Società editrice il Mulino, 2020, pp. 53-57.

<sup>36</sup> VALERIOLOA, *Idea general*, I, p. 3.

<sup>37</sup> MUÑOZ, *Discurso*, p. 64.

<sup>38</sup> DOU, *Instituciones*, II, IX, XIII, sección I, §§ 2-7 y 11 (tomo V, pp. 380-382 y 384-385).

<sup>39</sup> DOU, *Instituciones*, II, IX, XIII, sección I, § 8 (tomo V, p. 383).

tareas y materias al que se asiste en la tratadística llega a producir el efecto de situar en una dialéctica compleja a la policía con respecto a la justicia. La policía, además de prevención, promoción e instrucción, también implicaba corrección y castigo. No por ello invadía el terreno propio de la justicia, pues se trataba de derivación económica, comprensible en la asimilación del poder público al poder doméstico. Según el expresivo planteamiento de Valeriola, en la justicia era la ley, más que el juez, la que castigaba o corregía; en la policía, castigaba el magistrado, no la ley; y era el magistrado de policía quien tenía mayor margen de elección en cuanto a su acción correctora: debía “ignorar lo que vale más ignorar que castigar, y no castigar sino rara vez, y útilmente”<sup>40</sup>.

En los mismos pasajes introductorios de su obra que vamos citando, Valeriola llegaba a afirmar que hacer a todos exacta y pronta justicia era exigencia de policía. Aquí sí parece haberse invertido la posición relativa que correspondía a cada uno de esos dos modos de concebir y ejercer el poder público: el orden concebido en términos tradicionales al que remitía el concepto de justicia dejaba aparentemente de ser la plataforma a partir de la cual se ejercía la función de policía, como mostraba el pasaje antes reproducido de Adam Smith, para convertirse en consecuencia de tal misma función. Pero no parece que la afirmación del valenciano fuese más que una forma de expresar la exigencia genérica de buen gobierno que la policía llevaba consigo. En parecido sentido, resulta especialmente significativa la incardinación sistemática que policía y justicia recibían en el *Discurso* de Antonio Muñoz, que, proyectándose sobre la materia más amplia de la economía política —ésta era, según la definía, la ciencia que contenía “los elementos de ese orden tan deseado” que hacía “compatible la felicidad de los particulares con la de la sociedad”— había de contemplar a una y a otra, a la policía y a la justicia, desde una perspectiva integradora. La policía precedía a la justicia, pero no porque la absorbiese o la englobase, sino porque la acción de la justicia había de evitarse con la intervención o prevención policial: “la justicia es una gran virtud en los particulares, es un gran remedio en los Tribunales; pero supone un mal cuya ausencia vale más que la mejor cura”<sup>41</sup>.

Este juego de posiciones relativas diversas entre justicia y policía que se va desgranando en el tardío discurso que analizamos manifiesta algo que no suele asumir la historiografía más específica: la ampliación del terreno propio de la acción pública que produce esa función que desborda el aparato y los mecanismos ordinarios de la justicia, y que es también ajena y diversa a las disposiciones excepcionales de gracia y merced, supone el establecimiento de dispositivos de intervención general y ordinaria que son, en sí mismos, no extensiones del Estado, sino generadores de Estado.

## 2.2. Materia de policía: “cosas menudas” “de cada instante”

La prolijidad en la catalogación de materias propias de la policía es característica propia de su específica literatura, muy consciente de labrar un terreno de objetos “casi infinitos”<sup>42</sup>. Ya desde antes de su concepción como ciencia, sus más concretos

---

<sup>40</sup> VALERIOLA, *Idea general*, I, p. 6. Sobre el origen del pasaje de Valeriola en la obra de Montesquieu, con préstamos literales como el recién citado de la ley y el juez, y el de las cosas “de cada instante” que seguirá, Carmen y Encarna GARCÍA MONERRIS, “‘Civilidad’ y ‘buen gobierno’”, cit., pp. 406 y 421; los originarios pasajes de *De l'esprit des lois*, que transcribe Paolo NAPOLI, *Naissance*, cit., pp. 59-60, se utilizaban, literalmente, de un extremo a otro de Europa: para el caso de la Rusia de Catalina II, véase Michel FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población*, cit., p. 323.

<sup>41</sup> MUÑOZ, *Discurso*, pp. 67 y ss.

<sup>42</sup> MARÍN, *Discurso*, “Advertencia al lector”, en los no paginados prolegómenos.

contenidos habían venido cifrándose en asuntos de importancia menor, en las “cosas menudas” a las que se refería Sebastián de Covarrubias en su *Tesoro*: “Consejo de policía, el que gobierna las cosas menudas de la ciudad y el adorno della y limpieza”. La policía abrazaba lo pequeño y lo cotidiano. Según Valeriola, las materias de policía “son cosas de cada instante”, asuntos requeridos de atención y cuidado diario. Si ello implicaba el discreto impacto de cada decisión o acto de policía en la vida de aquellos a cuyo bien se ordenaba, no cabe duda de que significaba también la presencia continuada y diversificada de la acción del poder sobre los componentes de la comunidad.

