

Atlas historiográfico de la Policía Nacional de España (1824-2024)

Historiographic Atlas of the National Police of Spain (1824-2024)

Francisco José Carmona Obrero

Comisario, doctor en Historia y licenciado en Derecho.

fjcarmonahistoria@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.14201/cp.32335>

Recibido: 05-05-2025 | Aceptado: 17-06-2025

Resumen

El atlas historiográfico de la Policía Nacional española se constituye en una herramienta de investigación con el fin de ordenar, según un criterio cronológico, con una metodología científica, los hechos, datos y actores relacionados con la historia de la Policía. Se han contemplado las líneas y las publicaciones historiográficas hasta ahora producidas, una primera basada en la producción de los propios policías historiadores, con una etapa inicial que puede calificarse de recogida de datos, de ordenación, de gran calidad, y una segunda iniciada en la década de 1980, sustentada en una metodología rigurosa y científica en cuanto al tratamiento de las fuentes y de la bibliografía existente en el ámbito de los nuevos historiadores policiales. Asimismo, se ha analizado y aportado al atlas historiográfico de la Policía la corriente académica centrada en las investigaciones de los historiadores de la Universidad e instituciones académicas, la mayoría de ellas centrada en otro objeto, pero aportando, indirectamente, planteamientos e interpretaciones sobre la historia policial que no pueden eludirse.

El fundamento principal que se persigue con este atlas es contribuir a completar las investigaciones producidas, precitadas, pero sin obviar un análisis concreto de los actores, de las normas jurídicas producidas que no han sido analizadas al detalle, así como realizar una exégesis de las mismas, y todo ello en el marco de las relaciones históricas entre España y su policía desde el 13 de enero de 1824 al 13 de enero de 2024.

Palabras clave

España; Estado; Administración; Ciudadano; Derechos; Civilismo; Militarismo; Seguridad; Orden; Legislación; Codificación; Atlas; Policía; Vigilancia.

Abstract

The historiographic atlas of the Spanish National Police is a research tool which, based on chronological criteria as well as scientific methodology, aims to order the facts, data and actors related to the history of the Police Force. The historiographical lines and publications issued so far have been studied, the first ones based on the work by police historians themselves, with a first stage which can be described as data collection and organisation, of high quality; and a second stage which began in the 1980s, based on a rigorous and scientific methodology in terms of the treatment of the sources and the existent bibliography in the realm of the new police historians. Likewise, the academic stream centred on the research by university historians and academic institutions, most of them focused on another object of study though, indirectly provides approaches and interpretations of police history which cannot be overlooked and, therefore, such an academic stream was analysed and added to the Police Historiographic Atlas.

The main purpose of this atlas is to contribute to the completion of the aforementioned research, without overlooking a specific analysis of the actors, of the legal norms issued which have not been analysed in detail, as well as to carry out an exegesis of them, all within the framework of the historical relations between Spain and its police from 13 January 1824 to 13 January 2024.

Keywords

Spain; State; Administration; Citizen; Rights; Civicism; Militarism; Security; Order; Legislation; Coding; Atlas; Police; Surveillance.

1

Introducción

En la historia de España, antes del 13 de enero de 1824, se ha tratado por los historiadores y juristas de la historia del derecho, de una forma generalista, el modelo de seguridad, del

orden público y de sus unidades durante una fase histórica amplia en el tiempo, un “periodo que los historiadores llaman ‘moderno temprano’, que va de 1450 alrededor de 1789 o, en otros términos, del fenómeno de la ‘revolución de la imprenta’ a la Revolución Francesa y la Industrial” (Briggs y Burke 2002, 26). En esta fase, se produjo el nacimiento de la imprenta en el siglo XV, su introducción en España a finales del precitado siglo y su plena implantación durante el siglo XVI, permitiendo la consolidación y la difusión de la comunicación escrita (el libro, el periódico) con un alcance público que no habían logrado los manuscritos, a pesar de la censura existente. Entre esa comunicación escrita estaban los primeros análisis del orden, de la justicia y de las primeras instituciones de la seguridad, que alcanzaron al continente americano.

Este periodo del “moderno temprano” en España tuvo unas manifestaciones escritas y públicas muy enriquecedoras en cuanto al orden y a la seguridad, inicialmente más centradas en el derecho y sus instituciones, incrementadas a partir del siglo XV, cuando se recogieron aspectos históricos desde los primeros momentos de la República y el Imperio romano, desde la invasión de los visigodos y sus distintas etnias a la monarquía hispánica visigoda, pasando por la invasión musulmana, vigente por más de 700 años; dejando una impronta personalísima de sus instituciones de gobierno. Con el nacimiento de los reinos cristianos, en una primera fase inicial organizativa, cristalizaron las estructuras monárquicas estables desde el transcurso del siglo IX al siglo XIV. Unos reinos cristianos que asentaron su dominio sobre distintos espacios geográficos de la Península Ibérica, culminando con la unión de los dos grandes reinos, Castilla y Aragón, a finales del siglo XV, aunque manteniendo su propia personalidad y las de sus instituciones. Finalmente, con Carlos I de España se unifican la Monarquía y el Estado en un proceso iniciado en 1516, llegando por medio de sus linajes y sucesiones al cambio de dinastía por métodos violentos en 1715 al ascender al trono Felipe V, el primer Borbón. Una dinastía, la borbónica, que perduró hasta 1939, con unos breves paréntesis en la primera y segunda mitad del siglo XIX (reinados de José I y Amadeo I). De esta fase histórica, el “moderno temprano”, los historiadores más actuales, que se han centrado en la etapa medieval y moderna de la historia de España, analizaron el modelo de las

instituciones de seguridad españolas: Pavón Torrejón, Quevedo Donis y Sidro Surga, Ximénez de Sandoval, Charles Lea, García de Valdeavellano, González Alonso, Sánchez-Arcilla Bernal, Sánchez Alborno, Sánchez Gómez, De Pablo Gafas, Mantecón Movellán, González Alonso y un largo etcétera.

