

Por:  
Carlos Hugo Sánchez Raygada\*

### Resumen

Generalmente, la policía ha sido presentada por la historiografía como una mera antesala del derecho administrativo, sin embargo, la tendencia a una lectura continuista explica que se haya realizado una reflexión sobre la coyuntura socio-política anterior a la revolución liberal. El derecho administrativo surgirá con la supresión de las corporaciones y de sus respectivas jurisdicciones para dar paso a su concentración en manos del Estado.

Hacia el siglo XVII observamos el surgimiento de la monarquía administrativa, en la que asistimos a un nuevo planteamiento político, producto de la asimilación de nuevas teorías económicas como el mercantilismo, donde se toma conciencia que el poder del reino venía determinado por la riqueza producida y no sólo por la conquista de nuevos territorios. En el intento de alcanzar que la sociedad se adapte a los intereses económicos del príncipe, se elabora un nuevo discurso del poder apoyado en la tradición medieval del rey-juez, pasa ahora a caracterizar al príncipe como un padre que vela por sus subordinados. En este contexto, se recurre al antiguo término de policía emparentado con la política para que acoja el contenido de un necesario control de la sociedad que es preciso para alcanzar la prosperidad y felicidad de los ciudadanos.

**Palabras clave:** Ciencia de la policía, monarquía administrativa, burocracia, historia de la administración, orden público, fisiorracia.

### Abstract

Usually, historiography presents police as a precedent of Administrative Law. Nevertheless, a general overview explains the reason of reflection on the socio-political context preceding the liberal revolution. Administrative Law will appear with the suppression of the corporations and its jurisdictions in favor to a State concentration's.

Administrative monarchy arises during XVII Century with a new political approach, product of new financial theories, as mercantilism, which emphasize the kingdom power its set up by the wealth produced, and not only by the conquer of new te-

---

\* Máster Universitario en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de Historia del Derecho de la Universidad de Piura. Correo electrónico: carlos.sanchez@udep.pe.

territories. Trying to adapt society to the governor's new economic concerns, a new authority speech is created connecting the medieval tradition of the king-judge with the new icon of the king as a father protecting his subjects. In such a context returns the old concept of police related with the policy, to refer a society's control necessary to get prosperity and happiness.

**Key words:** Police science, administrative monarchy, bureaucracy, history of the administration, public order, fisiocracy.

### Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. LA MONARQUÍA ADMINISTRATIVA COMO CONCEPTO HISTORIOGRÁFICO. 1. Nuevos planteamientos económicos, replanteamiento político. 2. Actividad de control en una sociedad corporativa. III. LA CIENCIA DE LA POLICÍA. 1. La conveniente amplitud de un vocablo antiguo. 2. La útil asignación de un nuevo contenido. 3 Nuevos ámbitos de actuación, plasticidad de un término. IV. CONCLUSIONES.

#### I. INTRODUCCIÓN

La policía es un tema central para comprender los cambios que se producen en la concepción y práctica del gobierno entre el antiguo régimen y la revolución. En el paradigma jurisdiccional que caracteriza la cultura jurídica y política prerrevolucionaria, justicia y administración constituían una unidad difícilmente escindible<sup>1</sup>. Por el contrario, en el paradigma estatal propio de la cultura liberal, la administración aparece como un poder perfectamente separado del legislativo y judicial.

La sociedad del antiguo régimen se caracteriza por estar dividida en estamentos y organizada en corporaciones: el individuo carecía de especial relevancia jurídica y política, eran los "cuerpos" los sujetos de derechos y obligaciones. Se trataba por tanto de una sociedad compuesta por una multitud de corporaciones, cada uno dotado de jurisdicción. Estas jurisdicciones entraban frecuentemente en competencia y tales conflictos eran algo fisiológico, es decir, normal<sup>2</sup>. El príncipe, como depositario de la mayoría de justicia, tenía la obligación de preservar el equilibrio de esta sociedad, un equilibrio siempre cambiante a través de la continua reformulación de los derechos

<sup>1</sup> SORDI, Bernardo. "Dalla scienza di polizia al diritto amministrativo", en: MAZZACANE, Aldo (ed.). *I linguaggi delle istituzioni*, CUEN, Napoli 2001, p. 39. Sobre el concepto de paradigma jurisdiccional son clásicas las obras de COSTA, Pietro. *Iurisdictio. Semántica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Giuffrè, Milano 1969 y VALLEJO, Jesús. *Ruda equidad, ley consumada: concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Centro Estudios Constitucionales, Madrid 1992. Véanse también: AGÜERO, Alejandro. "Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional", en: LORENTE SARIÑENA, Marta (ed.). *De la justicia de jueces a la justicia de leyes. Hacia la España de 1870*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2007, pp. 19-58.

<sup>2</sup> Me parece que desde esta perspectiva hay que interpretar la teoría de KAGAN, Richard. *Pleitos y pleiteantes en Castilla, 1500-1700*, Junta de Castilla y León, Valladolid 1991.

adquiridos; visión típica del modelo historicista que caracteriza la constitución mixta que configura esta sociedad<sup>3</sup>.

La ciencia de la policía permitió al príncipe reforzar su poder en ese contexto social a través de la asunción de un papel supervisor de las tareas administrativas que seguían realizando los cuerpos intermedios. Este rol del monarca es pues, y ésta es una de las ideas que intento reflejar, un instrumento no sólo de progreso (como tantas veces se nos ha presentado en el contexto del denominado Estado moderno) sino de fortalecimiento del poder del monarca.

Por ello, la idea de policía aparece muy lejana del Derecho administrativo que triunfa con la revolución y se desarrolla bajo el modelo napoleónico<sup>4</sup>. El Derecho administrativo se construye sobre la ruptura que produjo la revolución, sobre la supresión de las corporaciones y de las jurisdicciones, porque nace de la concentración de todas estas tareas en la nueva “persona política” que es el Estado. Antes de la revolución no hay Estado, y por lo tanto, no hay Administración pública ni función administrativa.

¿Qué había entonces? En la construcción de la nueva Administración pública estatal, ¿quedan residuos de lo anterior? ¿Cómo se opone el nuevo Derecho administrativo a la anterior ciencia de la policía? ¿Qué se pierde y qué se gana en este cambio? Para comprender las respuestas a estas cuestiones, y a otras, me parece que el estudio de la policía puede ser un buen observatorio, o –si se prefiere– un taller o un laboratorio.

Es conveniente contextualizar este argumento dentro del concepto historiográfico de “monarquía administrativa” que surge a partir de la asimilación de nuevas teorías económicas como el mercantilismo, hecho que condicionará simultáneamente la aparición de la policía como el saber destinado a la aplicación de tales planteamientos. Así, se encuentra en la policía una expresión de la irradiación de un nuevo discurso del poder que se dirige a asegurar la eficacia de las medidas tomadas por el monarca a partir de los nuevos planteamientos económicos. No supone sólo una legitimación del poder, sino que apoyándose en el origen del poder del rey, de corte religioso y medieval, se adapta a las nuevas tendencias económicas y persigue que sus planteamientos calen verdaderamente en la sociedad. Para conseguirlo, articulará una serie de estrategias y se servirá de la publicación de obras afines a sus planteamientos que contribuyan a la mayor difusión de estas ideas.

