

# Fundamentos Históricos y Constitucionales de las Policías Locales

Manuel Sánchez Ramírez

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2004



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



# **FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS POLICÍAS LOCALES**

*Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su VIII Edición, en su modalidad C, sobre "El estudio de la práctica administrativa de la Administración Pública de Andalucía, de modo que puedan contribuir a mejorar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos"*



**FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES  
DE LAS POLICÍAS LOCALES**

**Manuel Sánchez Ramírez**

Instituto Andaluz de Administración Pública

2005 - Sevilla

Sánchez Ramírez, Manuel

Fundamentos históricos y constitucionales de las policías locales / Manuel Sánchez Ramírez. –  
Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

202 p.; 24 cm.

D.L. SE-3536-05

I.S.B.N. 84-8333-290-6

1. Policía
  2. Administración Local
  3. Historia
  4. España
- 351.74 (460) (093)

I Instituto Andaluz de Administración Pública

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O  
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO

TÍTULO: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES  
DE LAS POLICÍAS LOCALES

AUTOR: Manuel Sánchez Ramírez

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias  
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 84-8333-290-6

Depósito Legal: SE-3536-05

*Dedicado a mi esposa María del Carmen  
y a mis hijos Manuel Jesús, Rosa María y Elena,  
por su paciencia y comprensión.*



## | ÍNDICE

### CAPÍTULO I

<b>MODELO DE ESTADO Y MODELO POLICIAL</b> .....	13
I.1. Introducción .....	13
I.2. Modelo policial civil .....	20
I.3. El policía modelo .....	22
I.4. Modelo de Cuerpo de Seguridad .....	25
I.5. Modelo de Policía Autónoma .....	31
I.6. Concepto estricto y concepto amplio de Policía Local .....	35

### CAPÍTULO II

<b>SISTEMAS DE SEGURIDAD LOCAL ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812</b> .....	39
II.1. En la Edad Media .....	39
II.2. El nacimiento del Estado moderno .....	46
II.2.1. Nuevo Régimen Local intervenido por el Corregidor .....	46
II.2.2. Las Ordenanzas de la Real Audiencia de Sevilla .....	49
II.2.3. Las Ordenanzas de la Muy Noble, Famosa y Muy Leal Ciudad de Jaén, Guarda y Defendimiento de los Reinos de Castilla .....	49
II.3. Los Institutos de Seguridad en Andalucía .....	55
II.3.1. Las Guardas de la Costa de Granada .....	55
II.3.2. Los Escopeteros voluntarios de Andalucía .....	58

II.3.3. Las Milicias Urbanas o Milicias cívicas de los cuatro Reinos de Andalucía .....	61
II.3.4. Los Escopeteros de Getares .....	63
<b>II.4. Institutos de Seguridad Local en España .....</b>	<b>63</b>
II.4.1. Cataluña .....	63
II.4.2. País Vasco y Navarra .....	63
II.4.3. Galicia .....	64
II.4.4. Levante .....	64
II.4.5. Aragón .....	64
II.4.6. Castilla .....	64
<b>II.5. La crisis del Antiguo Régimen .....</b>	<b>65</b>
<b>II.6. El Estatuto de Bayona, el Decreto de Josef NAPOLEÓN de 20 de julio de 1809 y la aparición de las partidas .....</b>	<b>67</b>

### CAPÍTULO III

<b>LA INCIDENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL EN LA FORMACIÓN DE LOS INSTITUTOS ARMADOS LOCALES .....</b>	<b>77</b>
III.1. Introducción .....	77
III.2. El Inspector General de Milicias .....	79
III.3. Los Comisarios principales (Regidores del Ayuntamiento) .....	82
III.4. El Comandante de Rondín o Partida .....	87
III.5. El Comandante de la Milicia Nacional Local .....	91
III.6. Los Alcaldes de Barrio .....	96
III.7. El Comandante de batallón de voluntarios realistas .....	100
III.8. El Alguacil Mayor. Antecedentes .....	107
III.8.1. Situación de la organización municipal en 1837 .....	108
III.8.2. El proyecto de ley para la organización de los Ayuntamientos y la respuesta del Ayuntamiento de Cádiz de 1838 .....	111
III.8.3. El nuevo Alguacil Mayor .....	112
III.9. Los Comisarios de Protección y Seguridad .....	118

## CAPÍTULO IV

### **LA CREACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA MUNICIPAL Y SU EVOLUCIÓN** .....

LA CREACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA MUNICIPAL Y SU EVOLUCIÓN .....	125
IV.1. Etapa de diversidad de servicios municipales de vigilancia .....	125
IV.2. La Revolución de 1868 y la Constitución de 1869 .....	135
IV.3. Etapa de consolidación orgánica y orientación funcional: Consolidación como Cuerpos e integración en la Policía Judicial .....	142
IV.3.1. La Restauración Borbónica de 1874 .....	142
IV.3.2. La consideración como agentes de la Autoridad de los Guardias Municipales .....	144
IV.3.3. Ejemplo de presupuesto municipal. Jaén 1877-78 .....	147
IV.3.4. La consolidación como Cuerpos Policiales de las Guardias Municipales ..	149
IV.4. La Policía Municipal y sus competencias sobre seguridad vial .....	158
IV.5. El control del poder central sobre la Administración Local. Etapa franquista .....	165

## CAPÍTULO V

### **MODELOS POLICIALES LOCALES EN EL DERECHO COMPARADO** .....

MODELOS POLICIALES LOCALES EN EL DERECHO COMPARADO .....	173
V.1. El modelo policial francés y países bajo su influencia .....	174
V.2. Modelo policial angloamericano y países bajo su influencia .....	177
V.3. El modelo policial federal alemán .....	185

### **BIBLIOGRAFÍA** .....

### **ABREVIATURAS** .....



## Capítulo I

# MODELO DE ESTADO Y MODELO POLICIAL

### I.1. Introducción

El modelo policial tiene un carácter histórico, vinculado a una determinada organización y actividad Estatales. Por este motivo para seguir la evolución de los modelos policiales históricos, en el ámbito local, hay que seguir la evolución del modelo de Estado. Encontraremos, así, modelos diferentes en función del reparto o concentración del poder político.

Ya en Egipto, en el año 1340 antes de Jesucristo, el faraón *Hur Mohab* impulsa su fuerza policial y crea una división de policía marítima para combatir la piratería y asegurar la navegación a lo largo del río Nilo.

Entre 1198 y 1166 a. C., *Ramses II* confía a la policía de los poderes administrativo y judicial, la protección de las tumbas de los ricos.

En China, bajo la dinastía *Chin*, el territorio estaba dividido en unidades y cada una comprendía de 5 a 10 familias. Cada unidad debía asegurar el mantenimiento del orden y de la paz sobre su territorio.

En Grecia, entre el año 800 y 600 a.C., los *Comes Stabuli* (encargados de los establos) dirigían una policía montada, responsable de la aplicación de los códigos de *Draco* y *Solon*.

En la Roma Imperial, en el año 450 a.C., los *Quaestores Parricidii* hacían las investigaciones relativas a los homicidios. Los *Curili Aediles* se ocupaban de asegurar la policía de la ciudad y del control de los mercados.

Desde el año 27 a.C. al año 14 de nuestra era, Augusto introduce un sistema policial, compuesto de cuatro diferentes unidades administrativas:

- Los *Curatores Urbis* eran los supervisores de policía que patrullaban la villa acompañados de los *Lictores*, de los que se asistían. Estos llevaban en la mano una vara, símbolo de autoridad y disciplina.
- La Guardia Pretoriana servía de cuerpo de protección y escolta de Augusto y protegía a la población rural.
- Los *Miles Stationarii* constituían la policía militar y detentaban el poder de arrestar a los criminales.
- Los *Vigiles* eran los guardianes que patrullaban la villa y combatían los incendios durante la noche. Durante el día efectuaban inspecciones preventivas en materia de incendios. Además podían en todo tiempo proceder a detenciones, si tenían conocimiento de la comisión de un delito. Existían 9.000 vigiles repartidos en cohortes. Cada cohorte responsable de las regiones adyacentes a Roma, estaba dirigida por un eminente jurista, un *Praefectus Vigilium*.

En el orden penal estaban los *Seraciarrii* o detectives y los *Questionarii* que procedían a los interrogatorios.

El *Excubitorum* servía de puesto de policía, donde los oficiales superiores residían y donde los prisioneros estaban encerrados en celdas.

En expresión de Pierre BRIEN<sup>1</sup>, "a través de los siglos y las civilizaciones, ha persistido una interdependencia entre el contexto político y la orientación dada a los sistemas policiales. Los estudios sobre los orígenes y la evolución de los sistemas y de los servicios de policía, pueden ayudarnos a comprender mejor el estado de la situación presente y los cambios venideros en el tiempo".

---

<sup>1</sup> BRIEN, Pierre, *Fonctions et organisation de la Police*, Québec, Editions Préfontaine inc., 1983, p. 3.

Es bien sabido que una Constitución nueva no siempre llega a cambiar el Estado, porque bajo los mandatos constitucionales nuevos subsisten estructuras y prácticas que responden a los criterios tradicionales. VILLAR PALASÍ<sup>2</sup> expresa: "los conflictos acerca del ámbito propio normativo de las Administraciones Locales se encuentran condicionadas por el tremendo expansionamiento de la Administración Estatal en la etapa anterior a la Constitución (cuya inercia tardará en desaparecer), y por el nuevo protagonismo de las Comunidades Autónomas que amenazan con ahogar la descentralización de ámbito local".

En este sentido, exponen ORTEGA ÁLVAREZ y JIMÉNEZ-BLANCO<sup>3</sup> que, "sin minusvalorar el impacto de la Constitución de 1978, debe indicarse que existen también elementos de continuidad histórica muy relevantes. O, dicho de otra manera, sólo conociendo la historia resulta comprensible el cuadro actual".

El modelo policial ha estado tradicionalmente ligado al modelo de Estado<sup>4</sup>, como forma de organización política de una determinada sociedad.

Los diferentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad han seguido la misma suerte que la Administración a la que pertenecen<sup>5</sup>, con notables elementos de permanencia en la tradición, periódicamente depurados desde el momento de la selección, o por la alternancia política como veremos en los Capítulos III. 7 y IV. 5.

---

<sup>2</sup> VILLAR PALASÍ, José Luís, y VILLAR EZCURRA, José Luís, *Principios de Derecho Administrativo I, Concepto y Fuentes*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 213.

<sup>3</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Manual de Derecho Administrativo, Volumen I*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996, p. 307, donde se expone, además, una evolución del Estado y su incidencia en la Administración Pública, a través del Derecho Administrativo.

<sup>4</sup> Puede verse en este sentido BALLBE MALLOL, Manuel, *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Alianza Universidad, Madrid, 1983, p. 486, donde, tres años antes de la publicación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de 1986, expresaba que "la actividad de policía de seguridad y su administración están aún pendientes de su adecuación al sistema constitucional vigente". Y añade que "no se concibe un régimen democrático en España si no se constituye sobre la base del sistema autonómico".

<sup>5</sup> BARCELONA LLOP, Javier, en "Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español", *Revista de estudios constitucionales*, núm. 48, 1996, p. 87, afirma que "Un hito determinante en la consolidación de la idea de Estado es, sin duda la asunción por el poder público del monopolio del uso de la violencia legítima, asunción que, en el plano organizativo, desemboca en la inserción de la Policía en la estructura de la Administración Pública".

En la actualidad el modelo policial es el producto de la creación lenta y contradictoria de un aparato policial, bajo la dirección de una oligarquía dominante<sup>6</sup> que ha primado desde comienzos del siglo XIX, manifestada por el carácter conservador de las Constituciones históricas españolas y, además, por la reiterada y unánime tradición constitucional de negar valor normativo a las Constituciones<sup>7</sup> que atravesaron el siglo XIX.