El siglo XIX en España presentó un claro incremento de publicaciones en torno al orden, la seguridad pública y sus instituciones. Los historiadores manejaron ciertas fuentes que aportaban ricos datos en sus investigaciones, fuentes de las que, al menos, no se les dedicó la suficiente atención que merecían en relación con la Policía española, que sin embargo contó con excepciones, como el caso del administrativista Posada Herrera, de Antonio Pirala, y también de las riquísimas memorias de Guerola Peyrolon. También para esta etapa se constituyen de gran valor las fuentes literarias, como en el caso de Mesonero Romanos, Zorrilla Moral, Pérez Galdós, en unión de la prensa, así como las sesiones parlamentarias, en las que se discutió el modelo de seguridad pública y, en ocasiones, ciertas actuaciones de las fuerzas de seguridad. Un debate ya iniciado en las cortes gaditanas en plena guerra de la Independencia contra el invasor francés, que intentó imponer su modelo de policía y la administración que contempló la carta de Bayona de 1808.

Turrado Vidal (1985, 7-8) mostró la división del orden y de la seguridad existente en España antes de 1824 en sus primeras investigaciones publicadas, pero además adelantó la necesidad de que la historiografía de la seguridad y de sus unidades policiales debiese contar en futuras investigaciones con la necesidad de “encuadrar la acción de la Policía dentro de la política global de los distintos Gobiernos, se podrán discutir sus aciertos o errores en el enfoque de la política criminal, la eficacia de esta institución, la extracción social de sus componentes, sus relaciones con el público, sus formas de actuación [...] pero la base para juzgar todos estos factores será siempre la organización concreta que en ese momento tenía la Policía”. Con una consecuencia muy importante: el estudio de la historia de la policía debería estar encuadrado dentro del estudio de la historia de la Administración pública y civil, como una parte de ella. No se puede entender una historia sin la otra, y, en especial, con la del Ministerio del Interior o de Gobernación.

Martínez Ruiz (1988, 19), en sus investigaciones historiográficas, mostró la parcelación del orden y de la seguridad antes de 1824, afirmando como durante la Edad Media el orden, su mantenimiento, descansó en los poderes privados. En una fase posterior, el Estado moderno consiguió imponer ese orden sobre los propios intereses privados de los actores detentadores del poder, por medio del ejército permanente, pero sin asumir plenamente la seguridad, aseverando que “ese legado histórico es especialmente significativo en España, donde cada reino ha ido elaborando a lo largo de las Edades Media y Moderna su propio aparato de seguridad [...] De tal manera que la multiplicidad de instituciones de Seguridad será característica de nuestro antiguo Régimen”. Por lo tanto, existió una parcelación del orden y la seguridad en España durante las etapas referenciadas, consecuencia lógica de la inexistencia de un poder estatal moderno. Por eso, algunas de las instituciones de seguridad perduraron durante el siglo XVIII y algunas de ellas entraron en los primeros decenios del XIX. Durante la segunda mitad del siglo ilustrado en España, sí se pusieron en marcha intentos de crear ese orden estatal de la seguridad con la implantación de nuevas instituciones policiales, que en ningún momento alcanzaron un despliegue estatal ni claridad competencial, sobre todo con respecto de la justicia. Este mosaico de la seguridad y el orden y de sus unidades policiales, en un sentido genérico, facilitó el mantenimiento y la continuidad, a nivel regional, de otras unidades policiales en el territorio español, a pesar de la creación del modelo estatal y centralizado de la seguridad con la creación de la Policía General del Reino el 13 de enero de 1824. Un fenómeno que ocurrió porque la legislación sobre policía del Trienio Constitucional autorizó la creación de estos cuerpos provinciales y regionales de policía. Por ello, en algunas provincias pervivieron esos cuerpos heredados del siglo XVIII y en otras fueron creados otros de nuevo cuño, de los cuales solamente han pervivido los Miñones de Álava, hasta que fueron integrados en la Ertzaina y los Mozos de Escuadra.

La primera mitad del siglo XX en España fue una etapa histórica caracterizada por la sociedad de masas, con la prensa y la radio como medios ya consolidados, con la plena internacionalización de la información, el crecimiento de las urbes y la movilidad por el desarrollo del transporte ferroviario y el automóvil. Una sociedad que conoció el auge de las publicaciones y

las revistas especializadas que centraron su objeto en el orden y la seguridad, con divulgaciones especiales en tales materias por los integrantes de las Fuerzas de Seguridad, como es el caso de los policías Pedro Aparicio, Ramos Bazaga, Lleó Ferrer, Oliveras Collgrós, Inés Cano, y del comandante de la Guardia Civil Martínez Mainar, entre otros. Y de recopilaciones legislativas sobre policía, como las más sobresalientes del abogado y agente de Vigilancia Julio Sasselli Collar (1915) y la del teniente de Seguridad Juan Fuertes Gómez (1925).

En la segunda mitad del siglo XX también hay que observar toda la labor materializada por Escobar Raggio y por Comín Colomer, este último muy prolijo. Pero fue a partir de la década de 1980 cuando se inicia una vía más sólida en la historia de la Policía realizada por otros policías historiadores, representada con un gran prestigio por José Caamaño Bournacell (1971, 1972, 1999), con un enfoque más diacrónico en la historia de la Policía, y encajando a la Policía en el contexto político y social de la España de cada momento histórico. La actividad historiográfica desplegada, si bien abundan interpretaciones subjetivas, no demasiado contrastadas, sí cuenta con los aportes y las exposiciones derivadas de los hechos históricos con repercusión en el modelo y en las reformas policiales de cada momento, que en ningún modo descalifican su labor. Caamaño Bournacell defendió la historiografía de la Policía española realizada por policías desde que fue profesor en la Escuela General de Policía al establecerse como asignatura por el reglamento orgánico de marzo de 1967. Esta historiografía policial contó con unas líneas de investigación más sólidas, con las primeras publicaciones aparecidas, materializadas por los historiadores continuadores e integrantes de la propia Policía, basadas en planteamientos sustantivos con amplio manejo de las fuentes, pero sin precisar claramente el origen o el momento fundacional. Entre estos historiadores cabe destacar a Antonio Viqueira Hinojosa (1989), con un sólido trabajo de las fuentes y la bibliografía, así como de los hechos llevados a cabo por los actores personales de la historia que deben ser tenidos muy en cuenta porque aportan conductas y mentalidades sociales de cada momento histórico.