Presencia que podía además resultar particularmente eficaz en su dimensión de vigilancia y control por la discreción con la que podía llevarse a efecto. No era solo cuestión de conveniencia, pues se presentaba o como consecuencia necesaria de su propia naturaleza, o como condición de adaptabilidad a las circunstancias diversas a las que había de adecuarse. Así podía afirmarse que en materia de policía no eran “precisas muchas formalidades” (Valeriola); desde el punto de vista procedimental, la acción de policía podía entonces justificar su encauzamiento a través de una vía muy diferente a la que seguía estimándose propia de la justicia. El medio era el expediente, de carácter económico, gubernativo o paternal, que de todos estos modos se le pudo calificar, formalizado a través de una práctica poco susceptible en principio de ser encerrada en una rígida definición normativa: constataba Dou y Bassols que “en todas partes suelen las personas, a quienes se confía el cuidado de la policía, tener limitadas sus facultades a procedimientos económicos y gubernativos, dexándose para otros magistrados el conocer y decidir de los mismos asuntos quando se hacen contenciosos”<sup>43</sup>. Era el trámite más adecuado a una función y a una acción alejadas de tecnicismos y ligadas al desenvolvimiento vivo de las prácticas y los afanes cotidianos. “La policía —escribía Antonio Muñoz—, por la nimiedad y vicisitud de las cosas que trata, más es ciencia de hecho que de derecho”, por lo que “se aviene mejor con la experiencia que con las sutilezas teóricas, y contenta por lo común con su primitivo y sencillo establecimiento, necesita solo algunas enmiendas o mutaciones particulares para acomodarse a las circunstancias y tiempos diversos”<sup>44</sup>. La forma y el procedimiento de su intervención dependería, por tanto, de la experiencia del encargado de la policía de los pueblos, de su saber prudente basado en el conocimiento de las personas, de los lugares y de los hechos.

La cercanía era entonces el mejor criterio de atribución competencial: “por naturaleza de sus empleos”, la policía se situaba primariamente dentro de la esfera propia de las autoridades más vinculadas al ámbito local, desde las más cargadas de tradición (regidores, corregidores), hasta, sin que la novedad arraigara, las más recientes y novedosas en la administración territorial borbónica (intendentes). De hecho, como bien se sabe, desde 1749 fueron los intendentes los que en su circunscripción territorial asumieron las competencias de policía junto a las de justicia (con asistencia letrada, innecesaria en la materia que más nos interesa), hacienda y guerra. Que la atribución durase poco tiempo no implicó, por supuesto, que se corrigiese en sentido inverso el criterio: por Real Cédula de 13 de noviembre de 1766, pretendiéndose que se restableciesen “las cosas en su orden natural”, el rey, “como clementísimo Padre de mis Pueblos”, ordenó que “los corregidores egerzan en su Partido las facultades de Justicia y Policía”, y “que los intendentes se circunscriban y ciñan a los ramos Hacienda y

---

<sup>43</sup> DOU, *Instituciones*, I, IX, XIII, § 3 (tomo III, p. 341).

<sup>44</sup> MUÑOZ, *Discurso*, pp. 10 y 15.

Guerra”<sup>45</sup>. Manifestación de la maleabilidad institucional de la materia de policía, y también a fin de cuentas de su adecuación a las autoridades que “naturalmente” venían desempeñándola, fue la creación y la breve historia de la Superintendencia General de Policía, establecida para el caso particular de la corte en 1782 y operante solo un decenio con un epílogo brevísimo y tardío<sup>46</sup>. El advenimiento de un primer régimen constitucional no alteraría en este terreno sustancialmente las cosas: Foronda decía haber escrito en 1801 para intendentes, corregidores y alcaldes lo que en 1820 reeditaba para ayuntamientos constitucionales, jefes políticos y juntas provinciales<sup>47</sup>.

La cotidiana menudencia de la policía, que condicionaba procedimientos y competencias, tuvo también su efecto normativo. La policía no se estimaba materia de leyes: “como la policía admite pocas leyes, suple su Código la tradición, y tiene por únicos intérpretes a la benignidad y a la prudencia”. Insistía en ello Antonio Muñoz, “pues debe corregirse antes con prevenciones y ejemplos, que con castigos y leyes”; “la esfera de la policía se estiende solo a aquellas cosas, que no comprenden las leyes por su vicisitud, por su pequeñez, y porque sin poderse llamar delitos, influyen para criar delinquentes”<sup>48</sup>. Había de pesar en ello la tradicional vinculación de la ley al ámbito de lo jurisdiccional, lo que en cualquier caso no había de implicar la ausencia de regulación. Más allá, desde luego, del campo de incidencia propio de las leyes generales, el de la policía era terreno abonado para la proliferación de bandos, ordenanzas o reglamentos, normas detalladas y cambiantes, mudables o percederas en función de las circunstancias, normas de conveniencia, por tal motivo especialmente necesitadas de publicación y difusión para conocimiento de sus destinatarios. Son normas que no constituyen el encuadramiento jurídico normativo en el que hubiera de desarrollarse la práctica de la policía, sino que son en sí mismas resultado de esa práctica<sup>49</sup>. La policía se desenvolvía alejada de las sutilezas del derecho: así como el conocimiento requerido para la práctica de la policía no era de naturaleza técnico-

---

<sup>45</sup> Transcribo de Santos M. CORONAS GONZÁLEZ (ed.), *El libro de las leyes del siglo XVIII*, tomo II, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1996, § 141, pp. 1339-1341. En este terreno ilustran especialmente los estudios particulares: Juan GRANADOS, “‘Policía de los pueblos’: comisarios borbónicos y fomento económico en el siglo XVIII gallego”, en *Anuario Brigantino*, 30 (2007), pp. 231-248.