---

<sup>3</sup> FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid 2007, pp. 55-70.

<sup>4</sup> En este sentido discrepo de la afirmación de Alfredo GALLEGO ANABITARTE que concibe el paso de la policía al Derecho administrativo como una continuidad y no como una ruptura. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. “La enseñanza del derecho público en España. Un ensayo crítico”, en: BERMEJO CASTRILLO, Manuel Ángel (ed.). *Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal. VII congreso internacional sobre la historia de las universidades hispánicas*, Dykinson, Madrid 2004, pp. 83-234. Estudio publicado en formato monográfico bajo el título *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000)*. Un ensayo crítico, Marcial Pons, Madrid 2002. En este sentido cabe citar a PETIT, Carlos. “De la historia a la memoria. A propósito de una reciente obra de historia universitaria”, *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija de estudios sobre la universidad*, núm. 8, 2005, pp. 247-250.

Se trata de un fenómeno europeo continental, y este es el enfoque que se ha adoptado en estas páginas, pues las reflexiones que se desarrollan en la monarquía española beben continuamente de fuentes foráneas. Sólo estudiando esta circulación en su conjunto se puede comprender lo que estaba sucediendo<sup>5</sup>.

Para el acercamiento a la policía alemana son útiles los estudios de Michael STOLLEIS recogidos en la primera entrega de su monumental obra sobre el derecho público alemán<sup>6</sup>. La obra resalta por presentar la historia del derecho público como la historia de la ciencia jurídica en la que la formación de las disciplinas jurídicas reviste especial interés<sup>7</sup>. Al calor del magisterio de Michael STOLLEIS, Paolo NAPOLI ha investigado sobre la policía francesa desde la historia conceptual<sup>8</sup>. Por su parte, también se han dedicado a la reflexión sobre la historia de la administración los profesores SORDI y MANNORI<sup>9</sup>.

En lo que toca al caso español, se encontra como pionero en lo concerniente al estudio de los cultivadores españoles de la policía a Luis JORDANA DE POZAS<sup>10</sup> inquietud

<sup>5</sup> Sobre la necesidad de un estudio sensible a las peculiaridades del desarrollo de la policía en las distintas zonas de Europa resultan interesantes las reflexiones expuestas en SORDI, Bernardo. "Police/Policey. Linguaggi comuni e difforni sentieri istituzionali nel passaggio dalla polizia dei antico regime all' amministrazione moderna (a proposito di Policey im Europa der frühen Neuzeit, hrsg. von Michael Stolleis unter Mitarbeit von Karl Härter und Lothar Schilling)", *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 16, 1997, pp. 625- 651.

<sup>6</sup> STOLLEIS, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 3 vols., C. H. Beck, Munchen, 1988-1999. El primer volumen, que es el que me interesa está traducido al francés y al italiano: STOLLEIS, Michael. *Histoire du droit public en Allemagne. La théorie du droit public impérial et la science de la police 1600-1800*, Presses Universitaires de France, Paris 1998; STOLLEIS, Michael. *Storia del diritto pubblico in Germania I. Publicistica dell' Impero e scienza di polizia 1600-1800*, Giuffrè editore, Milano 2008.

<sup>7</sup> Es precisamente este sugestivo tratamiento junto a la ambiciosa concepción de la obra lo que despierta la atención de Paolo CAPPELLINI, quien habla del cultivo de una tradidística alemana en materia histórico-jurídica, género literario en el que la obra de Stolleis vendría a ser, en lo que toca al derecho público lo que las publicaciones de Helmut COING y Franz WIEACKER, representan en la historia del derecho privado. Véase, el contenido de esta reseña en la sección "Lecture" de los *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 17, 1988, pp. 464-479.

<sup>8</sup> Las razones que presenta el autor para este acercamiento estriban en las deficiencias de otras orientaciones historiográficas. Así, la historia institucional, absorta en la organización del poder, descuida la lógica que reposa en tal estructura. De otro lado, la historia dogmática de matriz alemana, utiliza las categorías procedentes del derecho romano clásico y medieval tras su reelaboración en el siglo XIX sin atender a las variaciones que han experimentado durante ese período. La historia social, por su parte, muestra una fractura entre el mundo de las normas y el mundo de las conductas. En la búsqueda de un respeto a la autonomía del pasado, el autor ve en los conceptos la expresión del dinamismo de cada experiencia histórica. Véase NAPOLI, Paolo. *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Éditions La Découverte, Paris 2003, pp. 8 -12.

<sup>9</sup> MANNORI, Luca. *Il sovrano tutore: pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Giuffrè, Milano 1994 y MANNORI, Luca. "Per una preistoria della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell' età del tardo diritto comune", *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 19, 1990, pp. 323-504. Encontramos una síntesis en MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo. *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

<sup>10</sup> JORDANA DE POZAS, Luis. "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", en: *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, pp. 435-436. Según el testimonio del autor, su interés por el tema se puede rastrear desde el momento mismo de la preparación a la cátedra a la que opositaba. En este con-

que es acogida por Mariano BAENA DEL ALCÁZAR<sup>11</sup> en un estudio monográfico. Así mismo, se observa alguna contribución de Benjamín GONZÁLEZ ALONSO<sup>12</sup> quien se interesa por el uso de dicho término durante la ilustración española y, recientemente, una enjundiosa contribución en el estudio de la policía por parte de Esteban CONDE NARANJO<sup>13</sup>.

De todo cuanto he recogido a través de éstas y otras lecturas se pone de relieve una renovación de la forma de gobierno y un silencio respecto al tema de la soberanía como medio para legitimar el poder del príncipe<sup>14</sup>. Se comienza presentando el contexto socioeconómico que determina una nueva manera de entender la riqueza del reino y por ello se emprende una actividad de control por parte del monarca, en sintonía con la presencia de un considerable aparato burocrático. Con miras a alcanzar tales fines, el término “policía” expresa la necesidad del orden y del control para alcanzar la felicidad y prosperidad de los ciudadanos. La reflexión en torno a la policía determinará la publicación de obras sobre tal actividad, lo que será fomentado por el monarca en vista a la divulgación de sus planteamientos.

En esta relación causal me he fijado para construir la estructura de estas páginas en las que el hilo conductor es el rol que juega la policía en la política desarrollada por el poder desde el siglo XVII. La relación instrumental desarrollada por el príncipe respecto a esta nueva ciencia es el hilo conductor de estas páginas, punto del que se ha partido para descender a las estrategias y herramientas utilizadas para tal operación. Desde mi perspectiva, este planteamiento se apoya en la pluralidad de acercamientos desde los que se ha abordado el tema.

Considero conveniente insistir en que se trata de una investigación en marcha, de modo que lo que aquí se presenta es un adelanto o avance que pretende dar cuenta de los hallazgos alcanzados como resultado de las indagaciones realizadas hasta ahora.