En este periodo que tratamos de la década de 1980, resalta, sin lugar a dudas, el historiador Martín Turrado Vidal. En sus

investigaciones y publicaciones iniciales ya expuso las características y los requisitos para poder hablar con propiedad sobre el primer cuerpo policial español con implantación y competencias en todo el Estado desde el mes de enero de 1824, la Policía General del Reino. La labor historiográfica en torno a la Policía española y de la seguridad pública llevada a cabo por Turrado Vidal es inmensa (2000, 2017, 2024), investigando, plasmando en el decurso de la historia contemporánea de España las principales características del caminar histórico de la Policía, así como de su momento fundacional que claramente identificó. Su labor académica, investigadora, que no ha cesado desde entonces, se ha visto realzada con motivo del Bicentenario de la Policía Nacional en el año de 2024, con la publicación de otros trabajos historiográficos, en colaboración con la historiadora María Dolores Herrero Fernández-Quesada (Herrero y Turrado, 2023).

El siglo XXI ha visto una serie de publicaciones historiográficas de enorme interés, basadas en investigaciones rigurosas por integrantes de la Policía o por otros especialistas atraídos por la historia de la seguridad, como ha sido la llevada a cabo por Miguélez (2008), investigación centrada en la Policía durante la Guerra Civil española. También la de Camino del Olmo y Cabo Meseguer (2003) en torno a la historia de la Policía española en las colonias de Cuba y Puerto Rico. Una línea que ha comprendido la de la historia de la uniformidad de la Policía, destacando, como un gran especialista, Fernández (2010) en torno al Cuerpo de Seguridad durante el reinado de Alfonso XIII. Entre otros, también, la más generalista de Cabanillas (2018), el atlas ilustrado de González (2015) y la investigación publicada por De Mesa (2018) sobre la Policía indígena durante el Protectorado de Marruecos por España, así como otras investigaciones que se desarrollan sobre la Policía de ultramar y de las colonias africanas.

Desde la década de los ochenta y primeros decenios del siglo XXI, las investigaciones relacionadas con el orden público, la seguridad y las fuerzas policiales comenzaron a ser contempladas en el ámbito universitario con cierta rigurosidad, interés creciente y objetividad. De esta línea historiográfica, vasta, me limito a reseñar, primero, a Ballbé, quien, en su obra publicada en 1985, titulada *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, aportó una de las claves, ya apuntadas

también por Turrado Vidal, entre la dialéctica civilismo y militarismo, recogiendo en dicho debate a la Policía. Ballbé ofreció un inestimable marco para el estudio de la Policía en el siglo XIX y XX. Su investigación publicada en 1985 significó un antes y un después. Es cierto que se limitó al estudio de las situaciones de excepción, pero ello contribuyó a espolear el estudio de las de normalidad en las que se desarrollaba la actuación de la policía a lo largo de esos dos siglos.

Una línea continuada por González (1998, 1999, 2014), relacionando la cuestión del orden público con la violencia política durante la Restauración, desde 1875 a 1931, así como en la II República. También en esta línea, el precitado Martínez (Martínez, 2014), en lo que considero una actualización de sus investigaciones historiográficas, publicó una nueva investigación, centrándose mayoritariamente en el militarismo en la Guardia Civil durante la España isabelina, pero escasamente en la Policía General del Reino, el primer cuerpo estatal de Policía como ya demostró Turrado Vidal. En el ámbito académico, las publicaciones que de forma indirecta tocan la historia de la Policía son ingentes, tanto en publicaciones materializadas en libros como revistas especializadas de historiografía, que llevan a la necesidad de acceder y analizar la bibliografía en bases de datos especializadas de universidades y de instituciones científicas, obligando al investigador a contar con las debidas colaboraciones de otros especialistas para materializar las correspondientes investigaciones con un aval suficiente y de calidad. Entre las publicaciones más recientes se halla la de Palacios y Vaquero (2024), abarcando un periodo cronológico desde 1766 a 1992, centrado en los aspectos sociales y humanos de sus integrantes, y en la vertiente social de la policía en el marco de la historia política y social de España. Otra obra reciente, es la de Ballester (2024) abarcando desde 1939 al 2023 en la historia de la Policía.

La Fundación Policía Española (2024), con el apoyo e impulso del Ministerio del Interior, en plena conmemoración del Bicentenario de la Policía Española, celebró un primer curso en julio de 2024, en el marco de los cursos de Verano de la Universidad Complutense, que vio la publicación de las distintas ponencias presentadas, con el título de *La Historia de la Policía Española*,

dividida en los correspondientes paneles temáticos bajo la codirección de Llorente Vega y Herrero Fernández-Quesada.

2

Un atlas historiográfico de la Policía Nacional Española: justificación, objetivos, metodología

La labor historiográfica desarrollada en España desde el siglo XIX al XXI, en la que sintéticamente he expuesto las líneas más generales, que han recogido distintas etapas históricas, con abundancia de actores reseñados pero escasamente biografiados, de normas jurídicas citadas, de cierta contextualización de los hechos pero no demasiado concretizados en relación con la historiografía policial, así como de otras informaciones recogidas sobre el modelo de la seguridad pública, sustentan la necesidad de una ordenación y claridad cronológica de la historia de la Policía española. Un proyecto que debe estar guiado por una metodología científica, cuyo instrumento vendría ser el atlas histórico de la Policía, como una herramienta de apoyo y consulta, que podrá facilitar el inicio de otras investigaciones más especializadas de la Policía.