<sup>46</sup> Enrique MARTÍNEZ RUIZ, “Apuntes sobre la policía de Madrid en el reinado de Carlos IV”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, VII (1986), pp. 65-84; del mismo autor, “Policía, delincuencia política y corrupción en Madrid a finales del siglo XVIII”, en *Madrid. Revista de arte, geografía e historia*, 8 (2006), pp. 57-86; Pablo SÁNCHEZ LEÓN y Leopoldo MOSCOSO SARABIA, “La noción y la práctica de la policía en la Ilustración española: la Superintendencia, sus funciones y límites en el reinado de Carlos III (1782-1792)”, en AA.VV. *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración, vol. I: El Rey y la Monarquía*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1989, pp. 495-512.

<sup>47</sup> FORONDA, *Cartas*, pp. 6-7.

<sup>48</sup> MUÑOZ, *Discurso*, respectivamente pp. 61, 10-11 y 60.

<sup>49</sup> El tratamiento historiográfico de estas fuentes viene siendo creciente, sobre todo para determinados ámbitos territoriales: de referencia es la obra de Víctor TAU ANZOÁTEGUI (Edición y Estudio), *Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004; añade orientaciones y referencias Romina ZAMORA, “Sobre la función de policía y el orden económico en San Miguel de Tucumán a fines del siglo XVIII. De presuntos delincuentes, acaparadores y monopolistas”, en *Historia y Memoria*, 8 (enero-junio, 2014), pp. 175-207. A la luz de alguna aportación posterior, podría decirse que es asunto de historiografía “de ida y vuelta”: Beatriz BADORREY MARTÍN, “Policía y seguridad en los bandos de buen gobierno (siglo XVIII)”, en Ana Rosa MARTÍN MINGUIJÓN y Remedios MORÁN MARTÍN (coords.), *Seguridad, extranjería y otros estudios histórico-jurídicos*, Madrid, Iustel, 2016, pp. 29-44,

jurídica, su dimensión textual, tanto en estas reglas como también en su propia literatura doctrinal, no requería, y no suele mostrar, competencia técnica.

Pero ¿cuáles eran, concretamente, esas cosas menudas propias de la policía? En la tratadística a la que nos hemos acercado, la relación de las materias específicas que abrazaba la policía se hacía depender directamente de los objetivos que cimentaban y daban razón de ser a esta ciencia.

Nicolas de La Mare extraía los contenidos de los propios fundamentos: si la felicidad dependía de los bienes del alma, del cuerpo y de la fortuna, las materias propias de la policía habían de estar ligadas a ellos. Para el logro de los bienes del alma, estaba todo aquello que concernía a la religión y a las costumbres. Para el logro de los bienes del cuerpo, las decisiones que tenían por objeto el cuidado de la salud, de los alimentos, del vestido, del alojamiento, la comodidad de las vías públicas, la seguridad y tranquilidad de la vida. Para el logro de los bienes de fortuna habían de cultivarse las ciencias y artes liberales y promoverse el comercio, las manufacturas, las artes mecánicas. De La Mare diseñó un plan para su obra que disponía su división en doce libros, sin que pudiera llegar a desarrollarlos todos: en el primero escribía sobre la policía en general y su proyección institucional en magistrados y oficiales; el segundo (primero propiamente en cuanto al contenido) abordaba las materias relativas a la religión, incluyendo la problemática derivada de los distintos estados de las personas resultantes de tal criterio (paganos, judíos, heréticos, apóstatas...), el respeto debido a las iglesias, la observancia de las fiestas y de los tiempos de penitencia, el orden necesario en actos externos como procesiones y peregrinaciones, o el arreglo interno y externo de las cofradías; en el tercer libro, un genérico epígrafe sobre costumbres se abría al tratamiento del lujo, de los espectáculos y de los juegos, se extendía a la consideración de lacras tales como la prostitución, las blasfemias y los juramentos, y alcanzaba a la proscripción de las actividades de magos y adivinos; el cuarto libro, sobre la salud, examinaba lo concerniente a la salubridad del aire, acogía el tratamiento de la policía del agua, del pan y de los alimentos, y consideraba las medidas pertinentes a la lucha contra contagios y epidemias; el quinto libro, de los alimentos, se enfrentaba a la problemática del comercio de granos, del cuidado y condiciones de las carnes, los pescados, las salinas, las legumbres, la caza; el sexto sobre seguridad y tranquilidad públicas, el séptimo acerca de las comunicaciones y las vías públicas, el octavo tocante a las ciencias y artes liberales, el noveno del comercio, manufacturas y artes mecánicas, y los tres últimos dedicados respectivamente a servidores domésticos, jornaleros y pobres, habían de completar una obra tan desmedida como desordenada pudo parecer a quienes se enfrentaron con preocupación sistemática a la misma materia de policía.

No lo hizo Valeriola a pesar de lo tardío de su obra, pues siguió con bastante fidelidad el desarrollo de la que le servía de guía. La específica atención que prestó el valenciano a la inoculación y a los cementerios respondía a influencias e intereses diversos, sin que tales añadidos puedan alterar la impresión ya arcaica que su traducción, contemplada en el contexto europeo más general, inevitablemente traslada<sup>50</sup>.