---

texto, recuerda su viejo amigo Recaredo Fernández de Velasco: “con inmodestia que entonces era juvenil, creíamos él y yo que el momento en que realmente se inició en España la evocación y el estudio de los viejos cultivadores hispanos de la Administración y del Derecho Administrativo fue, precisamente, el de las oposiciones a Cátedras que hicimos juntos hace ahora veinticinco años. En contraste con los programas que regían entonces en todas nuestras Facultades, se dio el caso de que coincidiéramos en insertar en los nuestros, lecciones enteras dedicadas a los orígenes y evolución de las Ciencias administrativas en nuestro país...”.

<sup>11</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

<sup>12</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín. “La raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, en: *De la Ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1995.

<sup>13</sup> CONDE NARANJO, Esteban. *El Argos de la Monarquía. La policía del libro en la España (1750-1834)*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2006.

<sup>14</sup> “Ya que el paso a la monarquía absoluta estuvo acompañado de un esfuerzo doctrinal para explicitar y justificar el poder monárquico. Dicho esfuerzo culminó en la doctrina de la soberanía y el derecho divino del rey. La soberanía aparece perfectamente formulada en la obra de Jean Bodin... El soberano es aquel que no reconoce ningún poder superior, tanto fuera como dentro del reino...”, MOUSNIER, Roland. *La monarquía absoluta en Europa del siglo V a nuestros días*, Taurus, Madrid 1986, p. 126. Así mismo, resulta de interés en cuanto al estudio de Jean BODIN el estudio de SERRANO GONZALEZ, Antonio. *Como lobos entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

## II. MONARQUÍA ADMINISTRATIVA COMO CONCEPTO HISTORIOGRÁFICO

### 1. Nuevos planteamientos económicos, replanteamiento político

Desde mediados del siglo XVII es posible apreciar en el monarca un nuevo interés por intervenir en diversos sectores que hasta ese momento habían permanecido ajenos a su influencia. Esta flamante inquietud puede comprenderse desde la perspectiva de los nuevos planteamientos económicos que permiten al poder una inédita interpretación de la coyuntura social de dicha época.

El monarca medieval se había preocupado principalmente de cuestiones bélicas y hereditarias. Ahora comprende que su poder no sólo depende de la acumulación de nuevos territorios, no es sólo una cuestión cuantitativa, sino también cualitativa. Las doctrinas mercantilistas le hacen colegir que para aumentar su poder es fundamental una buena administración de todos los recursos que se encuentran bajo su jurisdicción.

Constatado el hecho de que la riqueza producida por las rentas privadas repercusión manifiestamente en los ingresos fiscales, el príncipe dirige sus esfuerzos a incentivarla. Bajo tal convicción, se estimula la producción dentro de su territorio<sup>15</sup>.

Se emprende así una política cifrada sobre todo en el intercambio de bienes, lo que supondrá la intervención de poder político en el sector económico. Dentro de este discurso la policía sería el vehículo que conduzca al hombre a la “perfecta felicidad”, lo que se traducirá en el otorgamiento de ordenanzas de policía en las que se realiza un control social en torno al comercio de bienes<sup>16</sup>. Se intenta asegurar mediante la normativa de policía, las condiciones necesarias para un orden que supondrá la consideración de factores productivos tales como la agricultura, la manufactura, el comercio.

Esta perspectiva económica viene a racionalizar el ejercicio del poder en cuanto a su dimensión gubernamental<sup>17</sup>, se hace explícita la relación directa entre la actividad de gobierno, las medidas que se adoptan y el fin que se busca alcanzar. El gobierno descansa bajo la forma de la razón de Estado<sup>18</sup> en virtud de unas reglas que ya no se desprenden únicamente de leyes naturales o divinas ni de abstractos preceptos de prudencia pues todo ello estará al servicio de las razones económicas que se presenten. De manera que el arte de gobernar será el de ejercer el poder según el modelo y criterios económicos.

La atención se centra en la población, a ella se trasladan todas las proyecciones económicas. Ello suscita el interés por el cultivo de nuevos saberes y disciplinas. Desde

---

<sup>15</sup> GUENZI, Alberto. “La expansión europea en el siglo XVII”, en: DI VITTORIO, Antonio (ed.). *Historia económica de Europa. Siglos XV-XX*, Crítica, Barcelona 2003, p. 99.

<sup>16</sup> NAPOLI, Paolo. 2003, pp. 45-48.

<sup>17</sup> FOUCALT, Michel. “La gubernamentalidad”, en: CASTELL, Robert, et al. *Espacios de poder*, La Piqueta, Madrid, 1981, pp.19-20. En el mismo sentido, NAPOLI desarrolla a lo largo de su obra esta idea de racionalidad gubernamental.

<sup>18</sup> STOLLEIS, Michael. *Stato e ragion di stato nella prima età moderna*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 269 donde resalta el influjo de la reforma protestante en esta materia.

esta perspectiva económica, la estadística se presenta como la herramienta idónea para monitorear la producción deseada. Con lo que existe una estrecha relación entre población, gobierno y economía política<sup>19</sup> en este período.

La monarquía administrativa es una expresión acuñada por la historiografía para indicar un fenómeno histórico muy preciso y particular. Se utiliza el término monarquía administrativa para referirse a “una forma de Estado propia del absolutismo maduro caracterizada por el desarrollo de la burocracia pública en dos planos contrapuestos: uno, heredero directo de la tradición medieval y destinado a conservar por sí mismo el ejercicio de justicia, el otro, por el contrario, llamado a desarrollar bajo una muy estricta supervisión central, las competencias relativas a la política fiscal-militar del soberano”<sup>20</sup>.

Pese a ello, en esta investigación, se utilizará el término poder político y no Estado, ni siquiera se hablará de Estado jurisdiccional<sup>21</sup>, dado que se encuentra en ello una antinomia inasumible: la idea de centralización de poder puesta de relieve por el término Estado y la calificación de jurisdiccional. Esto resulta chocante, dado que remite a un poder que se encuentra atomizado en una pluralidad de jurisdicciones<sup>22</sup>.

## 2. *Actividad de control en una sociedad corporativa*

La tradición medieval se mantiene, pero se aprecia una tímida distinción entre el gobierno y la jurisdicción. Esto se evidencia en el uso del término *imperium* como una actividad más creativa pero sin llegar a desgajarse de la función jurisdiccional<sup>23</sup> a la que estaba estrechamente unido<sup>24</sup>.

El poder del príncipe desde mediados del siglo XVII además de evidenciar una creciente preocupación por estas nuevas materias, se dirige a articular nuevos cauces para su actuación. La actitud pasiva de establecer el derecho sujeto a un procedimiento, deja el paso a una mayor actividad por parte del rey.

Dicha tendencia también se traduce en las materias que trata la legislación, la que constituye un vehículo que contiene la justificación del poder regio, cuya funda-

---

<sup>19</sup> FOUCAULT, Michel. 1981, p. 24.

<sup>20</sup> MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo. 2001, p. 100.

<sup>21</sup> Cfr. FIORAVANTI, Maurizio. *El Estado Moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Trotta, Madrid 2003, pp. 16-22.