Un atlas presidido por las actitudes de sus actores en las normas producidas, de una síntesis de cada periodo histórico, de los contenidos de dichas normas y su análisis detallado que a veces se pasaron por alto, así como la de establecer, tras el análisis correspondiente, por la revisión de las fuentes y bibliografía, las claves axiales que pudieron regir la historia de la Policía Nacional desde su fundación el 13 de enero de 1824. Una línea que como integrante de la Policía Nacional nunca he descuidado en mis investigaciones historiográficas, más vinculadas con el orden público y su praxis en España.

La cuestión de la confección del atlas no está desconectada del ámbito académico oficial universitario, teniendo en cuenta las publicaciones y las investigaciones producidas, porque el atlas histórico de la Policía podrá impactar positivamente en los alumnos del ámbito universitario en España y en las ciencias sociales en un sentido amplio, un camino iniciado y potenciado

durante el Bicentenario, desde el 13 de enero de 2024. Un atlas histórico de la Policía Nacional española que se constituya en una herramienta de apoyo al estudio y al desarrollo de nuevas investigaciones historiográficas de la Policía y de la seguridad pública.

Entre los objetivos que puede alcanzar este atlas histórico de la Policía española, existe uno imprescindible, cual es el alojar este atlas en un servidor oficial de la red de internet, conllevando de esta forma un alcance mundial, global, accesible a todos. También, entre sus características, debe estar la de ser una herramienta abierta a la que se pueda aportar la información y los datos que complementen la ya existente, bajo control previo de su calidad científica, porque, en definitiva, se trata de lograr que el atlas tenga un interés, una vez publicitado en la red, que alcance a un plano más general de difusión en los ámbitos de la Policía Nacional, del resto de las Fuerzas de Seguridad y de los ciudadanos interesados.

Del decurso de la investigación hasta ahora desarrollada, una vez recopilada la información pertinente a partir de las fuentes y la bibliografía consultada, sin que pueda considerarse cerrada, se detecta que, antes de la fecha fundacional del 13 de enero de 1824, los precedentes inmediatos de los modelos de la seguridad y de policía tuvieron su impacto en el futuro modelo estatal de la Policía General del Reino, por medio de los actores más implicados en establecer los avances que otras naciones europeas habían conseguido en la seguridad pública y en los derechos de los ciudadanos; esta preocupación existió en nuestros actores españoles de finales del siglo XVIII, que podíamos calificar de meras reformas y de alcance limitado con respecto a los ciudadanos.

Entre los influjos directos que se constatan, se hallan la corriente liberal inglesa y las ideas francesas, ambas sobre el modelo de seguridad. La primera más ligada a los derechos y libertades de los ciudadanos con respecto al poder del Estado, mientras que, en el caso francés, que no descuidó esos derechos, la influencia directa que llega al modelo policial español de 1824 es la Policía de Napoleón Bonaparte, desplegada por Fouché en su primer mandato de 1799 como ministro de Policía. Este modelo francés de la seguridad, que se implantó, jurídicamente, en

la España afrancesada bajo el intruso rey José I, en plena guerra de Independencia liderada por la Junta Suprema y el pueblo español, vino a crear una administración racionalizada al modo de la Revolución francesa del periodo girondino, bajo el consulado de Napoleón Bonaparte a partir del golpe de Brumario de noviembre de 1799, entre cuyos caracteres estaban la jerarquía en el mando y la centralización de la Policía y su extensión a todo el territorio del Estado, que claramente se recoge en la Policía General del Reino.

La tendencia liberal inglesa propició el impulso para contar con una constitución, la gaditana de 1812, con la acción política de liberal inglés Lord Holland, como por los propios españoles que lideraron la resistencia durante la guerra de Independencia: Jovellanos, Blanco White, Saavedra, Quintana, Argüelles, y tantos otros patriotas e intelectuales que mantuvieron el modelo político liberal en España. Un modelo que asentó los derechos y las garantías de la detención del ciudadano por la policía, que también los revolucionarios franceses contemplaron. Este derecho de la garantía máxima de la detención policial se contempló en el Decreto de 8 de enero de 1824 en su artículo XVI, que reguló este aspecto procesal de la Policía General del Reino, con un plazo máximo de 8 días, con la obligación de pasar a disposición judicial a toda persona detenida, con la excepción de los que conspirasen contra el Estado; una línea más conexcionada con el modelo policial francés. De la investigación practicada hasta ahora en la confección del atlas, se constató la reducción del plazo de la detención policial en España en el Real Decreto de 14 de agosto de 1827 en el artículo XXII, siendo ministro de Gracia y Justicia Francisco Tadeo Calomarde Arria. Este artículo reguló que toda persona detenida fuese puesta a disposición del juez o tribunal en el plazo máximo de tres días (72 horas). Sin duda, como expuso Álvarez (2004, 91-102) esta garantía de naturaleza procesal tuvo mucho que ver con las dos líneas menos exaltadas del absolutismo y del liberalismo, los denominados “aperturistas” y los “doceañistas”. Ruiz (2004, 104), precisó como en el transcurso de la Década Absolutista, a pesar de que en los primeros años se retornó a un pleno absolutismo, se comenzó a asumir que era del todo imposible no realizar las reformas necesarias con “la redefinición de las estrategias que asegurasen la supervivencia mediante una tímida reforma administrativa,

una racionalización de su Hacienda y el intento de modificar su imagen por medio de una cierta moderación del absolutismo que no alterase su esencia [...] al final del reinado se produjo la confluencia entre los defensores del reformismo absolutista y sectores moderados del liberalismo español” una línea de actuación política a la que se opusieron los liberales exaltados y los realistas; estos últimos en contra de cualquier reforma del sistema tradicional. Este artículo XXII del Real Decreto de 14 de agosto de 1827 es una clave principal que abre una línea de investigación en la historia de la Policía española en cuanto a la actividad real desplegada y, también, en la historia del Derecho no solo en la etapa de esa Década Absolutista, en la que la vía reformista del rey, por presión de Francia, tuvo su peso, sino en todo el siglo XIX. En la metodología del atlas histórico de la Policía española, sin duda, se establecerá una temática en torno a esta cuestión de gran calado, al igual que en otras que se constituyen en claves axiales de nuestra historia.