Las pretensiones sistemáticas de Justi se trasladaron también a su traducción. Pretendiendo un abordaje racional que no hubiera de verse lastrado por la necesidad, marcada por la tradición, de situar el punto de partida en la religión (era esto precisamente lo que había hecho Nicolas de La Mare, y lo que había seguido haciendo su epígono valenciano), señalaba Justi como primer cuidado de la policía la cultura de la

---

<sup>50</sup> Ernest LLUCH, “La ‘Idea general de la policía’”, cit., p. 129.

tierra, pues el poder del estado consiste en los bienes raíces que pertenecen a la república y a quienes la componen; puesto que tal cultura depende tanto de la labor que pueda realizarse sobre la tierra, como del número de habitantes que la trabaje, sobre tales materias habrá de volcarse en primer lugar la buena policía: por un lado, proveyendo lo necesario en orden a la preparación del terreno para los cultivos y para los asentamientos de los cultivadores y, por otro, procurando mano de obra suficiente mediante la atracción de extranjeros, el incentivo de matrimonios y nacimientos y la prevención de enfermedades, epidemias y mortandades. El poder del estado está también en función de los bienes muebles de los súbditos, que son fruto del trabajo y de la industria; la policía ha de extenderse en segundo lugar, por tanto, a procurar la obtención de mercaderías (agricultura, manufacturas, fábricas...) y a despacharlas mediante un comercio ventajoso (circulación y tráfico de bienes, búsqueda del precio moderado, prevención de carestías, conservación del crédito nacional...). En tercer lugar, para que los súbditos puedan contribuir al bien público con sus talentos e industria, el estado ha de velar por ellos: es función, entonces, de la policía el cuidado de las costumbres (debiendo disponer sobre la religión y sobre el cumplimiento de las leyes y los reglamentos), la atención a las conductas (extendiendo el aprendizaje de ciencias, artes y oficios; reprimiendo el lujo, la disipación y la prodigalidad; desterrando la ociosidad y la mendicidad), y la vigilancia para la seguridad pública (fomentando la probidad en los comportamientos, prohibiendo el ejercicio fraudulento de profesiones y oficios, impidiendo alborotos y sediciones, previniendo robos y haciendo seguros los caminos y las calles).

El colofón (al menos en su versión española) de algunos tratadistas podía ser punto de partida para otros. La estructura según la cual quiso exponer la materia de policía Ramón Lázaro de Dou y Bassols en sus *Instituciones* reclama nuestro interés, en primer lugar, por no ser el suyo un tratado dependiente de otro ajeno traducido o adaptado, y en segundo lugar, paradójicamente, por ser obra no específica sino general, dirigida a lograr una exposición temáticamente universal del “Derecho público” y por tanto obligada a contextualizar dentro de ella a la materia que nos ocupa<sup>51</sup>. Si esta circunstancia ha dado especial notoriedad en nuestro terreno a la obra de Dou<sup>52</sup>, está también en la base del cierto vaciamiento apreciable en los contenidos de su capítulo más específico, con profusión de remisiones internas que conducían al lector a otros lugares de la obra. Tales ausencias lastraban desde luego un tratamiento que de otro modo podría haber estado orgánicamente mejor trabado: esas remisiones, no solo motivadas por el hecho de que, en la consideración de las “cosas” de policía, nuestro institucionista se viese obligado a dirigir al lector a la de las “personas” encargadas de ella, abundaban en el abordaje de las divisiones territoriales, obviaban lo relativo a educación de la juventud y acortaban los párrafos dedicados a la salud de los ciudadanos, la prevención de hurtos o la construcción de edificios. Pero la contigüidad del capítulo inmediatamente previo al “De la policía”, cuyo epígrafe anunciaba el estudio “De la economía”, compensaba en medida considerable las lagunas señaladas, y ponía además de manifiesto la continuidad de las cosas de policía con respecto a las

---

<sup>51</sup> Destaca justamente su importancia Ignacio EZQUERRA REVILLA, “La idea de Policía”, cit., pp. 23-47, especialmente pp. 43 y ss., con imprecisa identificación de la obra en las primeras citas.

<sup>52</sup> Johannes-Michael SCHOLZ, “Policía. Zu Staat und Gesellschaft in der spanischen Neuzeit”, en Michael STOLLEIS, Karl HÄRTER, Lothar SCHILLING (hrsg.), *Policey in Europa*, cit., pp. 213-297, especialmente pp. 250 y ss., destaca a Dou con cierta exageración (p. 253: “Bis auf Dou sind alle diese Texte vergessen”, siendo tales *Texte* los que aquí vamos considerando, esto es, Valeriola, Puig y Gelabert, Foronda...).



económicas. Eran estas las correspondientes a “una prudente y arreglada administración y distribución de las rentas de cualquiera casa o familia y por translación del estado”<sup>53</sup> y englobaban, entre otros, objetos tan típicos de la función policial como el control del lujo, la prevención frente a vagos y ociosos, la evitación de la mendicidad, la racionalización de las horas de jornal, el beneficio de yermos y baldíos, la gestión de abastos o la necesidad de hospitales y lazaretos.

Dividía Dou su capítulo más específico en cinco secciones, una primera general (“De las cosas generalmente útiles o necesarias para la policía”), y cuatro más específicas cuyo orden relativo no se detenía en justificar pero que secuenciaba muy probablemente atendiendo a su importancia decreciente; su contenido era tan diverso y misceláneo como el objeto de las cédulas, órdenes u otras disposiciones que iba enumerando: “De las providencias conducentes a conservar la salud y vida de los ciudadanos” (sección II, con atención a epidemias, expedición de sustancias perjudiciales en las boticas, evitación de atropellos en las vías públicas y de cepos en los caminos, fiestas con novillos encordados...), “De las providencias conducentes a la conservación de los bienes de los particulares” (sección III, tocante al cuidado de incendios e inundaciones, a la regulación de juegos de azar, a la prevención de robos...), “De las cosas conducentes al aseo” (sección IV, sobre urbanidad y educación, aseo en el vestir, arreglo y ornato de lugares públicos, ordenación urbana, obras públicas...) y “De las cosas relativas a la comodidad” (sección V, acerca de ruidos y olores en las ciudades, uso del agua, fomento de recreaciones útiles y prohibición de las perniciosas, arreglo del teatro, extensión de los serenos...).