<sup>22</sup> A modo de ejemplo véase, GARRIGA, Carlos. “Orden jurídico y poder político en el antiguo régimen”, *Istor. Revista de historia internacional*, México, 2004; MANNORI, Luca. “Genesis dello Stato e storia giuridica”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 24, pp. 485-505. De igual modo, la crítica del paradigma estatista se encuentra presente en la producción historiográfica de Bartolomé CLAVERO y Antonio Manuel HESPANHA.

<sup>23</sup> MANNORI, Luca. “Per una preistoria della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici appariti nell’età del tardo diritto comune”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 19, 1990, p. 358.

<sup>24</sup> MESTRE, Jean-Louis. *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 111-112.

mentación es elaborada por la doctrina<sup>25</sup>. En tal sentido, Antonio Manuel HESPANHA ha calificado de “violencia dulce” la manera en que la dogmática de la época sugiere subliminalmente la organización jerárquica<sup>26</sup>.

En el marco jurisdiccional, mediante las corporaciones se alcanzan los fines perseguidos por sus integrantes, es lo que los florentinos han venido a llamar autoadministración corporativa<sup>27</sup>. Por su parte, el monarca asumía un rol de restablecimiento del orden instaurado en virtud de la *iusdictio* con la que se hallaba revestido. Con lo que intervenía a través de sentencias, cuando sus súbditos sometían a su consideración algún litigio y otorgando leyes. Se observa que el monarca asume un rol más activo sin que ello suponga una ruptura del marco jurisdiccional. Respetando la estructura de la sociedad, desplegará una actividad de control sobre las corporaciones para asegurarse de que los distintos sectores de su interés marchen conforme a las metas propuestas por su política económica.

La policía se inscribe en una dimensión municipal, de manera que cabe establecer una distinción entre el gobierno de todo el reino y el de una ciudad. De esta manera, la policía se acomoda a las realidades particulares de aquella. Dicha distinción será demarcada con mayor nitidez hacia la segunda mitad del siglo XVI<sup>28</sup>.

Así, se estructura un gobierno a nivel municipal que permite alcanzar el dominio sobre un territorio y el control de sus habitantes. A partir del siglo XVII se observará cómo la distinción anotada se traduce en el trasiego que se establecerá entre el gobierno de todo el reino y las de una ciudad. Tal aproximación se explicará en el interés por parte de la soberanía por estructurar un discurso sobre el poder de la ley, preocupación que se efectuará mediante el otorgamiento de reglamentos, los cuales constituirán una acción propiamente administrativa<sup>29</sup>.

En ello apreciamos uno de los aspectos principales que articulan este discurso. La policía, surgida en el contexto de la ciudad, como lo muestra claramente su origen etimológico, en total sintonía con la sociedad, se difunde en un ámbito mayor. De esta manera, el gobierno de policía, circunscrito inicialmente al terreno de la ciudad, se irradia a un espacio mayor: al del gobierno de todo el reino.

<sup>25</sup> DURAND, Bernard. “Les instruments juridiques du pouvoir monarchique en France, 1500-1800”, en: PADOA-SCHIOPPA, Antonio (ed.). *Justice et législation*, Presses universitaires de France, Paris, 2000, p. 347.

<sup>26</sup> HESPANHA, Antonio Manuel. *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, pp. 52-54.

<sup>27</sup> MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo. 2001, pp. 17-22. Con lo que el poder real ha de respetar la esfera de autonomía que ostentan los espacios corporativos, lo que se ha venido a denominar también “autotutela corporativa” como se puede observar en CLAVERO, Bartolomé. “Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville (a propósito de ‘Une et indivisible’ de Mannoni, ‘Sovrano tutore’ de Mannori, y un curso mío)”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 24, 1995, pp. 417-468.

<sup>28</sup> NAPOLI, Paolo. 2003, p. 27.

<sup>29</sup> NAPOLI, Paolo. 2003, p. 28.

### III. LA CIENCIA DE LA POLICÍA

La aparición de una compleja estructura gubernamental es el elemento más representativo de la monarquía administrativa a que se acaba de referir. El fin del sostenimiento de los gastos ocasionados por la guerra se verá reemplazado hacia finales del siglo XVII por el aumento de los ingresos fiscales mediante el empeño por alcanzar una mayor generación de riqueza. Como medio para alcanzar tal fin, se despliegan una serie de instrumentos entre los que cuenta el discurso articulado sobre el término de la policía. La policía se corresponde con el gobierno del territorio, circunscripción dentro de la que se desplegará la imposición fiscal de sus habitantes.

#### 1. *La conveniente amplitud de un vocablo antiguo*

La primera cuestión a la que es necesario enfrentarse es señalar las claves culturales de la época a tratar. A cada período histórico corresponde una mentalidad y una cultura propia. El acomodo del discurso a estas categorías comprometerá el éxito de toda empresa por recrear aquel tiempo pretérito. De estas consideraciones se encuentran impregnados trabajos como los de Pietro COSTA o Paolo NAPOLI. El lenguaje jurídico se presenta como un ámbito especialmente relevante para extraer la teoría y la práctica desde el punto de vista jurídico<sup>30</sup>.

El término “policía” posee un origen etimológico clásico: la *politeia* griega y la *politia* latina. Con lo que dicho término se encuentra vinculado con el de la política, y tendrá su predicamento en el *vivir político* de MAQUIAVELO. Ello manifiesta la profunda relación establecida entre policía y comunidad política, así como el profundo arraigo del término en la mente de los ciudadanos.

Así, se observa que el concepto de policía en la edad moderna deriva de la tradición aristotélica y escolástica y se presenta como propia de la edad media donde el poder se articula dentro de un entramado complejo de cuerpos intermedios<sup>31</sup>.

Con el Renacimiento, la reforma y las guerras de religión se disuelve la unidad político-religiosa que caracterizaba al pensamiento occidental. La secularización de las relaciones políticas deja sentir su impronta. El universalismo y la unidad que impregnaba la sociedad medieval quedan rotos, mientras que la dimensión corporativa da paso al sentir individualista. En este panorama, la acción del gobierno se emancipa del campo ético, con lo que la política y la policía pasan a ser asimiladas dentro de la doctrina del gobierno tras desembarazarse de la filosofía moral. En este contexto, existe una recepción de la obra de Aristóteles en cada confesión religiosa, que evidenciará la separación entre

<sup>30</sup> ÁLVAREZ ALONSO, Clara. “Pietro Costa o la coherencia sostenida”, en: COSTA, Pietro, *Ciudadanía*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 19.

<sup>31</sup> SCHIERA, Pierangelo. “A polícia como síntese de ordem e de bem-estar no moderno Estado centralizado”, en: HESPANHA, Manuel Antonio. *Poder e instituições na Europa do antigo regime*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1984, p. 312.

teología y política así como un intento de racionalización de la actuación política<sup>32</sup>. Es esta independencia respecto al ámbito religioso la que determinará que la policía pase a ocupar un lugar propio.

Surge la *politica ordinatio* a inicios del siglo XVI como aquella actividad ordenada a dirigir la conducta del reino, remarcándose una vez más la connotación territorial del término. Dicha conducta se corresponde con el aseguramiento de la convivencia social. Constituye una conducta del reino, una guía para la colectividad. La policía deviene así en un buen orden, que hunde sus raíces en la *prudencia civilis* de los hombres de Estado propia del siglo XV. La policía en este momento se funde con el orden social y determina la convivencia<sup>33</sup>. Con lo que es en la edad moderna cuando la policía ya no sólo se le relaciona con la comunidad política sino que se vincula con el bienestar de la misma, con su prosperidad y seguridad.