Otra línea que aflora es la del intento de la creación de la Policía Uniformada, ya recogida en el Decreto de 8 de enero de 1824 (artículo XV) por José Manuel de Arjona y Cubas. Primero con la creación de los Celadores Reales en 1825, que tuvieron un recorrido brevísimo, de cuyo proceso de creación y despliegue no tenemos una gran claridad ni tampoco de la dependencia con respecto a la Superintendencia General de la Policía General del Reino, aunque sí el auxilio que prestó. Un proceso, el de la Policía Uniformada, que acabó de implementarse en 1833 con el Real Decreto de 25 de febrero, con la creación de los Salvaguardias Reales, que sí penetró hasta los primeros años de 1850, pasando a denominarse previamente a los agentes de Protección y Seguridad Cuerpo de Salvaguardas en 1848, siendo denominados en 1854 Cuerpo de Salvaguardias Reales de Madrid.

Otra de las cuestiones detectadas en la investigación del atlas es la existencia de ciertas delegaciones de competencias propias de la Policía en otras instituciones regionales españolas, que debe ser indagada, como fue el caso en 1830 de las cartas de seguridad en Palma de Mallorca. En el *Diario Balear*, en su edición del 15 de enero de 1830, el capitán general José Aymenrich, ostentando el cargo de subdelegado principal de Policía de las Islas Baleares –un dato que debe ser contrastado–, comunicó

que debía procederse a la renovación de las cartas de seguridad, conforme al artículo 22 del Decreto de 8 de enero de 1824 “que debe tener todo español que haya cumplido los dieciséis años de edad y toda viuda o soltera cabeza de familia”. Estas cartas debían ser renovadas, en las capitales, en las oficinas de los celadores de barrio “de sus barrios respectivos” y, en la zona rural, en los pueblos, en las dependencias de los Bailes Reales. En el artículo 3.º se recogió que, si no eran renovadas, excepto a los que se exonera, no podrá ser obtenido el pasaporte “ni licencia alguna de las que se expiden por las autoridades de la policía”. Resaltando que el incumplimiento de esta obligación podía conllevar cuotas de apremio y, además, podrían ser detenidos, no permitiendo entrar a los vecinos de los pueblos en la capital “si no llevan consigo la correspondiente carta de seguridad que acredite la calidad e identidad de su persona”, con la consecuencia de que, si fueren detectados en los caminos por los celadores de Policía “que serán destinados al efecto, serán arrestados y procesados por sospechosos”. Otra clave que abre otra línea de investigación historiográfica que puede complementar a las publicaciones existentes en torno a la cuestión competencial de la documentación de las personas, cartas de seguridad y pasaportes, que ostentó en exclusiva la Policía española desde el Decreto de 8 de enero de 1824.

La vía reformista del régimen fernandino culminada en mayo de 1833, reunidas las Cortes con la legitimidad del juramento como heredera de Isabel, como expuso Ruiz (2004, 120) “dejaba implantado un sistema absolutista de carácter moderado e ilustrado [...] despojado en última hora del lastre que constituía la intransigencia de los puros. Al final, y por su carácter reformista en lo administrativo, no fue mal visto por un liberalismo moderado, también de corte reformista [...]”, persistiendo dos cuestiones fundamentales del Estado fernandino tras la muerte del rey en septiembre, como subraya Ruiz, “la actitud de los carlistas [...] y si era posible mantener más tiempo las anquilosadas estructuras políticas del Antiguo Régimen”. En este proceso se marcaron las primeras reformas de la Administración superior civil del Estado; primero el Ministerio del Interior, descendiente del Ministerio de Fomento General del Reino, que pasó a denominarse así el 13 de mayo de 1834, para luego denominarse Ministerio de Gobernación del Reino el 5 de febrero de 1847 y desde

el final de 1851 Ministerio de Gobernación, en esta última “sin que mediara disposición legal alguna” (Urquijo 2001, 37-52). Y en esta línea de interpretación expuesta, se detecta el cambio de rumbo en la Policía española por mor de la coligación entre los actores del liberalismo moderado y los reformistas realistas, a pesar de ciertas convulsiones sufridas a partir de este momento histórico, con la guerra desencadenada por el carlismo. Primero con las disposiciones legislativas de Francisco Javier de Burgos, recogidas en el atlas, y que, una vez analizadas con detalle, persiguieron, sobre todo en la normativa emanada en noviembre de 1833, el colocar a la Policía ante la ciudadanía; en su eje central para la que había sido creada en 1824, la persecución del crimen y para asegurar la pública tranquilidad, la presunción de inocencia, exigiendo de sus integrantes el máximo respeto a los ciudadanos, sin actitudes arbitrarias, y planteándose, en caso de violación de estos principios, la destitución del policía. De Burgos fue un reformista muy conocedor de los males de España, en diferentes planos, caso de la Hacienda o de la Administración civil. Pero estos fundamentos de Francisco Javier de Burgos no fueron exclusivos suyos, sino que vinieron precedidos del esfuerzo y de los planteamientos de esos reformistas realistas y liberales moderados que procuraron el sacar a España del atraso que sufría, y que algunas naciones de Europa consiguieron antes, entre cuyos objetivos estaban la Policía y su acomodo al liberalismo.