De estas cinco secciones la que merece ser destacada es la primera de ellas, la que, anunciándose como general, se centraba sobre todo en cuestiones que afectaban al control de la población (circunscripciones territoriales) y a la seguridad (tránsito en caminos y despoblados, limitación de armas, prevención de tumultos, motines y alborotos). Era esta primera la sección más extensa y la más cuidadosamente elaborada, y cabe decir que su objeto, el de la seguridad de la ciudadanía, era para Dou el de mayor relevancia en el orden de lo policial. No es indiferente esta insistencia si la contemplamos en el contexto del desarrollo coetáneo y posterior, según enseguida veremos, de una vinculación estrecha entre el discurso sobre la policía y una ya sólida economía política plena de potencialidad constitucional.

El esquema al que decidió ajustar sus *Cartas* Valentín de Foronda pretendía visiblemente la consecución de una exposición que siguiese criterios racionales, no tan vinculados sin embargo, como los que había seguido Justi, a la consideración de la riqueza y prosperidad del estado a través de la felicidad y prosperidad individuales. Se fijaba Foronda en el sujeto y en sus necesidades o requerimientos, y recorría una escala que iba de lo más primario a lo superfluo, “fundado en que el hombre lo primero que solicita es comer: satisfecha esta necesidad, pretende conservar su salud: así coloqué en la segunda lo relativo a este objeto. Después de asegurar su alimento y salud, aspira a la seguridad de su persona y de sus bienes; por consiguiente hablé en la tercera de esta importante materia. Inmediatamente se le excitan los deseos de enriquecerse, lo que se logra por medio de la agricultura, de la industria, del tráfico, y por tanto coloqué estos puntos en la cuarta. Últimamente anhela las comodidades, las diversiones, por lo que

---

<sup>53</sup> DOU, *Instituciones*, II, IX, XII (“De la economía”), sección I (“De las cosas pertenecientes a la economía”), artículo I (“De lo que es la economía, y del fin principal a que deben dirigirse sus operaciones”), § 1 (tomo IV, p. 335).

traté de este asunto en la quinta”<sup>54</sup>. Anunciado así el orden en que habían de disponerse las cinco secciones en que el autor desarrollaría su obra, el propio Foronda lo vulneraba muy conscientemente y sin justificación alguna, cosa que rectificaría en un compendio de las *Cartas* que publicó en 1801 para el más práctico uso de los oficiales encargados de la materia<sup>55</sup>.

Las sucesivas cartas se extendían “sobre la salud pública” (bondad del aire, pureza del agua, calidad de los alimentos, inoculación de viruelas, prostitución y enfermedades venéreas, epidemias, casas de expósitos, comadronas, boticarios, cirujanos, falsos médicos, curanderos...) <sup>56</sup>, “sobre los víveres” (protección de la agricultura y el comercio, concesión de licencia ilimitada de venta y tráfico, exención de tasas y eliminación de monopolios, regulación de la caza y de la pesca...), “sobre calles, paseos, cafés, &c.” (trazado, anchura, pavimentación, reglas de circulación, control de edificaciones, arreglo de fachadas, cuidado y señalización de caminos, arbolado, jardines y plazas públicas...), “sobre la seguridad de nuestras personas y bienes; y de todo lo que puede turbar el orden e inquietar nuestra tranquilidad” (desde prevenir robos hasta desterrar la ignorancia sobre fenómenos naturales no comprendidos sin instrucción suficiente, adivinos y hechiceros, animales peligrosos, catástrofes naturales...), volviendo finalmente “sobre algunas providencias que puede tomar la policía en orden a la agricultura, industria y comercio” (cuidado de los campos, instrucción de labradores, exterminio de plagas; libertad de industria y comercio, control de pesos y medidas...) y añadiendo sendas cartas “sobre que todos los entendimientos son iguales” y “sobre los efectos productores de la educación”.

Si la disciplina de policía daba sentido y coherencia a toda una serie de funciones que manifestaban las potencialidades de acción del poder de las monarquías absolutas, las *Cartas* de Foronda mostraban la virtualidad de tal discurso también en época constitucional, sin que su apariencia cambiase sustancialmente. Modificó Foronda su escrito en la edición de 1820 con respecto a la de 1801, ciertamente, añadiendo prolijas notas receptivas a asuntos que, como la elaboración de códigos, habían sufrido de una a otra fecha cambios de contexto muy considerables. Pero no solo mantuvo en la segunda edición, con respecto a las tareas que el poder público había de hacer suyas, lo más básico de su planteamiento, sino que lo reintegró en la medida en que la censura había impedido su completo despliegue. Una de las claves para comprender esa aparentemente paradójica polivalencia del discurso puede ofrecerla, y no solo para el específico caso de Foronda, la ya para nosotros conocida cercanía entre policía y economía política.

### 2.3. Derivaciones: economía política y derechos

El punto de partida de Antonio Muñoz en su *Discurso sobre economía política* era el estado de postración de la Monarquía frente a otras potencias europeas, debido a una

---

<sup>54</sup> FORONDA, *Cartas*, pp. 8-9.

<sup>55</sup> *Colección de máximas, preceptos y consejos para los señores intendentes, corregidores y alcaldes, por D. Valentín de Foronda. Con superior permiso. Madrid: en la imprenta de D. Benito Cano. Año de 1801*, que consulto en la *Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico Español*. Sobre la obra y sus circunstancias, Esteban CONDE, “Libros de policía”, pp. 568-571.