En territorio castellano el término “policía” no se importa durante la ilustración sino que ya hacia el siglo XV se habla de buena policía para referirse a la razonable disposición y discurrir de las cosas. Así mismo no es utilizado solamente en el plano jurídico, ya que se encuentra presente en textos de diversa índole incluso en los de corte literario. Sin embargo, es un término acogido con entusiasmo por los ilustrados para ser utilizado con mayor énfasis en el ámbito jurídico y político.

Ante la relativa indistinción entre policía y política, característica de los orígenes de la policía, cabe preguntarse qué es lo que se entendía como política. La política a la que se hace referencia a partir del siglo XV es la filosofía práctica, entendiéndose por ella, aquella que enseña a gobernar al pueblo justamente, mantener al pueblo de una ciudad o región en paz y unión. Es ésta la función del arte de la política en esta acepción. De modo que política y policía comparten esta función, y será en este sentido concreto que la policía se constituirá en todo aquello que atienda a la racionalidad necesaria para alcanzar eficazmente el objetivo trazado.

Ello se constata con el hecho de que la escolástica reiteradamente clasifica dentro de la filosofía práctica a la política como doctrina de la *polis*, la economía como doctrina doméstica y la ética como doctrina del individuo<sup>34</sup>.

De esta manera, política y policía se asimilan. Se entremezclan en un tejido que se exterioriza en el aparato político. Surge, en este contexto, la expresión buena policía para resaltar esta disciplina social que se impone a los distintos aspectos de la vida cotidiana. Lo que se traducirá en normas de policía, las cuales se multiplicarán dado el amplio campo que comprende ésta.

<sup>32</sup> STOLLEIS, Michael. *Storia del diritto pubblico in Germania I. Pubblicità dell' Impero e scienza di polizia 1600-1800*, Giuffé editore, Milano, 2008, p. 120.

<sup>33</sup> MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo. 2001, pp. 133-135.

<sup>34</sup> SCHIERA, Pierangelo. 1984, p. 314.

Con ocasión de la necesidad de promulgación de las normas de policía, el monarca tendrá ocasión de consolidar su autoridad. Para resaltar este fenómeno se habla de Estado de policía para resaltar el ámbito reservado al soberano, mientras que se habla de Policía general para referirse a la que corresponde al Parlamento. Se establece de esta manera un vínculo estrecho entre el plano institucional y el de las normas reglamentarias<sup>35</sup>. Se ha de resaltar que este término no constituye un anacronismo sino sencillamente el respeto a una expresión que evidencia la concentración del poder político en manos del monarca pero no su monopolio, el cual se dará tras la revolución liberal.

En el siglo XVII, se puede observar que en el campo teórico francés se define a la policía como un orden público dentro de cada ciudad. Paulatinamente asistiremos a la traslación de este orden propio de la ciudad hasta adquirir un mayor alcance territorial.

Así mismo, ese orden reflejará la imagen del poder, puesto que el buen orden será un resultado de la actividad de gobierno. Dentro del esquema jurisdiccional se asiste a un cambio llamativo: el paso de un planteamiento donde el orden se encuentra preestablecido y al que sólo se puede “restablecer” de manera declarativa, a otro en el que el orden es fruto de una potestad y debe ser “creado”.

Se puede apreciar cómo el término policía, en este contexto, alude a dos significados: uno material y otro formal. El material se refiere al estado de buen orden de una comunidad; el formal, a la práctica normativa que establece tal orden<sup>36</sup> y que se corresponde con la soberanía.

Así mismo, la policía se inserta en el aludido marco histórico como una condición de existencia propia de la sociedad. Como un instrumento que con vistas a asegurar tal finalidad se manifiesta en el control. El control que no es visto todavía como una intromisión en la vida privada, algo que sólo ocurrirá posteriormente. Dicho control no se cuestiona en el marco jurisdiccional, puesto que se acopla en la idea de un orden dado, que impregna dicho período.

La policía se inscribe en una dimensión municipal, de manera que cabe establecer una distinción entre el gobierno de todo el reino y el de una ciudad. De esta manera, la policía se acomoda a las realidades particulares de aquélla. Dicha distinción será demarcada con mayor nitidez hacia la segunda mitad del siglo XVI<sup>37</sup>.

Así, se estructura un gobierno a nivel municipal que permite alcanzar el dominio sobre un territorio y el control de sus habitantes. A partir del siglo XVII se observará cómo la distinción anotada se traduce en el trasiego que se establecerá entre el gobierno de todo el reino y el de una ciudad. Tal aproximación se explicará en el interés por parte del soberano por estructurar un discurso sobre el poder de la ley. Esta preocupación se

---

<sup>35</sup> MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo. 2001, p. 139.

<sup>36</sup> NAPOLI, Paolo, 2003. pp. 21- 25.

<sup>37</sup> NAPOLI, Paolo, 2003. p. 27.

manifiesta en el otorgamiento de reglamentos, que constituyen una acción propiamente administrativa<sup>38</sup>.

En ello apreciamos uno de los aspectos principales que articulan este discurso: el gobierno de policía, circunscrito inicialmente al terreno de la ciudad, se irradia al espacio más amplio del gobierno de todo el reino.

Si bien es cierto que desde el fin del siglo XVI la policía cobra importancia, se ha de señalar que la relevancia presente en el plano normativo no se tradujo sin embargo en una reflexión teórica. El mencionado vacío y la necesidad de su encuadramiento dentro de la soberanía es estudiado por el *Traité des seigneuries* por Charles LOYSEAU, en la que ya se encuentra trazada una demarcación de su ámbito sapiencial. En esta obra, el autor da un tratamiento doctrinal a la actuación de la policía, individualizándola en el campo jurídico. Se comprueba cómo la finalidad específica de la policía se pone de relieve y reclama su reconocimiento como una rama jurídica diferenciada de otras, como el Derecho civil, criminal y procesal.

La policía es definida por LOYSEAU como “el poder de hacer reglamentos particulares para todos los habitantes de su distrito o territorio, que excede al poder de un juez pues no es un poder de pronunciarse entre demandante y demandado...sino un poder que proviene del Príncipe y que se refiere a sus reglamentos como leyes y ordenanzas particulares que son llamadas propiamente edictos”. Queda pues patente en esta definición el proceso de paulatina separación que se traba entre policía y justicia.

Es así como la policía constituye un tema a ser tratado por las ordenanzas generales. De manera simultánea, a nivel local, se dirigirá a satisfacer las necesidades más urgentes en ese ámbito. De esta manera, se genera una ordenación social que asegura el control del poder real sobre un territorio y su población. En tal sentido, LOYSEAU habla de “reglamentos que vinculen a todo un pueblo”, con lo que la obediencia de los destinatarios de dichas normas venga determinada por la autoridad del poder del que dimana<sup>39</sup>.