El periodo de 1835 a 1844 constituye una fase de reformas en la Policía española, materializadas en distintas normas, claramente impulsadas por los actores políticos del momento, como ha acreditado Turrado Vidal. El carácter de este periodo está marcado por un liberalismo que tendió a ser más radical, de carácter plenamente progresista, en el que se encuadra la Constitución de 1837 y, más tarde, la misma tendencia de la que hizo gala el general Baldomero Espartero durante los tres años que duró su regencia, hasta que finalmente fue declarada la mayoría de edad de la reina Isabel II. El periodo no estuvo exento de la movilización de la ciudadanía y la constante creación de juntas provinciales que terminaron de ser encauzadas con la creación, entre otras, de las Diputaciones Provinciales a fin de conjurar la inestabilidad. Es una fase que el atlas, caso del decreto de octubre de 1835, incorpora con un análisis muy centrado en esos actores, algunos de los

cuales intentaron la supresión de la Policía y otros defendieron, afirmando el principio de prevención en su labor (Turrado 2017). Se denominó ramo de Protección y Seguridad Pública desde el 18 de agosto de 1836 en Madrid y desde el 26 de ese mismo mes en toda España. Hasta 1844, la Policía española discurre por un periodo de reducción y de anquilosamiento. Un decreto de 26 de enero y su correspondiente reglamento del día 30 le devolvió y remarcó su carácter nacional, extendiendo su actuación a todos los partidos judiciales. Unas normas en las que se observa con claridad un proceso racionalizador, de codificación más exhaustiva que las normas precedentes, no solo en cuanto a la observancia de ciertos derechos ciudadanos, sino también en la prevención, la persecución de la criminalidad y en el campo de la uniformidad policial, entre otros aspectos de la profesionalidad. Esto se hizo como paso previo a la creación de la Guardia Civil, si bien, a partir de los primeros días de mayo de 1844, se apostó por una intensa militarización del orden público, liderada inicialmente por el general Narváez.

La segunda mitad del siglo XIX será distinta. La llegada al poder del general Narváez en 1844 y con él del Partido Liberal Moderado, sosegó la situación. Ciertamente es también, a pesar de la intensa militarización, el impulso a la actitud administrativista de los moderados en el poder durante la década en la que fueron los protagonistas de la vida pública (aunque luego se extendió más allá, tras la superación del bienio progresista a partir de 1856) por propiciar un régimen estable y por dotar al nuevo modelo liberal de una burocracia eficiente que, además de permitir su consolidación, actuase para conjurar la inestabilidad con la puesta en marcha de modelos policiales eficientes que redujesen la radicalidad. Es por eso que, cuando se prosigue en la labor que se desarrolla con el atlas, se observa cómo se va configurando un escenario más claro del modelo de la seguridad pública en España, en un doble plano, la línea militarista y la civilista: primero en 1844, tras el nacimiento de la Guardia Civil, que originariamente dependió en ciertos servicios de la Policía hasta 1848, por medio del comisario de Protección y Seguridad Pública (Real Decreto de 10 de octubre de 1844, “Reglamento de servicio para la Guardia civil”, arts. 14, 19, 36, 40 y 41); segundo, con las nuevas reformas policiales, entre ellas la de 1852, por la que la Policía civil pasó a denominarse Cuerpo de

Vigilancia, integrando a los Salvaguardias en calidad de vigilantes. Y no de menor alcance es la vía de investigación relacionada con las actividades de la Policía con otros cuerpos, como fue el caso del de Carabineros, en cuanto a la gestión conjunta de las fronteras, en el ámbito de sus propias competencias. También se constata otro plano interesante, aunque de menor calado para la Policía, como fue el desarrollo de una incipiente seguridad privada, representada por la Guardería Rural en España desde la segunda mitad del siglo XIX, está bajo exclusivo control de la Guardia Civil.

La experiencia “revolucionaria” del Sexenio Democrático (1868-1874) debió condicionar las actitudes que más tarde tomarían, ya durante el reinado de Alfonso XII con el régimen de la Restauración, las nuevas autoridades, mayoritariamente moderadas, pues, en realidad, dicho modelo no fue tanto una síntesis de liberales progresistas y moderados como una vuelta a lo anterior, más concretamente, con el restablecimiento en el poder de los antiguos moderados ejemplificados en la figura de Cánovas del Castillo. En este sentido, tras ciertas convulsiones vividas en la seguridad y en el Estado, acabó por aprobarse el decreto de noviembre de 1877 de la Policía Gubernativa, constituido por el Cuerpo de Vigilancia y por el de Seguridad. Un Cuerpo de Seguridad que se conformó bajo la estructura militar, con competencias exclusivas en las capitales de provincia. El modelo canovista de la seguridad pareció cerrarse con la continuidad de la militarización del orden público, con la Guardia Civil y el Cuerpo de Seguridad, el primero centrado en la zona rural, el segundo en la urbana. En la vía de la investigación de los delitos y de la criminalidad, permaneció el Cuerpo de Vigilancia, que incrementó su especialidad investigadora tras el crecimiento de los atentados anarquistas en la coyuntura finisecular, lo que evidenció que su función se convirtió en imprescindible para el Gobierno, descartando el modelo militarizado para esta función policial. Un modelo de la seguridad, también apoyado con la vía civilista, que penetró en los primeros decenios del siglo XX (Cuerpo de Vigilancia), con las debidas reformas especializadas en la formación y en la actividad investigadora, en la vertiente de la policía judicial y policía científica, por mor de las circunstancias políticas, económicas, jurídicas y sociales que habían cambiado a España y a su ciudadanía.

Otro de los aspectos que se recogerán en el atlas que marcaron el modelo de la seguridad pública y de sus fuerzas de seguridad es el proceso de crisis y aniquilación del ordenamiento jurídico del Antiguo Régimen, un proceso que tuvo una de sus principales aristas en el proceso de codificación, que se vino sustentando en Europa por los racionalistas ilustrados para confeccionar un nuevo orden jurídico con “la idea de poder obtener un Derecho universal, justo, inmutable, emanado únicamente de la razón”; un derecho que se garantizó por el instrumento del código, limitando de esta forma la función y arbitrariedad del juez “derivado del sistema de fuentes del ‘Ius commune’: la función del juez es decir el derecho no legislar” (Sánchez 1999, 496). En esta forma de legislar, vinculada a la Revolución Liberal, se inició en Europa con la codificación constitucional, una ley fundamental del Estado y del ciudadano. En España, la “Constitución” de Bayona, término que fue utilizado en su época, de base liberal, vino a establecer por primera vez en España el Ministerio del Interior y el Ministerio de Policía, además de garantizar los derechos de la inviolabilidad del domicilio, como de la persona detenida, entre otros. A pesar de que “la vigencia de la Constitución de Bayona fue, de hecho, nula” ((Sánchez 1999, 7), y de contar con el apoyo de los afrancesados, deseosos de reformas, en contra de la corriente tradicionalista absolutista que mantuvo su propia identidad ideológica desde el reinado de Carlos III, se presta atención en el atlas a esta carta de Bayona, fundamentalmente por el impacto que produjo en los futuros planteamientos de la Administración española, en la vertiente de la seguridad. Los liberales españoles consiguieron aprobar la Constitución de Cádiz de 1812, que vino a enterrar, inicialmente, el Antiguo Régimen; considerando el principio de la soberanía nacional desde el primer debate en septiembre de 1810, la división de poderes, imponiendo una administración centralizada, dirigida en las provincias por el jefe político y garantizando un proceso inicial codificador en su artículo 258, amparado en la propia constitución. Posteriormente se aprobarían las Constituciones de 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 y 1978. Se considera la carta otorgada de Bayona de 1808, como se ha referido, el Estatuto Real de 1834 y el proyecto de Constitución de 1873. Un enfoque, este de la perspectiva constitucional y la Policía, que no ha sido tratado por las investigaciones historiográficas, y que enriquece sin duda el atlas histórico de la Policía. En esta línea, se contempla el proceso de codificación especial con respecto a los códigos