<sup>56</sup> Destaca su aportación en este terreno de la “policía médica” Gerard JORI, “Población, política sanitaria e higiene pública en la España del siglo XVIII”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, 54 (2013), pp. 129-153, especialmente pp. 134-135.

serie de circunstancias históricas que habían hecho “fatal la constitución de España”: el estado continuo de guerra, la expulsión de los moriscos, la tasa de granos y las restricciones del comercio, la equivocada política de arrendamientos de oficios y rentas, la mala gestión de la riqueza ultramarina, habían propiciado que la otrora poderosísima Monarquía decayese precisamente por los errores que en el ramo de la economía política se habían venido cometiendo. Siendo la historia el mejor manual de dicha ciencia, había que aprender de los yerros del pasado y empeñarse en “promover la prosperidad pública”, aplicarse al “fomento de la industria” y proponerse “adelantar la cultura”. Esto es, era necesaria una intervención decisiva en materia de policía, que podía así entenderse y contemplarse en términos de prosperidad económica, necesaria para una “conservación de los cuerpos políticos” imposible sin su engrandecimiento<sup>57</sup>. Para Muñoz era policía “aquella providencia, que mantiene el orden en los Pueblos, que procura todas las comodidades para el comercio de sus habitantes”. Y los instrumentos de esa policía ligada al tráfico eran la seguridad, el abastecimiento, el cuidado de las vías de comunicación y la evitación del control gremial de los precios. Se convertía entonces el discurso de Muñoz en una apología de la libertad, ligada a la fluida circulación de las mercancías y al derribo de las trabas a los acuerdos entre partes: “la libertad trae la abundancia”; “la libertad y el interés hacen prodigios”.

Era libertad de comercio, ciertamente, libertad civil y no política en sentido contemporáneo, pero una línea continua vincula a fines del XVIII y principios del XIX ambos sentidos del vocablo, unidos en su condición común de reconocimiento y facultad tendente al mejor orden social. Y aparecerán otros: la actuación de la monarquía, en esa misma tarea de facilitar la abundancia, consistirá en poner “en todo su vigor la más bien entendida policía, que es el mejor garante de la propiedad, y el medio más eficaz de aumentar los operarios”<sup>58</sup>. La libertad y la propiedad como medios de la prosperidad a la que la policía tiende, libertad y propiedad (podría añadirse también la seguridad, contenido más típico del elenco de materias propio de la policía) como instrumentos de una bien entendida policía, como elementos de un orden que acabará en esos mismos años vinculándose a la mejora de la constitución de la monarquía<sup>59</sup>.

La “Advertencia” con la que abrió Valentín de Foronda la edición segunda de sus *Cartas* comenzaba del siguiente modo: “No basta, para labrar la felicidad de los habitantes de un país, edificar una constitución sabia sobre los sólidos fundamentos de la propiedad, seguridad, libertad ordenada e igualdad delante de la ley [...]; sino que es preciso también extender, en cuanto sea posible, la periferia de las comodidades y de los goces lícitos entre todos los coasociados del pacto constitucional, esto es, los ciudadanos, para cuya verificación se requiere el establecimiento de una buena

---

<sup>57</sup> Sobre la deriva de la noción de policía entre libertad de comercio y exigencia de orden, evocando justamente como motivo de partida la obra de Muñoz, Pablo SÁNCHEZ LEÓN, “Ordenar la civilización: semántica del concepto de Policía en los orígenes de la Ilustración española”, en *Política y Sociedad*, 42.3 (2005), pp. 139-156.

<sup>58</sup> MUÑOZ, *Discurso*, del que se han ido citando pasajes diversos del Prefacio (pp. XXII-LVIII) y de otros apartados: pp. 27 y ss. sobre la conservación de los cuerpos políticos y pp. 60 y ss., que son las más específicamente policiales.

<sup>59</sup> Para esta entrada en la órbita constitucional, José M. PORTILLO VALDÉS, “Entre la historia y la economía política: orígenes de la cultura del constitucionalismo”, en Carlos GARRIGA (coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, CIDE – Instituto Mora – El Colegio de Michoacán, 2010, pp. 27-57.

policía”<sup>60</sup>. El antecedente lo había puesto el propio Foronda muchos años antes, en obra de parecida peripecia editorial a la que acabamos de citar, sus *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía-política*, con edición primera en 1789 y segunda revisada en 1821; en su carta primera, “sobre que los derechos de propiedad, libertad y seguridad son los que se deben consultar para formar las leyes, ya sea criminales, ya civiles, ya económicas, y que por haberse desviado de estos principios los legisladores han incidido en muchos errores, [pues los derechos citados son] manantiales de la felicidad de todos los Estados”, Foronda definía de manera sucinta lo que entendía por cada uno de tales derechos, concebidos como fundamentos del orden legislado: “Por derecho de *propiedad* entiendo aquella prerrogativa concedida al hombre por el Autor de la naturaleza, de ser dueño de su persona, de su industria, de sus talentos, y de los frutos que logre por sus trabajos. Por el derecho de *libertad* entiendo la facultad de usar como uno quiera de los bienes adquiridos, y de hacer todo aquello que no vulnere la propiedad, la libertad y seguridad de los demás hombres; y por el derecho de *seguridad* entiendo que no puede haber fuerza alguna que me oprima por ningún título, y que jamás puedo ser víctima del capricho o del rencor del que gobierna. En estos principios está cifrado el acierto de los gobiernos, ellos son los elementos de las leyes”<sup>61</sup>.