La concepción militar del orden público como orden del Estado, orden a cuyo fin el Estado sirve fundamentalmente, como concepto de policía consistente en la defensa frente a riesgos o amenazas de la seguridad o tranquilidad colectivas, para la conservación del buen orden de la comunidad y la procura del bienestar o la felicidad de los súbditos, dentro de la Administración interior, se hereda del régimen absolutista, en los orígenes del Derecho Administrativo. El monarca ostenta todos los poderes y en particular, la administración y su aparato constituido por los intendentes, corregidores y demás oficiales reales.

La intervención del monarca en la esfera de los particulares, se legitima en la doctrina del *dominium eminens*<sup>8</sup>.

En el Antiguo régimen el cuidado por la integridad de las vías públicas, y, en general, del dominio público, es uno de los objetos de intervención que se encomienda a los Ayuntamientos. Este objeto marcará notablemente el carácter peculiar de las instituciones de seguridad posteriores, dependientes del municipio.

Por la famosa *Ordenanza de Intendentes Corregidores* dictada por Fernando VI el día 13 de octubre de 1749, se dispone que dichos agentes velarán para que los órganos inferiores "*procuren tener compuestos y comerciales los caminos públicos y sus puentes*",

---

<sup>6</sup> SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo veintiuno, octava edición, Madrid, 1981, pp. 118 a 126.

<sup>7</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Civitas, séptima edición, Madrid, reimpresión 1996, pp. 93 a 95.

<sup>8</sup> Puede verse CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luís, "Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional", *REDA*, núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 287 a 305. En síntesis, no es que la voluntad del rey sea la ley, sino que el rey ha asumido la ley en su voluntad, voluntad limitada por los derechos adquiridos entendidos en sentido amplio, pertenecientes al Derecho natural. El concepto de policía en sentido amplio puede verse en PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Ob. cit.*, pp. 5 y 6; y en el Tomo II, pp. 99 y 100. Las funciones de la Policía Local se acomodan más al concepto amplio de policía, con la procura asistencial como función típica del Alcalde.

y para que "procedan contra los que ocuparen alguna parte de ellos con las penas y multas correspondientes a su exceso, a más de obligarles a la recomposición a su costa"<sup>9</sup>.

En la misma época se dictan una serie de normas sobre la circulación de los carros, como la disposición dictada por Carlos III por *Cédula de 1 de noviembre de 1762*: "que en los citados caminos se use de carros de llanta ancha lisas o rasas, con tres pulgadas de huella a lo menos, y sin clavos prominentes, embebiéndose éstos en la llanta", de manera que "si anduviesen de tráfico sobre estos caminos carros de llanta estrecha y clavos prominentes, paguen doble portazgo que otros cualesquier carros, en resarcimiento del daño que causan a los mismos caminos; y donde no hubiere establecido portazgo, se imponga de nuevo con noticia y aprobación de mi Consejo respecto a dichos carros, convirtiendo su producto en los reparos del camino".

El *ius polizei* en el Estado moderno, (que en España corresponde a la unificación de los reinos de Castilla y Aragón por los Reyes Católicos), se caracteriza por la inexistencia de controles en su ejercicio y la inmunidad al control judicial. Se plasma en las ordenanzas del monarca o "pragmáticas", como instrucción interna, no publicada, dirigida a sus funcionarios, que los súbditos no tenían derecho a conocer y, por lo tanto, sin garantías para éstos<sup>10</sup>.

El proceso de concentración de poder, por las monarquías nacionales, y las garantías en su ejercicio, dará lugar a la "ciencia de la policía", con la pretensión de la paz, el orden y el bienestar social.

En España, la noción de orden público<sup>11</sup> no quedará limitada al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Como expresa VILLAR EZCURRA<sup>12</sup> "abarcará, prácticamente, a toda la actividad de la Administración. Se acepta para ello un concepto muy amplio de orden público equiparable a todo lo que guarde relación con el bienestar de los individuos y cae bajo la esfera del interés general".

<sup>9</sup> FONT I LLOVET, Tomás, "La protección del Dominio Público en la formación del Derecho Administrativo español: Potestad sancionadora y resarcimiento de daños", *RAP*, núm. 123, septiembre-diciembre, 1990, pp. 18 y 19.

<sup>10</sup> VILLAR EZCURRA, José Luís, *Derecho Administrativo Especial, Administraciones Públicas y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999, p. 44.

<sup>11</sup> Para una aproximación a los conceptos de policía y de orden público y el proceso de reducción de este último puede verse a PAREJO ALFONSO, Luciano y ROBERTO DROMI, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Marcial Pons y Ciudad Argentina, Madrid y Buenos Aires, 2001, p. 19.

<sup>12</sup> VILLAR EZCURRA, José Luís, *Derecho Administrativo Especial. Ob. cit.*, p. 45.

Los títulos de intervención, es decir, las razones jurídicas por las que la Administración interviene en la esfera de los particulares, evolucionan desde la *pax pública* y el *dominio eminente*, pasando por el *dominio público* en la esfera de protección de los bienes públicos, hacia el denominado *Derecho de policía*. Con el desarrollo del Derecho Administrativo se consolidará como función administrativa, desvinculada de la jurisdicción ordinaria, en la segunda mitad del siglo XIX.

La evolución de los títulos de intervención, es decir, del proceso para la actuación legítima, termina con el *título constitucional*, mediante el cual se somete la actuación administrativa a la Ley y a la Constitución. La función policial se dota de mayor complejidad y, al mismo tiempo, de mayor legitimidad.

Con el reconocimiento constitucional del principio de autonomía de los municipios, y una vez excluida la posibilidad de cuerpos de seguridad, de ámbito provincial y mancomunado<sup>13</sup>, el modelo policial ha quedado configurado, aproximadamente, en torno a la organización territorial del Estado<sup>14</sup>. Como expone el preámbulo I, de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley pretende ser "*omnicomprensiva, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales*".

El principio de autonomía municipal, garantizado por la Constitución, no nos impide encontrar los elementos de implosión que demanda JIMÉNEZ-BLANCO<sup>15</sup>, en el proceso de descentralización que abre la Constitución de 1978, pero que encuentra su fundamento en la Norma Suprema.

Cuando, en el título VIII de la Constitución, el artículo 137 declara que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autó-

---

<sup>13</sup> El primer intento de mancomunar el servicio de Policía Local, fue en la Mancomunidad de Municipios del "Pla de Mallorca" en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. El Tribunal Supremo en Sentencia de 27 de mayo de 1992, revocó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, seguidas en el recurso nº 514 de 1988. El Tribunal Constitucional en SSTC 25/1993, de 21 de enero y 49, 50, 52/1993, de 11 de febrero y 81/1993, de 8 de marzo, se expresó en sentido contrario a la prestación mancomunada del servicio de policía local.

<sup>14</sup> Recordamos, en este punto, las palabras del Consejero de Interior del Gobierno Vasco, en la Conferencia pronunciada en la *Escola de Policía de Catalunya*, el 19 de abril de 1996: "No hay Estatutos iguales en materia de seguridad... la técnica del café para todos no es la solución para dar respuesta a situaciones diversas y aspiraciones también divergentes".

<sup>15</sup> JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, "Las relaciones interadministrativas", en el Curso *La reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, celebrado en Jaén, del 30 de octubre al 11 de diciembre de 1998, dirigido por el mismo autor y coordinado por CUESTA REVILLA, José.

nomas que se constituyan, está afirmando que los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas son parte del Estado, es decir, que todos y cada uno de los municipios españoles son parte del único Estado español y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, lo son del Estado<sup>16</sup> aunque su dependencia sea del Gobierno de la nación, del de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales.

La Constitución ha integrado y organizado territorialmente a las mencionadas entidades territoriales, en un único Estado y el fundamento de su actividad policial, se residencia en la única Constitución del Estado. El fundamento no está en los gobiernos concretos, ni en las leyes o reglamentos particulares de cada Ente Territorial.

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía, entendemos, existe una falta de posicionamiento histórico de su modelo policial que si antaño era justificable<sup>17</sup>, no lo es en la actualidad.

Por el momento, recordamos que el mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 1.4 LOFCS).

BLÁZQUEZ GONZÁLEZ<sup>18</sup> expresa que en las Comunidades de régimen general, entre las que se encuentra Andalucía, "el modelo policial sigue residiendo en los Cuerpos policiales tradicionales, es decir, en la Guardia Civil y en el Cuerpo Nacional de

---

<sup>16</sup> Funcionalmente, esta tesis se avala con las funciones de policía judicial y de seguridad, que las policías locales están llamadas a desarrollar, funciones que trascienden el interés estrictamente local y que generan la necesidad de ser coordinadas, además de un incesante ejercicio de competencias establecidas por la legislación sectorial del Estado. En este sentido se pronuncian José Manuel CASTELL ARTECHE, Xavier PADROS, Neus ABAD, Amadeus FABRÉ y otros, al afirmar que "Se ha remarcado el concepto de seguridad pública como función y el de las policías (estatal, autonómica y local) como instrumentos de esta función. La seguridad pública es una, ya que se refiere a todo el conjunto físico y jurídico del Estado, pero las funciones actividades y servicios que han de garantizarla están distribuidas competencialmente entre el Gobierno central, las CCAA y las corporaciones locales", *El desplegament autonòmic a Catalunya*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993, p. 61.

<sup>17</sup> Durante la II República solo Cataluña y el País Vasco habían tenido policía propia. Su base jurídica estaba en el artículo 14.4 de la Constitución de 1931: "Art. 14. Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes. 4. Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional".

<sup>18</sup> BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, Félix, *La Policía Judicial*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 47, quién encuentra el inconveniente a la descentralización de los Cuerpos del Estado sobre la base de Policía local, en que "únicamente son eficaces en las capitales de provincia y en los núcleos de población urbanos importantes", p. 48. Como inconveniente a la centralización se argumenta que se opone al principio constitucional de descentralización establecido en el artículo 103 de la C.E., como principio de actuación administrativa. Ver GIL SACRISTÁN, Estanislao, tesis doctoral sobre *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, Dirigida por Dr. D. José Luis Piñar Mañas, Volumen I, Universidad Complutense, Madrid, 1998, p. 14.

Policía. Ello comporta, con respecto a las Comunidades Autónomas de régimen especial, dos ventajas: económicamente es más barato y es más fácil de coordinar".

No compartimos las afirmaciones anteriores, por suponer el desconocimiento de la existencia de las policías locales, municipales o urbanas. La Administración que de verdad, diariamente se relaciona con el ciudadano, la que tiene a su alcance, y a la que se dirige para resolver sus cuestiones más inmediatas y perentorias, es la Administración Local.

Como expone GÓMEZ DE LA SERNA<sup>19</sup>, "la buena organización de los dependientes municipales, y especialmente los alcaldes de barrio, de los serenos y de los guardas de campo, la de los agentes de protección y de seguridad pública, las rondas de las autoridades locales, la vigilancia en los lugares públicos, el reconocimiento de los pueblos, y la persecución de los vagos, de los desertores y de los criminales, son medios que pueden con más eficacia contener los delitos, que un castigo lejano, que donde no hay policía se jactan de poder evitar los malvados".

## I.2. Modelo policial civil

La Constitución Española declara que la soberanía nacional reside en el pueblo español (art. 1º.2), que la Justicia emana del pueblo (art. 117.1), que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1), en definitiva que es la sociedad civil la auténtica soberana, el modelo policial, como la Administración en general, y de la Seguridad en particular, pertenece a la administración civil, bajo la dirección de la política interior. A ella se refiere el art. 97 de la Constitución Española.