penales españoles durante el siglo XIX y siguientes, y su impacto en la actividad policial. Desde el primer Código Penal de 1822, la Comisión General de Codificación, de especial atención, aprobada en agosto de 1843, que atendió a la codificación del orden civil, penal y criminal, bajo el gobierno de Joaquín María López López, quien ostentó, a su vez, Gracia y Justicia. El Código Penal de 1848, que tuvo una vigencia más amplia. En 1870 se aprobó otro Código Penal, fruto de una tendencia acorde con la Constitución de 1869, compatible con el régimen de libertades de la misma.

Es imprescindible, también, para completar el marco jurídico en relación con la Policía española, inquirir en la legislación sobre funcionarios de la Administración Pública civil en la que ha estado siempre inscrita la Policía: el estatuto de la función pública, cuyo primer hito jurídico quedó aprobado por el Real Decreto de 18 de junio de 1852; los proyectos de ley para terminar con las cesantías, y el hecho de que la inamovilidad en el empleo se consiguiera en la Policía diez años antes que en la función pública. La supresión de su cabeza e independencia en 1835 no se restauró del todo de una forma permanente hasta 1912 con la creación de la Dirección General de Seguridad. Esta independencia y esta cabeza la tienen muy pocos cuerpos de la Administración Pública, a veces tan importantes como los abogados del Estado; los técnicos comerciales, o los cuerpos de gestión, administrativo y auxiliar.

La II República supuso una renovación del modelo, manteniéndose la línea militarista con la Guardia Civil y la línea civilista con el Cuerpo de Vigilancia (pasó a denominarse en 1932 Cuerpo de Investigación y Vigilancia, con la ley de Presupuestos), en unión de una nueva unidad en el Cuerpo de Seguridad, la sección de Asalto (regulada por Real Decreto de 30 de enero de 1932), con el fin de garantizar la proporcionalidad en el trato de la protesta y las crisis de orden público en el nuevo marco jurídico, cuyo eje directriz fueron el ciudadano y sus derechos. Durante la Guerra Civil, se materializaron nuevas reformas policiales, cambios de denominación y procesos de centralización del mando en la zona republicana y en la franquista. La dictadura de Franco, a partir de 1941, mantuvo una débil vía civilista con el Cuerpo General de Policía, aunque bajo control del Ejército, siendo muy intensa la vía militarista en el orden público, de una

naturaleza totalitarista, que de forma directa y física garantizaron la Guardia Civil y la Policía Armada y de Tráfico.

Finalmente, con la etapa democrática, a partir de noviembre de 1975 y tras unos primeros pasos dubitativos en cuanto al modelo de la seguridad pública, se llegó a los Pactos de la Moncloa de 1977 que clarificaron el modelo policial en cuanto al mando de los cuerpos y fuerzas de orden público, bajo dependencia civil del Ministerio del Interior, pero manteniendo la militarización de la Guardia Civil y la Policía Armada en su parte orgánica. Tras la ley de Martín Villa, con la aprobación de la Constitución en referéndum por el pueblo español, ambas en el mes de diciembre de 1978, llegó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, unificando el Cuerpo Nacional de Policía y el Superior de Policía, recogiendo a las Policías Locales y Autonómicas, acabando, de forma general, de definir el modelo de la seguridad pública. Solo subrayar que este proceso, completado con la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, y otra normativa de rango inferior, a expensas de un examen más riguroso que se llevará a cabo en el atlas, permitió que la rama uniformada de la policía fuese integrada en la Policía Nacional. Al fin y al cabo, el deseo del primer superintendente general de la Policía General del Reino, José Manuel de Arjona y Cubas, el primer cuerpo policial estatal español fundado ese 13 de enero de 1824, al ser promulgado el Decreto de 8 de enero por el rey Fernando VII, se cumplió, como se había establecido en el artículo XV.

3 Conclusiones

No se pueden establecer unas conclusiones cerradas, porque se sigue trabajando en la confección de este proyecto historiográfico de la Policía española, si bien se avanza para el siglo XIX, en un brevísimo resumen, unas líneas básicas, claramente detectadas. Entre ellas es necesario, imprescindible, profundizar en los actores (políticos e intelectuales) que se implicaron en las cuestiones de la seguridad pública en España, no solo los que ostentaron las altas magistraturas (ministerios, subsecretarios,

directores generales, gobernadores civiles, etc.), sino también en los policías que ocuparon altos cargos en la Policía, así como en las publicaciones de sus integrantes; un capital intelectual policial que hay que aflorar. También en los distintos proyectos del modelo de la seguridad pública, centrados en la vía civilista y militarista, impulsados por los actores de las diversas tendencias políticas, así como las discusiones planteadas en sede parlamentaria. Conectado con este aspecto, hay que seguir profundizando en el proceso de codificación y la relación directa que llegó al modelo de la Policía española, procedente de los modelos francés revolucionario e inglés liberal parlamentario, y en la línea del estatuto jurídico público de la Policía.