Las *Cartas* policiales de Foronda habían podido insertar con extrema facilidad la materia de policía en la órbita constitucional porque ya en ese mismo terreno se había venido situando su entendimiento de la economía política. Definidos los derechos como fundamento del orden constitucional, la felicidad de sus titulares no había de derivarse de su solo reconocimiento, sino del establecimiento de las condiciones precisas para su goce y disfrute, labor de policía y atribución y responsabilidad de los poderes públicos.

En el mismo Trienio liberal en el que se reeditaron los epistolarios de Foronda, se proyectó un Código civil que pudo haber sido, de no quedar inacabado y en vía muerta, trasunto normativo de esta mismísima concepción. El proyecto acogía y desarrollaba por extenso la regulación de los derechos en su parte primera, “De los derechos y de las obligaciones individuales”, y su parte segunda, “De la administración general del Estado para hacer efectivos los derechos y las obligaciones”, había de constituir, en expresión de quienes la planearon, “una especie de *Código administrativo*”; se trataba de procurar la garantía legal de derechos y obligaciones vinculando a tal fin la actuación de los poderes públicos. Se previó que esta segunda parte, que no llegó a articularse, estuviese dividida en dos libros, uno “administrativo económico” (bajo el epígrafe “Del gobierno administrativo económico”) y otro “administrativo judicial” (bajo el epígrafe “De la administración general del Estado en el ramo judicial”). Conviene ahora, para finalizar con ello las presentes páginas, transcribir algunos pasajes del “Discurso preliminar” con el que la comisión que trabajó el Código encabezó la edición que ofreció en 1821 al juicio de la opinión pública. Son los que explican lo que debiera haber contenido una de las tres grandes secciones del libro primero, dedicado a la administración económica, de la parte segunda<sup>62</sup>:

---

<sup>60</sup> FORONDA, *Cartas*, p. 3.

<sup>61</sup> *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía-política, y sobre las leyes criminales: escritas por Don Valentín de Foronda, de la Real Academia de Ciencias y Bellas Artes de Burdeos. Tomo I, Madrid, MDCCCLXXXIX. En la Imprenta de Manuel González. Con las licencias necesarias*, p. 9. Hay reproducción moderna de la edición de 1821, con “Estudio preliminar” de José Manuel BARRENECHEA, Vitoria, Gobierno Vasco, 1994.

<sup>62</sup> *Proyecto de Código civil que presenta la Comisión Especial de las Cortes, nombrada en 22 de agosto de 1820. Impreso de orden de las mismas. En la Imprenta Nacional. Año de 1821*; edición más accesible es la de Juan Francisco LASSO GAITE, *Crónica de la codificación española*, 4, Codificación

A la administración *político-gubernativa* pertenecen todas las leyes económicas que regulan los impuestos pecuniarios, así generales como tópicos o locales; las leyes que determinan las atribuciones del poder ejecutivo y sus agentes, y las de aquellos poderes que son de nombramiento popular, con arreglo a la Constitución; las leyes, en fin, paternas, cuyo objeto es proporcionar la instrucción, dar impulso a la riqueza, establecer la paz de los pueblos, ahogar los crímenes en su cuna, hacer efectiva la beneficencia para con el desgraciado y promover todo género de prosperidad pública. Leyes que dictadas con acierto, y bien ejecutadas, inutilizarían felizmente muchísimas disposiciones del *Código penal*.

Esas “leyes paternas” no habrían constituido otra cosa que un código de policía que no llegó nunca a articularse.

### 3. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía de los últimos decenios es amplia y plural. En nuestro ámbito más cercano merece destacarse en primer lugar una serie de trabajos escritos por administrativistas, en general con un soporte bibliográfico de origen similar, que abordaron la materia buscando en ella los orígenes del derecho administrativo. Su objetivo primario se situaba en torno a la determinación del momento de aparición histórica de esa rama del ordenamiento (antes o después de los procesos revolucionarios que señalaron el tránsito del absolutismo al liberalismo) o, lo que venía a ser lo mismo, a la reconstrucción de una historia más o menos larga de un derecho administrativo que hundía sus raíces más o menos profundamente en las facultades y prácticas de las monarquías de antiguo régimen. Miguel Malagón Pinzón elaboró un catálogo comentado de estas contribuciones<sup>63</sup>, de las que conviene en cualquier caso examen directo: las visibles diferencias de intención y resultados entre trabajos como los ya muy añejos de Fernando Garrido Falla<sup>64</sup> y los más incisivos de Alejandro Nieto<sup>65</sup> explican su recepción diversa fuera de su propia disciplina. Siendo desiguales su interés y su fortuna, siguen ofreciendo desde luego una introducción posible e información relevante<sup>66</sup>.

Historiadores no juristas interesados en la historia institucional y en la económica han podido aprovechar los mejores frutos de esa tendencia, que operó como una llamada de atención hacia fuentes antes poco atendidas y que sigue dando muestras de su utilidad<sup>67</sup>. Creo que ello está en el origen de aportaciones procedentes del terreno de la

---

*civil*, vol. II, Madrid, Ministerio de Justicia, 1970, principalmente pp. 25-26 para los pasajes citados; ahora es preferible, pues incluye correcciones y concordancias, la edición de Carlos PETIT, *Un código civil perfecto y bien calculado. El proyecto de 1821 en la historia de la codificación*, Madrid, Dykinson – Universidad Carlos III, 2019, pp. 301-302 para los pasajes citados, y pp. 59 y ss. sobre lo incompleto de la articulación del proyecto.

<sup>63</sup> Miguel MALAGÓN PINZÓN, “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”, en *Estudios Socio-jurídicos*, 6.1 (enero-junio 2004), pp. 174-210.