La interpretación tradicional, expresada por Díez-Picazo, Luis M<sup>a</sup> <sup>20</sup>, expone que "la competencia exclusiva del Gobierno central sobre dicha materia implica la subordinación de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al Gobierno". Y afirma que "la seguridad pública es competencia del Gobierno".

---

<sup>19</sup> GÓMEZ DE LA SERNA, P., *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, Imprenta de D. Vicente de Zalamá, Madrid, 1843, T. I., citado por PAREJO ALFONSO, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, *Ob. cit.*, p. 92.

<sup>20</sup> Díez-Picazo, Luis M<sup>a</sup>, "La Policía Local", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (director) *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, p. 1.436.

Si partimos de la Norma Suprema, hay que señalar, primeramente, que el artículo 8 de la Constitución regula las Fuerzas Armadas (integradas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire), sin mencionar ningún Cuerpo o Fuerza de Seguridad. Si las mencionaba el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado, promulgada el 1 de enero de 1967, al decir que "Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las *Fuerzas de Orden Público*, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional".

La Constitución permite Cuerpos policiales de carácter civil y fuerzas de carácter militar. En la Exposición de Motivos II de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se expresa: "*Por encima de cualquier otra finalidad, la Ley pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático*"<sup>21</sup>.

La Policía se considera un servicio público dirigido a la protección de la comunidad. La actividad policial es un servicio público que encuentra en la comunidad su fundamento y no en la Patria. La defensa del ordenamiento constitucional constituye el medio adecuado para la protección de la comunidad, proscribiéndose, por tanto, otros medios no constitucionales.

La misión constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es una misión estrictamente civil, regulada en el artículo 104 de la Constitución y consistente en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la Exposición de Motivos III, recrea la naturaleza de fuerzas y cuerpos de seguridad, para eludir el carácter militar de la Guardia Civil, si bien, se cuida de expresar que la Guardia Civil, como cuerpo de seguridad, "sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o administrativo"<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio (Director), *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993. p. 672, recoge la STC 31/1985, de 5 de marzo, y expresa que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son, en principio, cosa distinta de las Fuerzas Armadas. La STC 194/1989, de 16 de noviembre, matiza la separación entre el artículo 8 y el artículo 104, sólo a efectos disciplinarios para la Guardia Civil.

<sup>22</sup> Sobre este particular abunda BARCELONA LLOP, Javier, *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 17 a 82, para señalar la ambigüedad de las misiones de carácter militar, que no se especifican, y las

Por ello el art. 7.3, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es explícito al resolver la cuestión: "*La Guardia Civil sólo tendrá consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico*".

### I.3. El policía modelo

El art. 104 de la Constitución, con el Título "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado", regula en su apartado 1 la policía dependiente del Gobierno de la nación. En el apartado 2, regula las policías dependientes del Gobierno de la nación, de las Comunidades Autónomas<sup>23</sup> y de los Municipios, al establecer que una ley orgánica determinará sus funciones, principios básicos de actuación y estatutos comunes para todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

El desarrollo del modelo policial se remite, por tanto, al legislador y se concreta en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esta Ley establece un "Código Deontológico"<sup>24</sup>, que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales de carácter público. Los principios básicos de actuación son normas de conducta y actuación de carácter básico, imprescindibles para ser reconocidos como funcionarios policiales, como profesionales de la policía, como integrantes de la institución policial.

Se impone la adecuación entre fines y medios, como criterio orientador de su actuación, el secreto profesional, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función, la neutralidad política y la imparcialidad, la integridad y

---

interpretaciones guiadas más por las propias convicciones y creencias, que por lo que se desprende de la Constitución.

<sup>23</sup> Para la distinción entre competencias estatales y autonómicas puede verse MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Seguridad Pública*, MAP, Madrid, 1992.

<sup>24</sup> Sobre Derechos Humanos y Principios Básicos de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puede verse ALONSO PÉREZ, Francisco, (Coordinador.), *Manual del Policía*, La Ley-Actualidad, Madrid, 1998, pp. 1.2-1 - 1.3-10.

dignidad, el servicio permanente a la comunidad<sup>25</sup>, sin olvidar que *la adecuación al ordenamiento constitucional constituye el símbolo o emblema de su alta misión*.

Como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, encontramos en los principios básicos de actuación los fundamentos de la función policial de un modo más concreto.

Son principios básicos para el policía los principios constitucionales generales de respeto a la Constitución, de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, de neutralidad política e imparcialidad, de auxilio y colaboración con la Administración de Justicia y el respeto al honor y dignidad de las personas, respeto y protección extensibles a los demás derechos fundamentales.

También consideramos como principio básico de actuación el respeto a los Estatutos de Autonomía, como norma institucional básica, integrantes del ordenamiento jurídico. Principio este que debe reflejarse y tener sus efectos en las Leyes de Coordinación de Policías Locales y en los Reglamentos de Organización y Servicios de las Policías Locales.

No en vano la STC 122/1983, de 16 de diciembre, consideró ineludible el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al Estatuto respectivo, para los Parlamentarios Autonómicos.

Particular referente ético constituyen la Resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY, y la Resolución 690 de 1974, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. DECLARACIÓN SOBRE LA POLICÍA, que han inspirado los principios básicos de actuación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

En este sentido deontológico, el modelo de policía local no difiere de los miembros del resto de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, por tratarse de principios básicos de actuación y disposiciones estatutarias comunes, directamente aplicables a todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sin necesidad de desarrollo previo.

---

<sup>25</sup> La dedicación profesional plena no significa que los funcionarios estén permanentemente de servicio, sino que tienen el deber de intervenir aunque no estén de servicio (STC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ.2º).

Tampoco difiere la aplicación, a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, de los principios constitucionales vigentes para todas las Administraciones Públicas. A este respecto, el artículo 103.1 CE proporciona un conjunto de principios, de inexcusable aplicación a la policía.

Los principios de servicio con objetividad a los intereses generales, de eficacia, de jerarquía, el principio de coordinación y el deber constitucional de colaboración, el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, son directamente aplicables y exigibles a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Funcionarios que tienen jurada o prometida la fidelidad al Rey y el acatamiento a la Constitución.

Expuesto el modelo deontológico, nos resta diseñar el modelo formal o, dicho de otro modo, la presentación ante la sociedad de los elementos tangibles, es decir, anagrama de la dependencia de Jefatura, de los vehículos, de la uniformidad. Así entramos de lleno en la competencia de homogeneización de los medios técnicos, materiales y defensivos, que, todos ellos, deben regirse por criterios profesionales, con olvido de modelos extremos como "halcones" y "palomas", y con presencia de los avances aportados por la Ingeniería de Seguridad.

La integración en el Estado de los miembros de las Policías Locales, se simboliza mediante el escudo constitucional que presenta la prenda de cabeza y la hebilla del cinturón. La integración en la Comunidad Autónoma Andaluza, mediante el emblema de hombro y la bandera en la placa, así como en el pasador sujeta-corbata y los botones. En el Municipio mediante el escudo de la ciudad que aparece en la placa y el nombre de la misma en el emblema y por último en la Policía Local por el resto de la uniformidad.

Los diferentes Cuerpos de Policía se presentarán a la sociedad con diferentes uniformes, para expresar con claridad su condición de agente de determinada Autoridad y con determinadas funciones.

Se identifican a sus agentes miembros, sus medios materiales y dependencias, para informar al ciudadano que puede esperar de ellos.

La fiabilidad corporativa, definida como la probabilidad de un buen funcionamiento del servicio policial, comienza con el reconocimiento como miembros de la Institución, de ahí la importancia en no uniformar del mismo modo que los agentes de Policía Local a quienes, siendo empleados municipales, no ofrecen la misma producción de servicios de seguridad que los agentes.

Para los funcionarios de Policía Local de los municipios de Andalucía, se ha establecido una uniformidad, con olvido de la uniformidad de los cuerpos de policía, sus instalaciones y vehículos.

A lo sumo se establece el cuerpo único y la denominación de sus dependencias (Jefatura), pero no cual sea la señal distintiva de la Jefatura, como se identifican sus dependencias, ni los emblemas a colocar en los vehículos, ni donde colocarlos<sup>26</sup>.

Más adelante veremos, en el Capítulo III. 9, como en el siglo XIX ya se identificaban de manera homogénea, las dependencias donde se ubicaban los servicios de seguridad local, tanto de los órganos principales como de los auxiliares.

#### I.4. Modelo de Cuerpo de Seguridad

El policía modelo, de carácter civil, se integra en un Cuerpo de Policía, que el legislador define como Instituto civil armado con estructura y organización jerarquizada.

Instituto, del latín *institutum*, significa, en sentido orgánico o causal, entidad o corporación especializada, creada por la correspondiente autoridad, local, autonómica o estatal, de acuerdo con la Ley y dotada de unas reglas de conducta comunes; también recibe esta denominación de Instituto, el establecimiento donde se ubica la corporación. En sentido finalista, se refiere el término Instituto, a la satisfacción de

---

<sup>26</sup> En el ANEXO XI del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, encontramos una regulación exhaustiva al decir: V-3 VEHÍCULO DE POLICÍA 1. Señaliza un vehículo de esta clase en servicio no urgente. 2. Estará constituida por una rotulación, reflectante o no, en los costados del vehículo, que incorpora la *denominación del cuerpo policial y su imagen corporativa*. 3. Además de la señal descrita en el número anterior podrá llevar:

a) Al menos una línea de contorno longitudinal en material reflectante que se dispondrá por todo el perímetro del vehículo, y será de las siguientes anchuras mínimas:

Vehículos con M.M.A. menor o igual a 3.500 Kg.: 7cm.

Vehículos con M.M.A. mayor de 3.500 Kg.: 10 cm.

Un alumbrado de posición o crucero, así como un cartel con la misma iluminación y rotulación del Cuerpo a que pertenece.

las necesidades sociales de seguridad pública<sup>27</sup>, de cada cuerpo en su demarcación territorial, que la ley le atribuye<sup>28</sup>.

La pertenencia al Instituto crea la categoría de agente de la autoridad que lo nombra, categoría que se transmite culturalmente y se sanciona jurídicamente.

Con el nombramiento como policía por el alcalde, tras el proceso de selección correspondiente, se constituye la categoría de agente de la autoridad local, categoría que ha recibido tradicionalmente diferentes denominaciones, pero que, también tradicionalmente, tuvo reconocimiento jurídico como medio necesario para el ejercicio del poder por la autoridad, es decir, fueron agentes de la autoridad en el concepto actual.

El término armado adjetiva a la institución civil, para preservar el control de la Administración sobre los funcionarios que usan armas<sup>29</sup>.

Se establece una subordinación precisa a sus superiores y autoridades<sup>30</sup>, al mismo tiempo que se limitan el ejercicio de determinados derechos sindicales<sup>31</sup> como el de huelga y se configura un estatuto, propio de la función policial, con reflejo en el régimen disciplinario y retributivo.

La existencia de un cuerpo policial supone una organización, compuesta por tres elementos<sup>32</sup>:

---

<sup>27</sup> El concepto estricto de seguridad pública hay que situarlo de modo predominante en las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad implicados (STC 59/1985, de 6 de mayo). Ello no obstante, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no agotan el ámbito material de la seguridad pública (STC 104/1989, de 8 de junio).

<sup>28</sup> La Constitución en su art. 103.1, establece el principio de actuación de la Administración conforme a los intereses generales (STC 91/1983, de 7 de noviembre).

<sup>29</sup> Sobre el control de la Policía, desde el punto de vista sociológico, puede verse LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, *La Policía. Aproximación sociológica*, Acento, Madrid, 1998, traducción de Gonzalo Jar Couselo, pp. 63 a 76.

<sup>30</sup> Según la STC 69/1989, de 20 de abril, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la jerarquía y la subordinación aparecen reforzadas.