## 2. *La útil asignación de un nuevo contenido*

Hacia mediados del siglo XVII la política mercantilista, cifrada sobre todo en el intercambio de bienes, supondrá la intervención de poder político en el sector económico. Dentro de este discurso la policía sería el vehículo que conduzca al hombre a la “perfecta felicidad”, lo que se traducirá en el otorgamiento de ordenanzas de policía en las que se realiza un control social en torno al comercio de bienes<sup>40</sup>. Se intenta asegurar mediante la normativa de policía, las condiciones necesarias para un orden que supondrá la consideración de los factores productivos como la agricultura, la manufactura, el comercio.

<sup>38</sup> NAPOLI, Paolo, 2003. p. 28.

<sup>39</sup> NAPOLI, Paolo, 2003. pp. 31-34.

<sup>40</sup> NAPOLI, Paolo, 2003. pp. 45-48.

En este itinerario, el término policía se convierte en uno de los más utilizados en el discurso ilustrado. Se identifica con el gobierno, hasta el punto de ser utilizados uno y otro indistintamente en el siglo XVIII para referirse a la seguridad y la búsqueda de bienestar<sup>41</sup>.

La policía del siglo XVIII supondrá la interacción entre la autoridad política y los individuos mediante la policía. En este contexto, la policía supondrá un instrumento que integre los intereses estatales y particulares. De manera que supone tanto la presencia de la voluntad del soberano cuanto el aseguramiento de las condiciones necesarias para el desarrollo del individuo como miembro del cuerpo político. Así se inserta en la vida ordinaria de los ciudadanos al tiempo que se consolida como forma particular de poder<sup>42</sup>.

El desarrollo de la policía se evidenciará tanto a nivel normativo como en la literatura jurídica que se ocupará de ella como tema de reflexión. En tal sentido, se asiste a la presencia de una serie de códigos y diccionarios que recogen las ordenanzas dadas sobre la materia, facilitando así su consulta. Entre ellos, resalta *Le Traité de Delamare*.

De esta manera se gesta un intenso debate político, económico y jurídico en el que la policía se presentará como nexo de unión entre la soberanía y los individuos que será cuestionado en el plano económico por los fisiócratas en el siglo XVIII. La fisiocracia, supone una reacción frente al intervencionismo del monarca estimulado por el mercantilismo. Los fisiócratas, por el contrario, planteaban que el sistema económico precisamente debía sujetarse a las leyes internas del mismo, con la consiguiente abstención del poder político, pues constituye un medio artificial para la generación de riqueza, la cual había de obtenerse mediante la producción agrícola.

Así, QUESNAY califica a la policía de arbitraria al constituir un factor que obstaculiza el comercio entre las provincias. La necesidad de respetar la fluidez en la circulación de los bienes, sustrato de la crítica del fundador de la fisiocracia, supone la necesidad imperiosa de que se reformule el orden político<sup>43</sup>.

El debate económico se muestra como un factor primordial, ya que el poder político acomodará su actuación a aquél. Se toma conciencia de que el poder de un reino responde a su riqueza, no sólo a su extensión, y así se interviene en orden a asegurar una producción acorde con el fin perseguido.

A la discusión económica se sucede la política y cultural, se suma una incipiente toma de conciencia centrada en que el control de policía constituye una intromisión en la vida privada que atenta contra las libertades de los individuos. Ello se hace especialmente visible en todo lo concerniente a las medidas orientadas a la censura de libros y al control de su impresión.

---

<sup>41</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín. 1995, pp. 164- 167.

<sup>42</sup> NAPOLI, Paolo. 2003, pp. 62-63.

<sup>43</sup> NAPOLI, Paolo. 2003, pp. 72-74.

Debido a estas cuestiones, la reflexión sobre la policía en el siglo XVIII estará dirigida a anclar el concepto de policía como un elemento subsidiario de la actividad jurisdiccional y a delimitar su actuación en la vida social<sup>44</sup>.

Así podemos comprender el origen de la modernización de la policía a fines del siglo XVIII, con base en tres condicionantes: el factor social (la práctica comercial y el discurso económico); la cuestión cultural (la opinión pública y la crítica de las formas de control tradicional en el pensamiento) y el tema jurídico (la aparición de la Administración pública en un sentido técnico). El diálogo entre sociedad y poder político, puesto de relieve en estos factores, se traducirá en el correlativo acomodo de la normativa de la policía.

En este orden de ideas, el ámbito municipal parece un espacio privilegiado para la satisfacción tanto de las necesidades individuales como para la prosperidad colectiva. Ello debido a que se persigue tanto la asistencia pública como la erección de un eficiente sistema fiscal, inspirado en la reflexión fisiocrática.

En el estudio de la concentración administrativa en Francia, se ha visto en las municipalidades un canal que comunica el centro con la periferia, el monarca y sus súbditos. Esto se puede apreciar en la subvención por parte de la monarquía de la actividad realizada por los cuerpos intermedios en este ámbito territorial<sup>45</sup>. Así, esta forma de gobierno sobre el territorio y su población supondrá un verdadero ligamen que teje la autoridad soberana con el gobierno municipal, encargado de velar por los intereses locales.

El gobierno municipal constituye así, un dispositivo de control político del espacio<sup>46</sup>. De manera que el poder, mediante la organización del territorio, establece un vínculo con los individuos. El territorio se transforma en un instrumento para la proyección del poder, un vehículo que lo haga visible en la circunscripción territorial de aquéllos.

De esta manera, se observa que la policía es un término que se utiliza al servicio de los intereses del monarca. Se aprovecha su raigambre tradicional para facilitar su aceptación por los ciudadanos, y su amplio contenido para cobijar los distintos acentos que se le quieran atribuir.

Así, la policía constituye un medio técnico que se utiliza para alcanzar la pretendida felicidad de los individuos. Con lo que existe un discurso apoyado sobre el bienestar de los súbditos que esconde el beneficio que supone, para el monarca, usarlo como un medio para

---

<sup>44</sup> NAPOLI, Paolo. 2003, pp. 67-68.

<sup>45</sup> MANNONI, Stefano. *Une et indivisible, Storia dell' accentramento amministrativo in Francia I. La formazione del sistema (1661-1815)*, Giuffrè editore, Milano 1994, pp. 203-207. Así mismo se ve en ello el antecedente de lo que tras la revolución liberal, y la demarcación entre sociedad civil y Estado que dicho acontecimiento supuso, se denominará poder municipal.

<sup>46</sup> HESPANHA, Antonio Manuel. 1993, pp. 100-102.

alcanzar sus fines<sup>47</sup>. Efectivamente, el discurso es articulado por el poder político según sus intereses, pero con la habilidad necesaria para ganar la aceptación de sus destinatarios. El estímulo, prevención y sanción encuentran cobijo en la “paternidad” del monarca<sup>48</sup>. Pero tras ese discurso, se esconde una nueva actitud en la que la vigilancia se abre paso, se trata de vigilar constantemente y en todos los ámbitos<sup>49</sup>. La idea del monarca como un padre de familia dentro de su reino se proyecta en un poder doméstico en virtud del cual se hace cargo de los grupos marginales de la sociedad como los vagabundos, ociosos o prostitutas. Dicha idea también encuentra cobijo en la proyección paternalista de una potestad económica por la que interviene en las cuestiones vinculadas con los ingresos fiscales y el establecimiento de unas condiciones económicas que generen bonanza económica<sup>50</sup>.