<sup>64</sup> Fernando GARRIDO FALLA, “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, 11 (mayo-agosto 1953), pp. 11-31.

<sup>65</sup> Muy específicamente Alejandro NIETO, “Algunas precisiones sobre el concepto de la policía”, en *Revista de Administración Pública*, 81 (septiembre-diciembre 1976), pp. 35-75.

<sup>66</sup> Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.

<sup>67</sup> Ejemplo reciente de fructífera atención a esas aportaciones, Ignacio EZQUERRA REVILLA, “La idea de Policía”, cit., desde sus primeras páginas.

historia de la cultura política e institucional, que, confluyendo con las provenientes de una historia económica ocupada en reconstruir la recepción y dimensión española del cameralismo, la fisiocracia, y otras manifestaciones del pensamiento económico y político-económico europeo<sup>68</sup>, se ha acercado a esta materia con criterio muy otro y con muy otros intereses. Desvinculados de historias disciplinares, estos trabajos<sup>69</sup> han podido abordar, sin necesaria proyección de presente, los condicionantes de las concepciones y prácticas de la policía ilustrada en este último terreno<sup>70</sup>, privilegiando sus potencialidades en el control de la población y del espacio<sup>71</sup>, o la relativa relevancia de alguna de sus aportaciones al pensamiento económico<sup>72</sup>.

La historia jurídica también ha entrado en materia, y con el rigor debido. La empresa historiográfica de mayor alcance es sin duda la impulsada por Michael Stolleis, ya con muy destacada obra propia<sup>73</sup>, desde fines del pasado siglo con la fundación de la serie de monografías y libros colectivos “Studien zu Policey und Policeywissenschaft”, que continúa ahora bajo denominación distinta (“Studien zu Policey, Kriminalitätsgeschichte und Konfliktregulierung”) formando parte de las publicaciones del Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte con sede en Fráncfort del Meno. Incisivas investigaciones han ido cristalizando en imprescindibles obras de conjunto como las de Paolo Napoli o Luca Mannori y Bernardo Sordi<sup>74</sup>. Son obras profundas y extensas que dejan por supuesto espacio para otros empeños historiográficos, algunos de estimulante originalidad<sup>75</sup>.

La historiografía jurídica sobre el caso español viene aportando contribuciones desde mediados de los años noventa del pasado siglo, aunque son aún limitadas en número. Es notable el pionero trabajo de Johannes-Michael Scholz, más atento a la renovación iushistoriográfica por entonces dolorosamente en curso en España y al encuadramiento epistemológico de los trabajos más cercanamente vinculados al terreno disciplinar de la policía que al levantamiento de las fuentes que más claramente pudieron manifestar su concepción<sup>76</sup>; en paralelo a su examen historiográfico, no dejaba Scholz de ofrecer un valioso panorama institucional de las funciones de policía con atención a su proyección práctica y normativa, pero descuidaba sin embargo la literatura que más ha podido aquí interesarnos, y prescindía del todo de una bibliografía, la de los administrativistas, que, en sus antípodas en cuanto a método, podía haberle abierto el acceso a fuentes muy valiosas. Por lo demás, un destacable estudio de Benjamín González Alonso situaba al lector en condiciones de abordar aspectos relevantes de la

---

<sup>68</sup> Baste ahora indicar, como cabo de un largo hilo plagado de contribuciones propias, Ernest LLUCH, “Cameralisme”, cit.

<sup>69</sup> Como el de Pablo SÁNCHEZ LEÓN, “Ordenar la civilización”, cit.

<sup>70</sup> También las contribuciones ya citadas de Enrique MARTÍNEZ RUIZ, “Apuntes sobre la policía”, y Pablo SÁNCHEZ LEÓN y Leopoldo MOSCOSO SARABIA, “La noción y la práctica de la policía”.

<sup>71</sup> Pedro FRAILE PÉREZ DE MENDIGUREN, “La ‘Ciencia de la policía’ y el poder local en la España del siglo XVIII”, en *Arbor*, CLV, 609-610 (septiembre-octubre 1996), pp. 27-58.

<sup>72</sup> Ernest LLUCH, “La ‘Idea general de la policía’”, cit.

<sup>73</sup> Michael STOLLEIS, *Geschichte*, cit.

<sup>74</sup> Paolo NAPOLI, *Naissance*, cit.; Luca MANNORI y Bernardo SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit.

<sup>75</sup> Markus Dirk DUBBER, *The Police Power. Patriarchy and the Foundations of American Government*, New York, Columbia University Press, 2005.

<sup>76</sup> Johannes-Michael SCHOLZ, “Policía”, cit.

historia de la policía en el tránsito hispano de la ilustración al liberalismo<sup>77</sup>, y una sugerente aportación de Esteban Conde Naranjo añadía información interesante sobre circunstancias de publicación y difusión de tal literatura, explotando sus potencialidades para el conocimiento de los mecanismos de control de la monarquía en ese mismo tránsito<sup>78</sup>. No han faltado, finalmente, estudios en los que se han ido abordando aspectos particulares de la implementación normativa de la policía más desligados de su justificación doctrinal<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, “Las raíces ilustradas”, cit.

<sup>78</sup> Esteban CONDE, “Libros de policía”, cit.

<sup>79</sup> Pedro Andrés PORRAS ARBOLEDAS, “La vida cotidiana en el Motril de la Época Moderna a través de los Autos de Buen Gobierno”, en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 12 (2005), pp. 151-177, con análisis de textos singularmente interesantes; Isabel RAMOS VÁZQUEZ, “Policía de vagos para las ciudades españolas del siglo XVIII”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 31 (2009), pp. 217-258.