Desde el segundo tercio del siglo XIX, claramente iniciado en el periodo 1827-1833, se detecta una ligazón, un camino de no retorno, entre los derechos de los ciudadanos, la primitiva prevención policial y la función de la Policía como institución del nuevo Estado liberal. Una línea débil, quebrada en ciertos momentos convulsos, muy condicionada por el militarismo imperante. Esta ligazón permitió sustentar la vía civilista en la Policía española, iniciada en 1824, por los actores políticos y líderes nacionales que apostaron por su permanencia y continuidad, con sus respectivos modelos de la seguridad pública, terminando por aumentar y amparar su especialización en distintas áreas; como fue el caso de la lucha contra el anarquismo y sus atentados durante el último tercio del siglo XIX y primer tercio del siglo XX (conocido como terrorismo), o en el desarrollo de un programa fuerte de especialización en Policía Científica, muy presente en la formación de la Policía española durante el periodo de 1908 a 1936.

En la segunda mitad del siglo XIX, se constata que no todo fue militarismo en la vertiente de la seguridad pública en España, porque a partir de 1852, bajo el periodo moderado, se mantuvo la vía civilista, representada en el Cuerpo de Vigilancia, una línea que se iría fortaleciendo en el último tercio del siglo XIX durante la Restauración, y que penetró en el siglo XX, alcanzando una altísima especialización en todos los campos de la actividad policial, que no dejó de potenciarse hasta 1936, transitando por el reinado de Alfonso XIII, la dictadura de Primo de Rivera y la II República.

4 Bibliografía

- Álvarez Rey, L. (2004). El Trienio Constitucional (1820-1823). En F. J. Paredes Alonso (coord.), *Historia contemporánea de España. Siglo XIX*. Barcelona: Ariel.
- Ballbé, M. (1985). *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza.
- Ballester Muñoz, D. (2024). *Una historia de la Policía española. De los Grises y Conesa a los Azules y Villarejo*. Barcelona: De Pasado y Presente.
- Briggs, A. y Burke, P. (2002). *De Gutenberg a internet: una historia social de los medios de comunicación*. Madrid: Santillana.
- Caamaño Bournacell, J. (1971). *Una lección de Historia Corporativa. La Revolución Europea de 1848 y la Reforma de la Policía en España*. Madrid: Instituto de Estudios de la Policía.
- Caamaño Bournacell, J. (1972). *Historia de la Policía Española, Volumen I. Hasta la muerte de Fernando VII*. Madrid: Dirección General de Seguridad.
- Caamaño Bournacell, J. (1999). *La Policía a través del tiempo (1908-1958)*. Madrid: Secretaría de Estado de Seguridad-Ministerio del Interior.
- Cabanillas Sánchez, J. (2018). *Historia General de la Policía Española*. Madrid: Fundación Policía Española.
- Camino del Olmo, M. A. y Cabo Meseguer, V. (2003). *La Policía Española de Ultramar: Cuba y Puerto Rico*. Madrid: Almena.
- De Mesa Gutiérrez, J. L. (2018). *La policía indígena española*. Lorca (Murcia): Fajardo el Bravo S. L.
- Fernández Barallobre, J. E. (2010). *El Cuerpo de Seguridad en el reinado de Alfonso XIII (1908-1931)*. Madrid: Fundación Policía Española.

González Calleja, E. (1998). *La Razón de la fuerza. Orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

González Calleja, E. (1999). *El máuser y el sufragio. Orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración (1917-1931)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

González Calleja, E. (2014). *En nombre de la autoridad. La defensa del orden público durante la Segunda República española (1931-1936)*. Granada: Comares.

González Clavero, A. (2015). *Atlas Ilustrado de la Policía Nacional*. Madrid: Susaeta.

Herrero Fernández-Quesada, M. D. y Turrado Vidal, M. (2023). *Los orígenes de la Policía Española. Dos siglos al servicio de la sociedad (1824-2024)*. Madrid: Fundación Policía Española.

Llorente Vega, M.J. y Herrero Fernández-Quesada, M.D. (2024), coordinadoras, *La Historia de la Policía Española*. Madrid: Fundación Policía Española.

Martínez Ruiz, E. (1988). *La Seguridad Pública en el Madrid de la Ilustración*, editorial Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1988.

Martínez Ruiz, E. (2014). *Policías y proscritos. Estado, Militarismo y Seguridad en la España Borbónica (1700-1870)*. Madrid: Actas SL.

Miguélez Rueda, J.M., *Los Cuerpos de Policía durante la Guerra Civil*, Tesis Doctoral, UNED, Madrid, 2008

Palacios Cerezales, D. y Vaquero Martínez, S. (2024). *Uniformados y Secretas. Breve historia de la Policía en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Ruiz Sánchez, J.L. (2004), «La Década Absolutista (1823-1833)», en Paredes Alonso, F. J., coordinador, *Historia contemporánea de España. Siglo XIX*, Barcelona: Ariel.

- Sánchez Arcilla-Bernal, J. (1999). *Historia de las instituciones político administrativas contemporáneas (1808-1975)*. Madrid: Dykinson.
- Turrado Vidal, M. (1985). *Introducción a la Historia de la Policía, Volumen I: La Policía desde 1766 a 1873*. Madrid: Dirección General de la Policía.
- Turrado Vidal, M. (2000). *La policía en la historia Contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid: Dykinson.
- Turrado Vidal, M. (2017). *La policía en el banco de pruebas: 1831-1873*. Navarra: Foro para el Estudio de la Historia Militar de España.
- Turrado Vidal, M. (2024). *El porqué del Bicentenario de la Policía Nacional*. Madrid: Fundación Policía Española.
- Urquijo Goitia, J.R. (2001). *Gobiernos y Ministros Españoles (1808-2000)*, editorial Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2001
- Viqueira Hinojosa, A. (1989). *Historia y anecdotario de la Policía Española, 1833-1931*, Madrid, San Martín, 1989.