<sup>31</sup> La STC 91/1983, de 7 de noviembre, consideró ajustada a Derecho una Resolución de la Dirección General de la Policía que no autorizó una reunión de sindicatos policiales, en una dependencia pública en horario de trabajo.

<sup>32</sup> JORDÁN MONTAÑÉS, Manuel y HENRÍQUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier, *Administración Policial*, Tirant lo blanch libros, Valencia, 1995, p.24. Sobre Entes Públicos y principios fundamentales de la organización administrativa puede verse COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, novena edición, Madrid, 1998, pp. 163 a 317.

El elemento personal, el elemento material y el elemento normativo.

El elemento personal constituido por los funcionarios de carrera, se caracteriza por la nota de profesionalidad y jerarquía.

La profesionalidad no es un estado que se adquiere por el hecho de aprobar una oposición de ingreso, sino que *es el efecto de la permanente orientación de la conducta hacia el Servicio Público, basada en los Principios Básicos de Actuación.*

La organización jerarquizada viene determinada en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y para el cumplimiento eficiente de las funciones que toda Administración debe desarrollar, se establecen categorías profesionales homogéneas para los funcionarios de los diferentes cuerpos. Así existen en la nueva Ley 13/2001, de 11 de noviembre, de Coordinación de Policía Locales, de Andalucía, Superintendentes, Intendentes Mayores, Intendentes, Inspectores, Subinspectores, Oficiales, Policías Locales y Vigilantes municipales<sup>33</sup>. Se deroga por la misma Ley el sistema de Inspector, Subinspector, Oficial, Suboficial, Sargento, Cabo y Policía.

Resulta pacífica la denominación de las categorías profesionales en la legislación nacional y autonómica, con la lógica diferenciación entre Comunidades Autónomas.

Para la denominación de los órganos en que funcionalmente se integran los funcionarios, para el desarrollo de sus funciones, es decir, para servir los intereses que les son propios, se actúa integrados en estructuras orgánicas (trabajo en equipo), dependientes de la Jefatura. Estos órganos pueden recibir tan diversas denominaciones como Inspecciones, Subinspecciones, Divisiones, Unidades, Brigadas, Secciones, Servicios, Dependencias, Equipos, Negociados, Grupos, Patrullas.

Las Leyes de Coordinación se remiten para su definición, a las Normas-Marco o al posterior desarrollo reglamentario por las diferentes Corporaciones Locales.

Nuestra propuesta se reduce simplemente, a que los Reglamentos internos desarrollen la organización del Cuerpo, con la simplicidad, homogeneidad y buen juicio

---

<sup>33</sup> El artículo 4 de la Ley 2/1990, de 18 de Mayo, de Integración de Auxiliares en los Cuerpos de Policía Local (De las Cortes de Castilla-La Mancha), establece: "En ningún caso podrán coexistir en un mismo Municipio el Cuerpo de Policía Local con la categoría de Auxiliar de Policía, salvo que esta se mantuviese a extinguir..."

que lo hace el Reglamento Para el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, de 18 de abril de 1995, en su artículo 35:

"El Cuerpo de Policía Municipal se organizará en Inspecciones, Subinspecciones, Unidades, Secciones, Equipos y Patrullas, bajo el mando respectivo que se establece a continuación:

- a) La Inspección estará al mando de un Inspector y estará integrada por Subinspecciones.
- b) La Subinspección estará al mando de un Subinspector y estará integrada por Unidades.
- c) La Unidad estará al mando de un Oficial y estará constituida por varias Secciones.
- d) La Unidad estructura su personal en diferentes turnos de servicio. El Suboficial será el Jefe de Turno y coordinador de las Secciones de dicho turno.
- e) La Sección será mandada por un Sargento y estará formada por varios Equipos.
- f) El Equipo será mandado por un Cabo y lo formarán varias patrullas.
- g) La patrulla es la unidad básica en la organización del Cuerpo, estando constituida de modo ordinario por 2 componentes".

Evidentemente con las adaptaciones necesarias al tamaño de la plantilla de funcionarios, pero con denominaciones homogéneas, a fin de conocer, por el nombre del órgano, la auténtica identidad y categoría orgánica de la dependencia.

El elemento material de la Organización comprende los elementos tangibles que definen la calidad policial. Comprende las Jefaturas, como establecimientos e instalaciones, los vehículos, la uniformidad, instrumentos defensivos, tecnológicos, informáticos, etc.

El elemento normativo resulta trascendental para la Institución armada. La dotación de reglas de conducta comunes comenzaría por la creación del Cuerpo por la Autoridad competente, de acuerdo con la Ley. El certificado de nacimiento de un Cuerpo de Policía lo constituirá la norma creadora del Cuerpo o el acuerdo de creación del mismo, en aplicación de la norma.

La dirección superior y organización de los Cuerpos de Policía Local, corresponde al Alcalde y el mando directo al Jefe del Cuerpo, sus miembros se integran en un Cuerpo único. Un solo Cuerpo de Policía, un solo Alcalde, un solo Jefe subordinado al Alcalde, quién puede delegar en un Concejal.

Los Reglamentos Internos o de Organización y Servicios de los Cuerpos de Policía Local, constituyen el elemento normativo autónomo, que recoge la solución global<sup>34</sup> a los conflictos que pudieran surgir.

Solución global porque en su elaboración participan tanto el gobierno municipal, como los grupos de la oposición representados en el Pleno, mediante el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, establecido en el artículo 49 y 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril<sup>35</sup>.

Participan los ciudadanos a través del correspondiente trámite de audiencia y los funcionarios policiales mediante la participación en las disposiciones administrativas que les afecten<sup>36</sup>.

Con el acuerdo aprobatorio del Reglamento la Comunidad Autónoma recibirá notificación del mismo<sup>37</sup>, y podrá impugnarlo, igual que la Administración General del Estado.

<sup>34</sup> Sobre el concepto de solución global en las organizaciones puede verse CONSTANTINO, Cathy A. y SICKLES MERCHANT, Christina, *Diseño de Sistemas para Enfrentar Conflictos. Una guía para crear organizaciones productivas y sanas*, Granica, Barcelona, 1997, p. 210. Título original *Designing Conflict Management Systems*, Edición original de Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995.

<sup>35</sup> Para profundizar en el procedimiento de aprobación y modificación de los Reglamentos municipales puede consultarse a BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración Local*, Comares, Granada, 1992, pp. 36 a 38, con las modificaciones operadas por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Se añade un párrafo final al art. 49 c), pues carecía de sentido un segundo debate plenario, cuando no se han presentado sugerencias ni reclamaciones.

<sup>36</sup> La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares resolvió, en Sentencia de 3 de marzo de 1993, la anulación del Reglamento de la Policía Local de Palma de Mallorca, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares nº 70, de 1 de junio de 1991, ante la vulneración por parte del Ayuntamiento de Palma, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que consagra el derecho a la negociación colectiva en el ámbito funcional, en sus artículos 2º y 6º.

<sup>37</sup> Hemos propuesto a la Consejería de Gobernación, la introducción en el Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales, del Registro de Reglamentos de Organización y Servicios, Reglamentos de Policía Local, que aprueben los municipios andaluces. Se acusa recibo el 2 de junio de 1999, en el que reconoce no disponer de los Reglamentos de Organización y Servicios aprobados en Andalucía. Los Reglamentos de Policía Local de Andalucía deberán ajustarse a las previsiones de la Ley de Coordinación de Policías Locales. Si existen Registros de Convenios Colectivos no vemos inconveniente para que exista un Registro de los Reglamentos de Policía donde aparecen los derechos y las obligaciones de la Administración y sus funcionarios. La STC 18/1982, de 4 de mayo considera que la coordinación justifica el deber de la Comunidad Autónoma de enviar al Estado, el Boletín Oficial donde aparezca publicado el texto de los Convenios colectivos. ¿Porque no puede ser aplicable esta obligación para los Municipios, respecto de los Reglamentos de Policía que aprueben?

El Reglamento de Organización y Servicios está subordinado a la Ley, como el Jefe de Policía está subordinado al Alcalde, y éste a su vez, subordinado al Reglamento y a la Ley.

La importancia del Reglamento interno se realiza desde el momento en que para la adecuada coordinación entre Cuerpos, es imprescindible, (con carácter previo a la coordinación interadministrativa, que se da entre distintas Administraciones), la coordinación interorgánica, es decir, la coordinación necesaria dentro de cada Cuerpo. Esta ha de estar presidida por la integración en un cuerpo único, cuerpo regido por el principio de jerarquía, con estructura orgánica clara y una precisa determinación de competencias y responsabilidades.

La calidad en el Cuerpo de Policía Local vendrá definida, como el ajuste de la conducta corporativa a las especificaciones normativas de sus diferentes elementos, personal, material y normativo. Estas especificaciones han de ser previamente definidas por la Ley y los Reglamentos de los ámbitos normativos competentes, es decir, el Estado, la Comunidad Autónoma Andaluza y las respectivas Entidades locales. Sin definición previa de qué sea calidad en la función policial, no puede saberse si se camina en la dirección correcta.

Sí podemos adelantar que el artículo 2 de la Ley 1/1989, de 8 de mayo de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, al decir que "*Todos los Ayuntamientos andaluces podrán crear Cuerpos de Policía propios*", permitió que algunos Ayuntamientos se apresuraran a constituir sus propios Cuerpos de Policía, con independencia del número de agentes, en ocasiones uno sólo.

El Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de organización de las Policías Locales de Aragón, expresa en el artículo 8: "La constitución de un Cuerpo de Policía Local y la aprobación de su reglamento exigirá la existencia en la correspondiente plantilla de un mínimo de cinco Agentes o Policías y un Cabo u Oficial"<sup>38</sup>.

Si se define el Cuerpo, del latín *corpus*, como conjunto de personas que desempeñan una misma profesión, comunidad o asociación de policías locales, tendremos que

---

<sup>38</sup> Una tercera vía entre la exigencia de determinado número de agentes para la creación de un Cuerpo de Policía y su libre creación es la utilizada por la Comunidad de Cantabria en la ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales, que exige autorización del Consejero competente (art. 2.7).

exigir un mínimo de dos policías locales, pues un policía no constituye un Cuerpo de Policía.

La Asociación de Jefes y Directivos de Policía Local de Andalucía, estima en 10 policías los necesarios para crear un Cuerpo<sup>39</sup>.

Los sindicatos y partidos políticos mayoritarios no dicen nada a este respecto<sup>40</sup>. El G. p. Izquierda Unidad Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y el G. p. Andalucista proponen, que solo se podrán crear Cuerpos de Policía Local, partiendo de un mínimo de diez componentes.

La nueva LCPL 13/2001, huye de la cuestión en su artículo 5, con una remisión a la normativa que resulte de aplicación.

## I.5. Modelo de Policía Autonómica

De partida conviene precisar que no existe, en el bloque de la constitucionalidad sobre seguridad pública, un modelo de policía autonómica. La Constitución permite, como expone PAREJO ALFONSO<sup>41</sup>, la asunción estatutaria de competencias autonómicas en la materia de seguridad ciudadana o pública, pero el contenido y el alcance de dichas competencias serán los determinados por una ley orgánica, necesariamente general.

Han asumido distintas competencias en sus Estatutos, las siguientes Comunidades:

1º. Las Comunidades cuyos Estatutos han pretendido agotar las posibilidades competenciales en la materia, previendo la creación o el mantenimiento de una policía propia y la coordinación de las policías locales (en su caso, las policías de las Dipu-

<sup>39</sup> Enmiendas de AJDEPLA al Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales divulgado en noviembre de 1999, y expuesta a la Consejería de Gobernación y Justicia.