Se plantea el bienestar de los ciudadanos como la única finalidad que explica el control que establece el poder político. Además se trataría de una práctica necesaria, dado su remoto origen. El bienestar y la seguridad públicos son los fines de los súbditos, su noción general ya ha sido establecida desde antaño y al monarca sólo le corresponde establecer los detalles concretos de la misma.

En el siglo XVIII surge en Alemania la ciencia de la policía, es decir, se empieza a dar una teorización de lo acontecido hasta entonces. Se trata de una teoría científica que estudia la política interna de los territorios germanos. Lo que se traduce en tratados sobre comercio, finanzas, tributos, agricultura, caza y pesca, medicina y política demográfica<sup>51</sup>. Se ha de precisar que la diversidad temática se corresponde con el amplísimo ámbito de actuación que comprende la policía. Aunque dicho terreno varíe según la definición que realicen los tratadistas, pues hay algunos que la conciben de manera más restrictiva y precisa, mientras que otros realizan una dilatada enumeración de temas.

Sin embargo, en todos estos textos se encuentra la intersección de la ética, la economía y la política, lo cual, además de reafirmar el vínculo que se ha presentado en las líneas anteriores, es signo inconfundible de la irradiación del ámbito doméstico al de la ciudad<sup>52</sup>. Con lo que se consigue cerrar el círculo: la policía sigue un proceso que se inicia en el ámbito doméstico y se extiende al de la ciudad, y de allí a todo el territorio que rige el monarca.

### 3. *Nuevos ámbitos de actuación, plasticidad de un término*

Se observa así cómo la imprecisión del término policía es aprovechada para atribuirle un contenido de control en el ámbito interno que se muestra como ne-

<sup>47</sup> NIETO, Alejandro. “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”, *Revista de Administración pública*, núm. 81, 1976, p. 46. Aunque no compartimos su planteamiento estatalista al aproximarse a la experiencia jurídica moderna.

<sup>48</sup> Como se evidencia en el rol de médico que realiza el monarca, una manifestación más de la preocupación paternal del monarca por sus súbditos. Para tal efecto, véase CONDE NARANJO, Esteban. 2006, p. 207.

<sup>49</sup> FOUCAULT, Michel. *La verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona, 1995, p. 100.

<sup>50</sup> MANNORI, Luca. 1990, pp. 428-431.

<sup>51</sup> STOLLEIS, Michael. 2008, p. 440.

<sup>52</sup> STOLLEIS, Michael. 2008, p. 441.

cesario para alcanzar la tan ansiada prosperidad. Dicha estrategia se corresponde con un discurso del poder que pretende persuadir, hacer amable su acatamiento. La policía es en tal sentido una expresión más del “soberano tutor”, de un príncipe que paternalmente cuida de sus súbditos y, precisamente por ello, emprende tales medidas.

La extensión del ámbito de la policía impide un tratamiento exhaustivo de cada actividad descrita con lo que se limitará a presentar algunos ejemplos que ilustren cómo se ejerce tal control sobre determinadas actividades.

Así, la salubridad se predica no sólo de los mercados sino también de los lugares destinados al entierro. La opinión pública en la Francia del siglo XVIII polemiza si la sepultura ha de realizarse en los templos o en lugares distintos. La tradición de enterrar en los templos y lugares sagrados, especialmente arraigada en los estamentos con mayor solera, se ve cuestionada debido al peligro de la propalación de epidemias. A tal efecto, el gobierno ordena hacer uso de los cementerios y exhumar los cuerpos de sus sepulturas ancestrales, incluso los pertenecientes a comunidades religiosas como la de SAINTE CLAIRE<sup>53</sup>.

En el planteamiento mercantilista de COLBERT la exportación ha de conseguirse mediante el control de la calidad por parte los fabricantes y el control público de los precios. Para ello, se designa a unos inspectores de manufacturas para vigilar el fiel cumplimiento de las normas reglamentarias sobre el particular. La actuación de estos inspectores perseguía diferentes fines, entre los que ocupaba el primer lugar, la represión de los fraudes, que pudieran ocasionar pérdida de confianza y el consiguiente descenso en la demanda del producto<sup>54</sup>.

En lo que toca al orden público, cabe mencionar que comprende un ámbito mucho más restringido que el de la policía. En opinión de Enrique MARTÍNEZ RUIZ, es un tema central que reviste una importancia medular en cuanto a funcionamiento del antiguo régimen atañe. Según dicho autor, los espacios de reflexión preferidos por los historiadores han sido la administración de justicia; las fuerzas del orden; los delincuentes, los delitos y penas<sup>55</sup>. Estos espacios de reflexión se corresponden con las diversas dimensiones de lo referido al orden público.

Para efectos del objeto de estudio se centrará en el segundo tema de reflexión, en vista de que nos situamos en un momento en que el gobierno cobra independencia respecto de la justicia. En el Setecientos de la monarquía borbónica, se asiste a una militarización de orden público de corte centralizado, encarnada en la Superintendencia

<sup>53</sup> THIBAUT-PAYEN, Jacqueline. “Salubrité publique et sépulture: un exemple d’administration judiciaire au XVIIIe siècle”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 26, 1997, pp. 183-240.

<sup>54</sup> MINARD, Philippe. “L’œil et la main de l’Etat: les missions des inspecteurs des manufactures en France au XVIIIe siècle”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 26, 1997, pp. 85-137.

<sup>55</sup> MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. “Seguridad y orden público en la modernidad: Consideraciones historiográficas y metodológicas”, *Revista de Historiografía*, núm. 2, 2005, p. 122.

del orden y la seguridad de las ciudades, lo que tal vez explique el poco conocimiento que se tiene del entramado en el ámbito local<sup>56</sup>.

En el siglo XVIII se producen dos avances muy significativos en la sociedad y política: la de la burguesía y la de los militares. El ascenso de la burguesía se corresponde con un incremento de su poder económico, del que se valdrá para obtener el político. Los militares se situarán de igual modo en lugares importantes dentro del poder. Se observa que el ejército del Antiguo Régimen, que es un ejército al servicio del rey se adapta a los intereses del mismo. En esta medida, el ejército no sólo se dirige hacia el ámbito exterior, mediante la guerra con otros reinos, sino que se vuelca también hacia el interior del territorio, en búsqueda de alcanzar el orden y seguridad ciudadanos<sup>57</sup>.

Al crecimiento de las ciudades a inicios del siglo XVII le sucede una tendencia al control de la población y el territorio hacia fines del siglo XVII y comienzos del XVIII. Se busca nuevos procedimientos para asegurar el orden y velar por el mantenimiento del progreso económico que acompañaba el incremento demográfico. Es así como las principales ciudades se convertirán en verdaderos laboratorios para las medidas represivas y preventivas, que se articulan en torno a la policía como manifestación urbana de la autoridad<sup>58</sup>.