<sup>40</sup> El artículo 5 del Proyecto de Ley gubernamental y de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular, ambos del año 2000, es prácticamente el mismo: "Los Municipios andaluces (de la Comunidad Autónoma de Andalucía) podrán crear Cuerpos de Policía (Local) propios, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la presente Ley y demás disposiciones que resulten de aplicación".

<sup>41</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano y ROBERTO DROMI, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Ob. cit., p. 78-79.

taciones forales): País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias.

Se trata de Comunidades Autónomas que accedieron desde el principio a la autonomía plena o máxima.

2º. Las Comunidades cuyos Estatutos han asumido únicamente las competencias posibilitadas por el artículo 148.1.22 CE, es decir, la vigilancia y protección de los propios edificios y la coordinación de las policías locales, en los términos de una Ley orgánica: el resto de Comunidades, que son las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE.

Así podemos encontrar, desde la inexistencia de cuerpo de policía autonómico, a la Unidad adscrita del Cuerpo Nacional de Policía, o la creación de cuerpo autonómico en exclusiva, para terminar con el modelo mixto en el que se integran en la policía autonómica, tanto los cuerpos de policía local radicados en la Comunidad, como el cuerpo autonómico correspondiente<sup>42</sup>. Este modelo mixto es el que propugnamos para Andalucía, por entenderlo más adecuado a la Constitución y más justo para los Cuerpos de la Policía Local y sus auxiliares, radicados en la Comunidad.

Sirva como ejemplo de este modelo mixto la Ley de Policía del País Vasco, que expresa la integración de los cuerpos de policía dependientes de las entidades locales, en la Policía de la Comunidad Autónoma, del siguiente modo: *"A los efectos previstos en esta ley, integran la Policía del País Vasco los Cuerpos de Policía dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales del País Vasco"*.

Otro tipo de integración, de orden normativo, realiza la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra<sup>43</sup>, al establecer su art. 1.1: *"Esta Ley Foral será de aplicación a los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra"*.

No existe policía autonómica en aquellas Comunidades, en las que sus respectivos Estatutos de Autonomía no prevean su creación, o, aún estando prevista, no se considere

---

<sup>42</sup> Art. 24.1 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, "Boletín Oficial del País Vasco" de 11 de agosto de 1992.

<sup>43</sup> Publicada en el BOE de 2 de junio de 1987, modificada por Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, de modificación de la Ley 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, BOE núm. 191, de fecha 10 de agosto de 2001.

conveniente la misma y no opten por la adscripción de Unidades. Sería el caso en el que se encuentran Comunidades Autónomas como Canarias, Madrid<sup>44</sup> o la Rioja.

Las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a los órganos de Gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas, constituyen la alternativa al elevado coste que supone la creación de una policía autonómica propia, para aquellas Comunidades Autónomas que prevean en sus Estatutos la creación de Cuerpo autonómico.

Las Unidades adscritas constituyen una fórmula de colaboración interadministrativa, prevista en el Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero<sup>45</sup>, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. Son ejemplos de Comunidades Autónomas con Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía, las de Galicia, Valencia y Andalucía.

Respecto a este modelo nos preguntamos por qué se denominan "Policía Autonómica"<sup>46</sup> Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía y no se integran en la Policía de la Comunidad Autónoma a los Cuerpos de Policía Local radicados en la Comunidad Autónoma.

La respuesta la encontramos en la dependencia del Gobierno Autonómico y en la realización de funciones de la competencia de la policía autonómica.

Pero estas funciones igualmente pueden realizarlas los Cuerpos de Policía Local, mediante convenio con la Junta de Andalucía, y, sin embargo, no reciben tal denominación de autonómica ni de andaluza.

Sería similar a lo que ocurre con las unidades orgánicas de Policía judicial, dependientes de los Juzgados y Tribunales, unidades que funcionalmente son policía judicial sin perder su dependencia orgánica.

---

<sup>44</sup> El modelo se complica cuando la Comunidad Autónoma de Madrid firma, el 4 de diciembre de 1996, un Acuerdo con el Ministerio del Interior para que la Guardia Civil asuma la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de esta Comunidad, con personal en situación de reserva.

<sup>45</sup> Modificado en su art. 8 por el Real Decreto 1089/2000, de 9 de junio (BOE núm. 156, de 30 de junio de 2000).

<sup>46</sup> RUIZ ROBLEDO, Agustín, *Derecho Público de Andalucía*, segunda edición, Tirant lo blanch, Valencia 1998, p. 93, nos recuerda que "Andalucía no tiene una policía propia sino algunas unidades de policía adscritas a la Junta y encargadas únicamente de velar por la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones".

Desde la perspectiva constitucional, la regulación de la policía judicial no merece tacha, sin perjuicio de postular un cambio de orientación con rotundidad.

No se encuentra justificación, como no sea un privilegio centralista, a la exclusión que se hace de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, respecto a su pertenencia a las Unidades Orgánicas de policía judicial. Los Cuerpos de Policía Local realizan un importante trabajo de auxilio judicial.

No pretendemos, en principio, ampliación de competencias de investigación para la policía local. Pero teniendo en cuenta que en Andalucía no está desplegada la Unidad adscrita a la Consejería de Gobernación, del Cuerpo Nacional de Policía, y que diariamente se realizan numerosos servicios de auxilio a la Justicia, como protección a comisiones judiciales, ejecución de resoluciones judiciales sobre precintos, embargos, patria potestad, localización de personas y propiedades, etcétera, bien podría reconocerse tal posibilidad, con reserva al Poder judicial o al Poder ejecutivo de las facultades de creación, autorización e inspección.

El cuerpo único de policía autonómica consiste en el desempeño, en exclusiva, de las competencias autonómicas de seguridad, más o menos amplias, según sus Estatutos, por el cuerpo creado por la propia Comunidad. Son los casos de Cataluña o la Comunidad Foral de Navarra.

El cuerpo único de policía autonómica no es incompatible con el tratamiento conjunto con las policías locales, como hemos visto para la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía Navarra.

El sistema mixto lo representa el País Vasco, que integra en la Policía Autonómica tanto a la *Ertzaintza* como a los Cuerpos de Policía Local radicados en su territorio.

La diversidad de modelos lleva, asimismo, a una diversidad de sistemas de coordinación. Se observan dos mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, compuestos por la *Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma*, en el modelo de Unidades adscritas y la Junta de Seguridad cuando la Comunidad disponga de Cuerpo de Policía propio.

El más grave inconveniente a los mecanismos de coordinación policial autonómica, lo encontramos en la marginación de la Administración Local, que no está representada en los mismos, a pesar de ser la Administración más cercana a los vecinos.

En definitiva, como exponen ÁLVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA GUIADO<sup>47</sup> "la Administración tal como la entendemos ahora, es un producto histórico que emerge después de la Revolución Francesa, sin que, desde luego, pueda admitirse una solución de continuidad entre el Antiguo Régimen y la nueva organización, o un corte brusco entre ambos, sino la existencia de un proceso evolutivo".

Asumimos las afirmaciones de ORTEGA ÁLVAREZ Y JIMÉNEZ-BLANCO<sup>48</sup>, en el sentido que "el método jurídico ha encerrado siempre una gran dificultad para constatar la realidad de la Administración local. El Derecho positivo no es reflejo de la historia real, ni siquiera de la propia realidad jurídica". Acudiremos, por ello, siguiendo a los profesores anteriores, a los diarios de sesiones de las Cortes y las actas de los Ayuntamientos y Diputaciones, las instrucciones y circulares de las autoridades centrales y locales, Boletines Oficiales y otros.

## I.6. Concepto estricto y concepto amplio de Policía Local

Abordamos esta distinción por considerarla de importancia para el correcto entendimiento del papel que deben asumir, en la sociedad municipal y autonómica, por imperativo de la coordinación, los Cuerpos de Policía Local, los cuales entrarán a conocer de los asuntos de la competencia municipal que les sean propios, por afectar a los intereses peculiares de la ciudad.

Según se considere como de atribución propia de los municipios, un sector de la actividad administrativa propio de las Comunidades Autónomas, que ésta no ejerce por insuficiencia de desarrollo de la policía autonómica, se derivarán diferentes conclusiones.

La concepción estricta nos llevaría al estricto y exclusivo cumplimiento de las funciones contenidas en el artículo 53.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

---

<sup>47</sup> ÁLVAREZ RICO, Manuel, y GONZÁLEZ HABA-GUISADO, Vicente María, *Administración y Función Pública en España*, Dykinson, Madrid, 1998, p.18.

<sup>48</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A, y ORTEGA ÁLVAREZ, L, *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.* p. 307.

Para los auxiliares de policía local, la Ley 1/1989, de 8 de mayo de Coordinación de Policías Locales de Andalucía, recogió entre sus funciones la expresión "junto con otras"<sup>49</sup>, que entendemos no propias de Policía Local<sup>50</sup>, y que debieran ser definidas y esclarecidas para no incurrir en incompetencia por razón de la materia, viciando de nulidad el acto administrativo de que se trate, de conformidad con el artículo 62.1.b), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La concepción amplia de la policía local permitiría la creación y la intervención en servicios de protección de menores, de protección del medio ambiente, de vigilancia de espectáculos públicos y, en general, la inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita, servicios de la competencia de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, por mandato del artículo 38.1. c) de la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El mismo concepto amplio permitiría la creación de servicios, propios de la competencia de Cuerpos de Policía del Estado, como servicios para prevenir la comisión de actos delictivos o la investigación de delitos o algunos en particular, como servicios contra el tráfico de drogas en pequeña escala, violencia doméstica, seguridad ciudadana o las oficinas de recepción de denuncias, por hechos delictivos en general o de pequeños delitos en particular, como la violencia de género o por la utilización ilegítima de vehículos a motor.

---

<sup>49</sup> Art. 15 de la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

<sup>50</sup> Más acertada nos parece la redacción del artículo 8 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria: "En los municipios donde no exista Cuerpo de Policía Local, sus cometidos podrán ser ejercidos por agentes auxiliares que desempeñarán funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones". El artículo 8.3 de la misma Ley, concreta y limita estas funciones, en los siguientes términos:

"Las funciones que podrán llevar a cabo estos Agentes son *exclusivamente* las siguientes:

- a) Custodiar y vigilar bienes, servicios, instituciones y dependencias municipales.
- b) Ordenar y regular el tráfico del núcleo urbano.
- c) Participar en las tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes.
- d) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas y bandos".

Podemos partir de una primera definición de Policía Municipal, que diera el jurista HERION DE PANSEY<sup>51</sup>, quién al esquematizar las funciones privativas del municipio distingue por una parte la administración del patrimonio municipal y por otra la *police municipale*, que se concreta a su vez en esta expresión:

*"Écarter de l'habitation commune tout ce qui pourroit la rendre peu sûre, incommode et malsaine"*

"Apartar de los lugares comunes todo lo que podría volverla poco segura, incómoda y malsana"

MARTÍN PÉREZ<sup>52</sup>, parte de la definición de policía administrativa que realiza GARRIDO FALLA y define a la policía municipal, como aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades, que, para garantizar el mantenimiento del orden público, limitan los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos. Y concluye:

"Siendo la Policía Municipal el brazo armado, ejecutivo, y la fuerza vigilante de los Municipios, se puede definir como aquel cuerpo que desarrolla plenamente las funciones públicas de vigilancia y seguridad dentro de los Municipios, con autonomía funcional en materia de tráfico en el casco urbano de su demarcación, dependiente estructuralmente del Municipio respectivo, dotado de armas, y colaborador de otras Autoridades en materia administrativa y judicial y que está concebida bajo los principios de una organización jerárquica y disciplinada".

La realidad es tozuda. Y diferentes realidades exigen diferentes respuestas, por lo que en la situación actual cada municipio interpreta la realidad e intenta dar soluciones específicas a sus concretas demandas sociales. Ello nos lleva a desplazar el concepto estricto de Policía Local.

---

<sup>51</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Civitas, cuarta edición, Madrid, 1994, pp. 148 y 149.

<sup>52</sup> MARTÍN PÉREZ, Antonio, "Funciones de la Policía Municipal, a la luz de la nueva normativa local y de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", *Actualidad Administrativa*, nº 36, semana 28 septiembre-4 de octubre 1987, p. 2081 a 2099.



## Capítulo II

# SISTEMAS DE SEGURIDAD LOCAL ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1812

### II.1. En la Edad Media

La España musulmana no presenta una organización municipal más que para aspectos relacionados, básicamente, con el orden público. Pero como ha puesto de relieve la historiografía, en particular GARCÍA CORTAZAR<sup>53</sup>, la evolución de la población en *al Andalus* entre los siglos VIII y XI, se caracteriza por las abundantes migraciones interiores, motivadas por las profundas transformaciones que experimentan las bases económicas y sociales de la vida peninsular.

Se produce un flujo continuo de población hacia las ciudades. Para la época de esplendor de *al Andalus*, cabría cifrar en una población de 100.000 habitantes en Córdoba, de 40.000 en Sevilla, de 26.000 en Granada, Málaga tenía unos 20.000 habitantes.

En el siglo XIII y después de las rápidas conquistas de Fernando III y su hijo Alfonso por tierras andaluzas, el reino castellano-leones se extiende desde el Cantábrico hasta el Mediterráneo. El monarca otorga a las villas y ciudades reconquistadas de An-

---

<sup>53</sup> Citado por PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p.18.

dalucía, como carta de fuero, el "*Liber Iudiciorum*", en su versión romanceada del Fuero Juzgo toledano<sup>54</sup>.

NIETO CUMPLIDO<sup>55</sup> señala, sin embargo, que "tanto el monarca castellano en las villas de realengo, como don Rodrigo Jiménez de Rada en el Adelantado de Cazorla, otorgan fueros a las poblaciones del reino de Jaén basados en el Fuero de Cuenca".

El mapa político de Andalucía en el siglo XIII, que Fernando III configuró, consistía en tres reinos: Sevilla, Córdoba y Jaén, además del reino de Granada que permanecía resistente<sup>56</sup>.

En la península hispánica, la fórmula de "los Cinco Reinos" –León, Castilla, Aragón, Navarra y Portugal– prosperó desde comienzos del s. XIII, con reparto del territorio de la España cristiana, fortalecidos como unidades políticas independientes con sus correspondientes dinastías<sup>57</sup>.

Aunque la organización territorial conservaba cierta tradición musulmana, no ocurría lo mismo con la organización jurídica, que nada tenía que ver con la tradición de Andalucía, cuyo carácter regionalista sería Alfonso X el primero en entender.

El Fuero se convierte en la base de la organización de la vida ciudadana y del funcionamiento de las actividades concejiles.

El Fuero es el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones, concedido a la localidad por el rey o señor.

Rápidamente decayó el Fuero Juzgo por el auge de los ordenamientos y disposiciones reales y municipales. Tanto en Sevilla como en Córdoba (1286), estas Ordenanzas Municipales se inician desde tiempos de Alfonso X, con inspiración romana, a iniciativa de los concejos andaluces.

---

<sup>54</sup> CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., *Estudios de Historia del Derecho Público*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, p. 13. Se sustentan en el Fuero de Toledo los Fueros de Córdoba (1240) y Sevilla (1251).

<sup>55</sup> NIETO CUMPLIDO, Manuel, *Orígenes del regionalismo andaluz (1235-1325)*, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1978, p. 37 a 39.

<sup>56</sup> Sobre la unidad de *al-Andalus* en la dinastía Nazarí puede verse RIU RIU, Manuel, *Lecciones de Historia medieval*, Teide, Barcelona, cuarta edición, 1975, la primera edición es de 1969, pp. 379 a 380.

<sup>57</sup> RIU RIU, Manuel, *Lecciones de Historia Medieval*, *Ob. cit.*, p. 415.

La misma denominación de municipio, (*municipia* se designaba a las ciudades locales en la antigüedad clásica), trae causa de la adaptación de las ciudades indígenas a la organización y al Derecho romanos. Se designaba *munus* a la carga del pago del tributo y prestación de auxilio a Roma.

Como enseña PAREJO ALFONSO<sup>58</sup>, "en el reinado de Vespasiano (69-79) una cuarta parte de las ciudades de la Bética y una sexta parte de las del resto de la Península contaba ya con un régimen de Derecho romano".

Entre las principales magistraturas romanas se recogían los *ediles* (normalmente dos), con funciones auxiliares de los cónsules de Roma, encargados de lo que denominaríamos actualmente la policía de la ciudad y los *lictors*, llamados más tarde alguaciles.

En la Corona de Castilla en el siglo XIII, al frente del municipio o concejo solía hallarse un juez, dos o más alcaldes (uno por cada barrio, parroquia o colación), jurados y oficiales menores: mayordomo del concejo, andadores, sesmeros, pesquisadores, almotacén, escribano, etcétera<sup>59</sup>.

Luís G. VALDEAVELLANO<sup>60</sup> expone que en la alta edad media, los mandatos reales eran ejecutados por los "sayones" del rey (*saiones, ostiarii*), los cuales fueron sustituidos en el siglo XII por los "porteros de palacio" (*portarii palatii*) y por los agentes subalternos y ejecutivos de la administración de la justicia real que fueron llamados "alguaciles".

El término o *alfoz* de los grandes concejos se dividía en distritos rurales (*sexmos*), para su mejor administración.

Vista someramente, la influencia del Derecho romano en la organización concejil de la Edad Media, a través de las ordenanzas municipales, señalaremos que los alcaldes de las ciudades y villas, nombrados por el rey con competencia civil y penal en el

<sup>58</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p.14.

<sup>59</sup> RIU RIU, Manuel, *Lecciones de Historia Medieval*, Ob. Cit., p. 417.

<sup>60</sup> VALDEAVELLANO, Luís G, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Revista de Occidente, Madrid, 1967, p. 495. Destacamos que los Alguaciles eran en la Edad Media funcionarios de justicia, nombrados por el Rey para el cumplimiento de sus mandatos.

ámbito de sus alcaldías, conocían las causas en primera instancia y conforme al libro de las leyes<sup>61</sup>.

En ocasiones, estos alcaldes del rey tenían bajo su jurisdicción varias villas o pueblos. Entonces se denominaban sobrealcaldes.

La apelación de las sentencias de estos alcaldes de las ciudades y villas, se dirigía a los adelantados de las merindades, jueces que el rey los adelantaba para juzgar sobre los jueces de los lugares, salvo los casos expresamente reservados al rey.

La proximidad de competencias entre los adelantados de las merindades, denominados después alcaldes de adelantamiento, y los alcaldes de las ciudades y villas, daría lugar a la declaración de Alfonso X recogida en las Ordenanzas de los alcaldes de Valladolid de 31 de agosto de 1258.

El Adelantado de Andalucía, que constituye la primera iniciativa de carácter regionalista andaluz<sup>62</sup>, creada por Alfonso X, tiene a cargo de su jurisdicción a Sancho Martínez de Jódar, en 1254. Le sucede don Alfonso García, don Juan Fernández y don Alfonso Fernández de Córdoba en 1319.

Además de representar al rey en la región y de las funciones jurisdiccionales, tenían atribuciones relativas a la paz y al orden interno en el territorio y a su gobierno. Podían perseguir a los malhechores, evitar banderías y todo aquello que pudiese producir alteraciones del orden.

La regla general de la representación procesal en juicio, según el Fuero de Molina, era la postulación personal o familiar: "*non tenga voz si no la suya propia, ó de su home que su pan coma*", sin admitirse la postulación de abogado. Sin embargo el Fuero de Salamanca establece la obligación de los Alcaldes de tomar la defensa a su cargo en ciertos casos: "*Voz de vilda, dice, é de órfano que non haya quinze años, los alcaldes tengan su voz; mugier que non habier marido e non fore enna villa, o fore enfermo ó mancebo en cabello, batallen los alcaldes su voz*"<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., *Ob. cit.* p. 25.

<sup>62</sup> Para una visión antropológica que adelanta históricamente el carácter andaluz, puede verse MORENO NAVARRO, Isidoro, "La identidad andaluza: pasado y presente (una aproximación antropológica)", *Andaluzas Unidas*, Granada, 1986, pp. 259 a 270.

<sup>63</sup> Las citas están tomadas de: Redacción de la Revista de los Tribunales, *Manual de Los Abogados Procuradores y Funcionarios Judiciales*, Góngora, Madrid, 1895, p. 17.

En el Tribunal de la Corte encontramos el Alcalde de Andalucía, que con una incipiente especialización territorial, conocía enalzada las sentencias de los jueces inferiores de las comarcas o merindades, ciudades y villas.

Durante el largo periodo de minoría de edad de Alfonso XI (1312-1325), la paz social se había visto alterada y los estamentos del reino se encontraban predispuestos a aceptar cambios en las instituciones de gobierno, que garantizaran la paz.

En los años siguientes el poder del rey se afirmó frente a los restantes poderes de la comunidad, representados en Cortes o en Hermandades, y en especial respecto a las ciudades y villas, mediante un mayor control de la función jurisdiccional, logrado con el envío, con carácter extraordinario, de unos jueces reales llamados veedores, enmendadores o corregidores que, con este último nombre, acabaron por arraigar en el siglo XV como oficiales ordinarios de la administración de justicia en el ámbito local. Se rescató así para el rey, un poder que había caído con el tiempo en manos de las principales familias locales.

Durante el reinado de Sancho IV, todos los concejos de Andalucía, que anteriormente se agrupaban en torno a los concejos y señoríos del Alto y el Bajo Guadalquivir, se unen para formar la llamada Hermandad General de Andalucía.

La iniciativa de su constitución partió de las ciudades de Córdoba y Sevilla, aunque fue el 15 de agosto de 1297<sup>64</sup> en Andújar, cuando se constituye, jurídicamente, la Hermandad General de Andalucía. La Hermandad del obispado de Jaén acepta el texto base redactado por los concejos de Córdoba y Sevilla, y acuerdan su cumplimiento.

El 7 de marzo de 1300, la orden militar de Calatrava, por medio de su comendador don Gutier Pérez, firma carta de Hermandad con Úbeda y se asocia a la General de Andalucía.

---

<sup>64</sup> La Hermandad General de Andalucía existía dos siglos antes de la fecha que da como de creación de las Hermandades ALONSO PÉREZ, Francisco (Coordinador) y otros, en *Manual del Policía, La Ley Actualidad*, Madrid, 1998, p. II. 1-1. (1476 en adelante). Esta fecha corresponde a la creación de la Santa Hermandad, en abril de 1476, en las Cortes de Madrigal por los Reyes Católicos para el reino de Castilla, sustituyendo o desplazando la autodefensa por la asunción del mantenimiento del orden por el poder público. LÓPEZ GARRIDO, Diego, en *El aparato policial en España*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 25, señala que "suele citarse como precursora de los modernos Cuerpos de Seguridad a la Santa Hermandad Nueva de Castilla instaurada por los diputados de Castilla, no por los Reyes Católicos, contra lo que suele citarse, en 1476". En el siglo XIII, bajo el reinado de Fernando III, se formó la Hermandad Vieja de Toledo, Villa Real y Talavera, caracterizada por el poder judicial de los Alcaldes, que eran asistidos por los Cuadrilleros para perseguir y capturar a los delincuentes.