Hacia el siglo XVIII se plantea una reforma, para así poder atender a los reclamos de seguridad que eran dirigidos desde las regiones y las provincias, así como poner remedio a las acechanzas de contrabandistas y malhechores y asegurar la defensa de los ingresos reales<sup>59</sup>. Ello se evidencia con el gobierno de Carlos III, quien en su política de militarización del orden público promulga a estos efectos la Instrucción para la persecución de malhechores y contrabandistas del 29 de junio de 1784. En esta norma se determina que los Capitanes y Comandantes Generales de los diferentes territorios se hagan cargo del orden y represión de la delincuencia. De manera que el ejército se muestra estrechamente vinculado con las tareas de policía y encuentra su principal motivación en la situación de desorden social y perjuicio para los ingresos fiscales que producía la proliferación del contrabando de tabaco<sup>60</sup>.

La policía también deja sentir su impronta en el ámbito de la producción libresca. Para alcanzar la pretendida seguridad que el gobierno por policía se había propuesto alcanzar se propone intervenir en todas las esferas y dimensiones posibles de la vida cotidiana. En este sentido, el ámbito intelectual no podía ser olvidado. Por ello, se observa cuidadosamente los contenidos de la producción libresca de entonces.

---

<sup>56</sup> MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. 2005, p. 124; MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. "Milicia y orden público: crisis en el sistema de seguridad español del siglo XVIII y el expediente de Reforma", *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 29, 2004, p.8.

<sup>57</sup> MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. "El largo ocaso del ejército español de la Ilustración: Reflexiones en torno a una secuencia temporal", *Revista de Historia Moderna*, núm. 22, 2004, p. 431.

<sup>58</sup> MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. 2005, p. 125.

<sup>59</sup> MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. 2004, p. 43.

<sup>60</sup> PALOP RAMOS, José-Miguel. "La militarización del orden público a finales del reinado de Carlos III. La Instrucción de 1784", *Revista de Historia Moderna*, núm. 22, 2004, p. 454.

El cuidado paternal que prodiga el monarca a sus súbditos se trasluce en una serie de prohibiciones y obligaciones en este ámbito. La siempre atenta mirada del monarca se representa así bajo la alegoría del personaje mitológico *Argos*, que con sus cien ojos vigila atentamente las costumbres y actuaciones de los ciudadanos.

La policía del libro se ejerce a través del impreso. El monarca, sabedor del influjo de la lectura en la difusión de ideas en la sociedad, articula un discurso legitimador de su actuación. Este interés se traduce en la difusión de obras en sintonía con la voluntad del monarca. Un ejemplo podemos encontrarlo en la obra “Colección de máximas, preceptos y consejos para los Señores Yntendentes Corregidores y Alcaldes” de Valentín DE FORONDA quien se dirige a la Secretaría de Estado en los siguientes términos “... Ahora solo resta Excmo. Señor, que VE se digne de presentar mis tareas a SM y si fuese tan feliz que las apruebe, inmediatamente las imprimiré a mi costa, y pondré a los pies de mi Rey y Señor mil ejemplares, para que se puedan distribuir con su Real permiso entre los Corregidores e Intendentes...”.

El caso presentado muestra la estrecha relación existente entre los libros de policía y la policía del libro. El interés expresado con la policía del libro, es decir el control del contenido de las obras inconvenientes, se corresponde en la aprobación de las obras que se muestran útiles para difundir los intereses reales. En otras palabras, se promueve la circulación de libros de policía afines a los intereses de la Corona. De esta manera, la actividad preventiva de control se correspondía con la de fomento y aliento, según la orientación de las obras. Así, la obtención de licencia para la impresión de libros se manifiesta como una medida concreta de control, como se aprecia nítidamente en el siglo XVIII por parte del Consejo de Castilla<sup>61</sup>.

El control ejercido por la Corona se diferencia del ejercido por el Santo Oficio, que realizaba un rechazo de las obras mediante la ostentación de quemas y prohibiciones públicas. El monarca no se limitaba únicamente a impedir la circulación de libros contrarios a sus postulados, sino que impulsaba la difusión de aquellos que simpatizaban con sus intereses<sup>62</sup>.

El monarca proyecta su imagen paterna pero también se presenta a sus súbditos como médico. En este ámbito se habla de policía literaria o medicina de libros. Estas imágenes se complementan armoniosamente en las manifestaciones de la policía. De una parte, la imagen de un padre que cuida devotamente de sus vástagos con la intención de alejar de ellos todo mal. De otra, la de un médico que se encarga de extirpar todo brote de infección que pueda presentarse en la sociedad y de realizar una labor preventiva<sup>63</sup>.

El maridaje entre el discurso del poder y el oficio de médico se plasma en la producción científica de la época, como es el caso del *Cours de médecine legale, judiciaire*,

<sup>61</sup> CONDE NARANJO, Esteban. “Libros de policía, policía de libros”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, núm. 35, 2006, pp. 568-571.

<sup>62</sup> CONDE NARANJO, Esteban. 2006, p. 572.

<sup>63</sup> CONDE NARANJO, Esteban. 2006, p. 586.

*théorique et pratique* de Jean-Jacques BELLOC. En él se distingue la medicina legal propiamente dicha, es decir, aquella que aporta al legislador directrices para el otorgamiento de normas de índole médica, y la medicina administrativa, también llamada policía médica, en la que se desarrollan las medidas que han de ser utilizadas para el tratamiento de epidemias, reducir el número de contagios y acabar con las enfermedades contagiosas dentro de una ciudad o territorio<sup>64</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

El estudio de la ciencia de la policía se ha desarrollado por los distintos investigadores desde puntos de vista diversos. Encontramos así trabajos centrados en la historia conceptual y otros en la formación de las disciplinas jurídicas.

Generalmente se ha estudiado la policía como antesala del derecho administrativo. Esto ha permitido subrayar el creciente peso de lo gubernativo frente a la justicia en el desarrollo de los tipos de gobierno a lo largo de la edad moderna. Así, la ciencia de la policía se ha visto como un instrumento más en el asentamiento de la administración pública. Esta visión continuista ha impedido en ocasiones una reflexión pausada sobre la sociedad que impulsó estos cambios.

Es importante resaltar la presencia de un discurso elaborado desde el poder, que haciendo uso de la caracterización paterna del monarca y de su plasmación en lo económico, logra implantar la política económica deseada en la vida diaria de sus súbditos. Para tal fin, se sirve de la labor de juristas acordes con los planteamientos del monarca.

Se elabora un nuevo discurso del poder, que busca moldear a la sociedad y enfatiza una mayor intervención del rey. Éste deja el rol pasivo de juez para intervenir cada vez más, en virtud a su nuevo rol, como garante de ese necesario control que ha de instaurarse para alcanzar el bien general.

---

<sup>64</sup> CONDE NARANJO, Esteban. "La medicina de Estado", *Historia, Instituciones, Documentos*, núm. 33, 2007, p. 82. Es así como al decir del mismo autor "Convergen a la perfección en la figura del rey las actitudes tutelantes paternas, económicas y médicas. Su actuación se configura, en efecto como punto de confluencia de las vertientes básicas de la policía: la vigilancia y la prevención", en CONDE NARANJO, Esteban. 2006, p. 198.