Durante la tutoría de Alfonso XI se produce una intensa actividad por parte de la Hermandad General de Andalucía. Se inicia junta en Palma del Río en 1319, en la ermita-fortaleza de Santa María de Villadiego de Peñaflor. Allí se acuerda guardar unanimidad en lo referente al tutor del rey, poner condiciones para la aceptación del Adelantado de la Frontera de Andalucía, establecer normas para el control de rentas reales en Andalucía y aceptar a ciertos nobles de los tres reinos andaluces junto con el maestre de Calatraba.

El texto base de la Hermandad contempla, igualmente, los problemas de defensa de la región y la mutua colaboración para la aplicación de la justicia a los malhechores fugitivos.

Respecto a la aplicación de la justicia, los representantes proclaman el principio de respeto absoluto a la propiedad privada, juran guardar el derecho de la persona de no ser condenada sin antes ser oída en juicio y según su fuero y, por último, fijan una mutua colaboración para la aplicación de la justicia a los malhechores fugitivos.

Se estudia el caso de la carencia en algunos lugares de alcaldes de alzada y se acuerda que, cuando falten, se ejecuten las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios, en los lugares donde no haya alcaldes mayores, hasta tanto se resuelva el recurso o la apelación hecha ante el Adelantado de Andalucía, con el fin de no alargar los pleitos.

También se legisla sobre los desafíos, y se penaliza el caso de que el desafiante "*non quisiere afiar nin recibir emienda*"<sup>65</sup>.

Junto a las deliberaciones anteriores encontramos otras, según las cuales los andaluces solicitan del rey una composición localista de los Ayuntamientos. Encuentran inicialmente una buena disposición que no duraría mucho. En el año 1320 se produce una reivindicación localista entre los vecinos de la antigua ciudad del califato, sobre las elecciones de alcaldes y del alguacil, que serviría de desencadenante del fin del andalucismo político en el siglo XIV<sup>66</sup>.

Mediante la Paz de Baena de 1320, los andaluces de la Hermandad General pactan una cláusula por la que estipulaban la paz entre granadinos y andaluces por ocho años. Además, la Hermandad elige como tutor a don Felipe, tío del rey de Castilla.

---

<sup>65</sup> NIETO CUMPLIDO, *Ob. cit.* p. 72.

<sup>66</sup> *Ibidem* p. 82.

El pueblo cordobés, descontento de sus autoridades locales, pide que el nombramiento de éstas se haga por elección popular, mientras que *los caballeros y la nobleza defienden, apoyados en la tradición, que tales nombramientos son de competencia real*. El pueblo acude a la reina doña María en apoyo de su petición "*a pedille por merced que tirase los alcaldes e alguaciles que eran puestos por el rey, e que les diese a ellos poder para poner alcalles e alguaziles cuales ellos quisiesen*".

La reina les contesta diciendo que, *desde la conquista de la ciudad por Fernando III, siempre fue el rey quién nombró a estos oficiales del concejo*. Responde también que como tutora de su nieto Alfonso XI, no podía ni tenía facultades para renunciar a los derechos de éste. Con todo les remitía a las próximas Cortes para que fueran éstas quienes decidieran.

No contento el pueblo cordobés con esta respuesta, acude al infante don Juan Manuel y, en contra de lo pactado entre los representantes o procuradores de los concejos, en la Hermandad General de Andalucía y en la Paz de Baena, prometen reconocerle como tutor si les otorgaba la elección popular anteriormente expuesta. "*E don Joan (Manuel) otorgóles todas las cosas que le pidieron, non guardando lo del rey, e dióles ente cartas*".

La Hermandad General de Andalucía no había reconocido como tutor al infante don Juan Manuel porque éste no había firmado las treguas de la Paz de Baena.

Con la colaboración de Pero Díaz, Per Alfonso de Haro, el Obispo de Córdoba, don Fernando Gutiérrez y don Juan Ponce de León, el pueblo se subleva contra las autoridades. Estas se vieron forzadas junto con parte de la nobleza local a encerrarse en el alcázar de la ciudad. Entre ellos se encontraban Pay Arias de Castro, representante de la Hermandad General en 1319, alcaide del alcázar y firmante de la Paz de Baena, también se refugió Alfonso Fernández de Córdoba, alcalde mayor y Fernán Alfonso, alguacil.

Concedores éstos de la proximidad a Córdoba del infante don Juan Manuel se fugaron del alcázar ocultamente.

Al cundir la noticia por Andalucía de que los cordobeses, en contra de lo pactado en la Hermandad General y de lo estipulado con el rey de Granada Ismail, habían reconocido como tutor a don Juan Manuel, se produce el desconcierto entre los concejos de Sevilla y Jaén, quienes acuden urgentemente al infante don Felipe con el fin de salvar la Paz de Baena.

Finalmente sería Alfonso XI quién, al alcanzar la mayoría de edad y ante la debilidad de la Hermandad General y la petición que se le hizo en las Cortes de Valladolid, decretaría la extinción de aquella.

Las Cortes de Valladolid de 1329 y definitivamente Alfonso XI en el Ordenamiento de Alcalá de 1348, cerrarían el paso a toda jurisdicción autónoma. Alfonso XI introdujo como sus delegados en los concejos, el oficio de los "Trece", que posteriormente serían los "Veinticuatro", todos ellos de nombramiento real.

La Hermandad General de Andalucía sería sustituida definitivamente por la Santa Hermandad Nueva de Castilla. LAZÚEN ALCÓN realiza una clasificación de las Hermandades en función de su origen y finalidad. Distingue tres tipos: *De carácter defensivo* (la formada entre Escalona, Plasencia, Ávila y Segovia en 1190; la Hermandad de "San Martín de Montaña", para proteger los intereses de los ganaderos de la zona de los Montes de Toledo; la Cofradía de Belchite o la Hermandad entre Córdoba, Jaén, Baeza y Úbeda". Las *Hermandades Generales* formadas por la unión de nobles enfrentados al poder real y las *Hermandades contra Malhechores*, creadas para luchar contra la delincuencia<sup>67</sup>.

## II.2. El nacimiento del Estado moderno

### II.2.1. Nuevo Régimen Local intervenido por el Corregidor

Tras el reinado de Enrique III, en 1480 se generaliza el envío de corregidores por los Reyes Católicos, a todas las ciudades y villas de todos sus reinos donde no los habían puesto. Este sería el punto de partida de un nuevo régimen local intervenido judicialmente por el corregidor, al que se le encomendaban funciones judiciales, económicas y gubernativas diversas.

Visitaba en persona una vez al año las villas y lugares del corregimiento que estuvieran a su cargo, se informaba sobre su gobierno y administración de justicia, enmendaba los posibles agravios, revisaba las Ordenanzas locales y las corregía o hacía en caso necesario otras nuevas con acuerdo del regimiento (ayuntamiento).

---

<sup>67</sup> LAZÚEN ALCÓN, M<sup>a</sup> Piedad, *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana*, Ob. cit., pp. 17 y 18.

Procuraba la correcta elección de los oficios<sup>68</sup> y en general la promoción del interés público, velaba por la paz del pueblo asistido de los Alcaldes Mayores.

Si en un principio el nombramiento de estos oficiales del concejo correspondía al corregidor, la práctica viciosa de vender las varas, distintivo de autoridad, de los tenientes (de alcalde) obligó a traspasar a la Cámara su provisión por pragmática de 10 de octubre de 1618.

Sin embargo, este sistema produjo una peligrosa rivalidad entre ambos que obligó a la vuelta al régimen anterior y con ello, a la venta usual de las varas de las Alcaldías Mayores, prohibida finalmente por Real Decreto de Felipe V de 2 de junio de 1715, al que acompaña un nuevo sistema de nombramiento de tenientes y alcaldes mayores, propuestos ahora por los corregidores, con exposición de méritos y aprobación, en su caso, del Consejo de Castilla.

El gobierno concejil era un organismo completamente cerrado en el siglo XV<sup>69</sup>, solo alterado por el tráfico de oficios que suponía una fuente de ingresos para el rey. El rey se lucra al enajenarlos por fuero de heredad y al convertir los vitalicios en renunciables o transformarlos en hereditarios. El primer síntoma de la patrimonialización de los oficios es su carácter vitalicio y la tendencia simultánea a considerarlos además hereditarios.

En las villas autónomas era frecuente la elección anual de dos jueces o alcaldes ordinarios, uno por el estamento de los hidalgos y otro por el de los hombres buenos labradores o pecheros (contribuyentes), así como el nombramiento de un alcalde de Hermandad encargado de los casos de hermandad en todo el término del concejo<sup>70</sup>.

Se consideraban hechos de hermandad los delitos y excesos cometidos en el campo, hurtos, robos y violaciones que se cometieran en despoblado o en poblado si los delincuentes salían al campo tras la comisión del delito, el salteamiento de caminos, muertes o heridas hechas en despoblado con alevosía a traición o sobre seguro, el

---

<sup>68</sup> Si bien el alguaciladgo mayor era un oficio sortero o elegible como los alcaldes ordinarios, designados los mismos días y con las mismas formalidades que las instituciones tradicionales concejiles, pronto esta institución dejó de ostentar tal privilegio con la llegada del corregidor.

<sup>69</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen. Las Comunidades de Castilla y otros estudios*, Siglo veintiuno, 1981, pp. 64 a 81. Se denominaba alcaldes de salario a los designados por el rey.

<sup>70</sup> CORONAS GONZÁLES, *Ob. cit.* p. 94.

incendio de casas, mieses, viñas y heredades, realizados con dolo y en despoblado. En estos casos de hermandad la jurisdicción de sus alcaldes era acumulativa y a prevención con la del corregidor o la del concejo.

Fuera de estas villas autónomas, algunos alcaldes pasaron a tener, por ésta época, la consideración de delegados del corregidor. Se cerraba así el círculo de la jurisdicción local, real o concejil.

Desde su creación, expone CHAMOCHO CANTUDO<sup>71</sup>, el alguaciladgo mayor se había convertido en otro ejemplo más de los privilegios que han venido disfrutando las ciudades giennenses. Desde Fernando III, Jaén ha contado con un alguaciladgo, que más tarde Alfonso XI llamaría alguaciladgo mayor.

Generalmente el corregidor suspendía al alguaciladgo mayor para designarlo él mismo. Así consta en las cartas de nombramiento y prórroga de los regidores<sup>72</sup>, salvo cuando operaban circunstancias como en Jaén, donde la pervivencia del dicho oficio, se produce en virtud de un privilegio de la reina Isabel, que concede a Luis Lucas de Torres, hijo del fallecido condestable Miguel Lucas, tal oficio "*por juro de heredad para siempre jamás*".

El nombramiento real (o por sus delegados) pone de manifiesto el carácter de oficiales públicos (funcionarios), desde sus orígenes, investidos del carácter de dependientes de justicia, pues "no en vano, era el encargado de la ejecución de los mandamientos judiciales y del mantenimiento del orden en la villa"<sup>73</sup>.

Como distintivo de su cargo ostentaba una vara que, en general, debían entregar al corregidor entrante. La suspensión o no del oficio de alguacil mayor a la llegada del corregidor, dependía exclusivamente de la voluntad de los Monarcas. "Es una simple decisión regia la que permite que tal circunstancia opere" dice CHAMOCHO CANTUDO<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel, *Justicia Real y Justicia Municipal: La implantación de la Justicia Real en las ciudades giennenses (1234-1505)*, Diputación Provincial de Jaén-Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 1998, p. 321.

<sup>72</sup> *Ibidem*. pp. 539 a 569.

<sup>73</sup> *Ibidem*. p. 328.

<sup>74</sup> *Ibidem*. p. 326.

### II.2.2. Las Ordenanzas de la Real Audiencia de Sevilla

Las Ordenanzas de la Real Audiencia de Sevilla<sup>75</sup> exponen como existía un Alguacil mayor de Sevilla, además de tenientes y demás alguaciles que debían cumplir y ejecutar los mandatos de la Audiencia y de los Alcaldes mayores.

De los veinte alguaciles existentes, uno debía concurrir por turno a la Audiencia "*los días de negocios, para lo que se ofreciere*".

Los principios de obediencia, subordinación y el de incompatibilidad de éstos alguaciles se recogen en el Libro I, Título II, del siguiente modo: "*El Regente, Oydores, Alcaldes, Fiscal, Alguaziles, Relatores, Escribanos, no cargen para las Indias ni traten en ellas ni otras partes por sí, ni por interpósitas personas*".

### II.2.3. Las Ordenanzas de la Muy Noble, Famosa y Muy Leal Ciudad de Jaén, Guarda y Defendimiento de los Reinos de Castilla<sup>76</sup>

No es mucho lo que se puede decir sobre la historia jurídica de la Ciudad de Jaén, con anterioridad a las Ordenanzas cuya recopilación se inicia en el siglo XV. El saqueo de la ciudad por los granadinos aliados de Pedro I en 1368, propició la desaparición de los documentos reales concedidos hasta esa fecha.

El Fuero de Toledo fue concedido a Jaén por Fernando III entre 1246 y 1247. Antes de un siglo recibiría con carácter supletorio el Fuero Real.

Fernando III, tras la reconquista de Jaén, concedió privilegios de:

- Sorteo anual entre los caballeros de la Ciudad de 4 alcaldías, *el alguacilazgo*, 10 jurados y un pregonero; las escribanías públicas se reservaban a los vecinos.
- Exención de pecho, y facendera por los bienes poseídos fuera de Jaén.
- Reconocimiento a los caballeros jienenses de los privilegios de Toledo y mejoras de Córdoba.

<sup>75</sup> CLAVERO, Bartolomé, *Ordenanzas fundacionales del Consejo Real, Valladolid, 1385*, en S. De Dios, Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla, Guadalquivir, Salamanca, 1986, p. 23.

<sup>76</sup> Estudiadas en PORRAS ARBOLEDAS, Pedro A., *Ordenanzas de la muy noble, famosa y muy leal ciudad de Jaén, guarda y defendimiento de los reinos de Castilla*, Universidad de Granada, Granada, 1993.

- Prohibición de embargar a los caballeros.
- Prohibición al Adelantado de la Frontera de entender en primera instancia.
- Prohibición al mismo de sacar malhechores de Jaén.
- Exención de portazgo y almojarifazgo.
- Autorización para sacar fuera los ganados en tiempo de guerra.
- Exención de jurisdicción de la Mesta.

Alfonso XI crea los Consejos de regidores de Jaén y Cabildo de regidores de Arjona hacia 1326, y confirma privilegios de monarcas anteriores. Estos privilegios son confirmados por Enrique II (1369), Juan I y Enrique III (1403). Finalmente Enrique IV eximió a la Ciudad, arrabales y alquerías de pedidos, monedas, moneda forera, servicios y empréstitos, tanto a cristianos como a judíos y musulmanes; así mismo la premió con los siguientes privilegios en 1466:

- Concesión de escudo y leyenda como nueva Ciudad.
- Promesa de no enajenarla de la Corona real.
- 12 como número máximo de regidores.
- Libre elección de sus jurados.
- Ubicación de su pendón durante las cabalgadas entre los de Úbeda y Baeza.
- Exención de portazgos y almojarifazgos.
- Concesión de permiso para construir una ceca como la de Sevilla.
- Licencia para labrar paños y moneda, que deberían llamarse jaencianos.

Hacia 1476 se empiezan a tener noticias de las *Ordenanzas* establecidas por el Concejo de Jaén, así como relaciones pormenorizadas de los documentos reales conservados. El estado de estas Ordenanzas estaba bastante disperso en los primeros años del reinado de los Reyes Católicos.

En 1480 las Ordenanzas concejiles no se hallaban codificadas sino dispersas y sueltas de mano en mano por lo que el concejo solicitó al escribano que "*localice y traiga a Cabildo estas ordenanzas, de los alcaldes de las acequias, de los daños en heredades, de las dehesas, de los daños de ganado y de los hurtos en las heredades*"<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 10.

Para PORRAS ARBOLEDAS<sup>78</sup>, las Ordenanzas de 1503 se conservan en su integridad, aunque embutidas entre materiales anteriores y, sobre todo, posteriores, con el nombre de *Libro nuevo de las Ordenanzas*.

La mayor parte del texto está compuesto por ordenanzas dictadas por el propio Concejo. Esta facultad de autonormarse de las corporaciones locales, dentro del ámbito mencionado, es prácticamente total, hasta bien entrado el reinado de los Reyes Católicos, para menguar con el fortalecimiento del Estado moderno, en los años posteriores.

El *Libro nuevo de las Ordenanzas* dispone de 30 títulos, y en el Título I encontramos la Ordenanza X, que expresa lo siguiente:

*"Ordenaron y mandaron que el asiento del Corregidor que es o fuere en esta Ciudad sea como siempre fue en medio del poyo del asiento de los veyntiquatros; e que su teniente o alcalde se assiente en el dicho Cabildo juntamente con el Corregidor, a la mano derecha del Corregidor; esto estando el Corregidor en el Cabildo, e no estando el Corregidor en el Cabildo que se assiente su teniente en el lugar del corregidor; y que el aguazil mayor se assiente a la mano yzquierda del Corregidor, junto con el Corregidor; e los veyntiquatros y jurados por antigüedad del recibimiento de sus oficios".*

La Ordenanza XV, añade:

*"Que el Alguacil mayor tenga quatro alguaziles menores.*

*Otrosí, que Don Luys de Torres, alguazil mayor, e Fernando de Torres, su lugarteniente, tengan quatro alguaziles menores, y mandaron quitar al Alguazil que está acrecentado porque aviendo cinco alguaziles menores no se guarda el bien público de la Ciudad (27 r.)".*

Como observa CHAMOCHO CANTUDO<sup>79</sup>, el alguacil es un oficial cuya actuación se verá determinada por las presiones de los grupos dominantes. La influencia que se ejerce sobre el alguacil mayor, redundando en el control sobre las importantes funciones que posee, en orden a la ejecución de los mandamientos judiciales.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 329.

Además, podemos encontrar referencias a los alguaciles en diversas materias, como el secreto profesional en la Ordenanza XII, del Título I, que expone:

*"Que la Justicia y Regimiento e Oficiales del Cabildo no descubran los secretos del Cabildo.*

*Otrosí, que la Justicia, alguacil mayor, veyntiquatros (26 v.), jurados y personero, y escribano de Concejo y contador no descubran cosa alguna de lo que en el Ayuntamiento e Cabildo desta Ciudad se platicare e fablare e acordare e mandare, so pena de perjuros, pues tienen jurado de guardar los secretos del Cabildo".*

Una de las más recientes incorporaciones al *Libro nuevo*, por proceder de la Nueva Recopilación Leg. 2, tít. 2, lib. 7, expresa lo siguiente:

*"Porque algunas nuestras ciudades y villas y lugares de nuestros Reynos al tenido fuero, uso y costumbre y algunas dellas privilegios y cartas especiales de los Reyes (34v.) y nuestras, de elegir regidores, jurados y escribanos y fieles y mayordomos y otros oficiales qualesquier, que acostumbraron a elegir, así por vacación como en otra qualquier manera, mandamos que le sea guardado y los ayan y tengan como siempre los tuvieron, con que (no se entienda) a las Alcaldías y alguazilazgos y merindades que nos solemos proveer, y no las dichas ciudades, villas y lugares"<sup>80</sup>.*

El Rey se reservaba, por tanto, el nombramiento de merinos, alcaldes y alguaciles.

El Título II, "DE LA SANTA IGLESIA, SOBRE GUARDAR DE LAS FIESTAS (1441-1518), incluye en la Ordenanza I, una carta fechada en Jaén el 13 de junio de 1478, del Obispo de Jaén don Ynnigo Manrique, de la que extractamos:

(1) *"Primeramente ordenamos que todas las fiestas que la Santa Madre Iglesia manda guardar, e nos en la Santa Synodo avemos mandado guardar, que aquellas todas se guarden y celebren con toda reverencia y devoción por los fieles christianos, según que los derechos y constituciones synodales lo disponen y so las penas en ellas establecidas.*

(2) *Yten, declaramos que los sastres, jubeteros, zapateros, calceteros, chapineros y los otros oficiales, que puedan vender en los domingos y fiestas que son de guardar hasta que ayan acabado de tanner missa de tercia en la iglesia mayor, y esto se entienda teniendo la una de las puertas cerrada e toda la mercadería dentro de la tienda, no poniendo cosa alguna fuera, aunque sea casa donde tenga su habitación. E los que con-*

---

<sup>80</sup> El Título I, Ordenanza XXXVII, documento 3º del Libro nuevo de las Ordenanzas, se titula: *Para memoria para qualquier cosa que sea intentado o sucediere, se pone esta razón.*

*trario hiziesen, que el alguazil los pueda prender según que está de costumbre que pone pena de doze maravedís".*

Se autorizaba a los boticarios para vender todo el día de las fiestas y un herrador todo día, por el peligro de la tierra, y acaeciendo rebato de moros, que puedan herrar todos los herradores. *"Pero es nuestra voluntad que los tales oficiales ni alguno dellos no puedan en tales fiestas hazer labor alguna de sus oficios, ni los especieros moler especies algunas en los días de fiesta. Y si lo contrario hiziesen, que el alguazil los pueda prender por la dicha pena de doze maravedís, salvo los boticarios, que puedan moler todas las cosas a los enfermos necessarias dentro de sus casas"*.

Un tema que preocupó extraordinariamente a las autoridades gienenses, a finales del siglo XV, fue el de la seguridad interna de la población, que frecuentemente se vio alterada<sup>81</sup>.

A finales de agosto de 1476, a causa de las revueltas habidas en la Ciudad, acordaron lo siguiente:

*"Este día los dichos señores ordenaron e mandaron que de cabsa del traer de las armas ay muchos roydos e escándalos en la çibdad, de lo qual es en deservicio del Rey, nuestro señor, por ende, ordena Jahén e manda que ninguna ni alguna personas, asy los cavalleros de la casa del Cabildo como otras qualesquier personas de qualquier calidad que sean, no sean osados de traer armas ofensyvas ni defensyvas, so pena que las perderán y gelas quebrarán y estarán XXX días en la cadena, salvo:*

- El comendador de Montizón, con 2 escuderos: Cristóbal de Peralta y Antonio de Ayllón.*
- El alguacil mayor con 4 hombres: Jimeno, Antón y Pascual por Lorenzo.*
- Alonso del Aldehuela alguacil, señala a Gonzalo de Pedro Lorenzo.*
- Diego de Peralta alguacil, a Pedro Colchero y Fernando de Palma".*

Cuatro años más tarde, se confirmaron estas ordenanzas, en especial la de que no se portasen armas, excepto el alguacil mayor, que podía llevar de día 2 hombres con espada y de noche 4, y los alguaciles menores, de día un hombre y de noche dos, pero que no llevasen puñales largos, sino de un palmo, o lo perderían.

<sup>81</sup> PORRAS ARBOLEDAS, Pedro A., *Ordenanzas de la muy noble... Ob. cit.*, p. 24. Archivo Municipal de Jaén, Libro de Actas de 1476, folio 192 v.

Para fin de año hicieron pregonar las llamadas Ordenanzas de Pascua, consistentes en cuatro puntos:

- 1) *Que a pesar de la prohibición de jugar a dinero seco, por honra de la Pascua, que puedan jugar los días de Navidad, Año Nuevo y Reyes.*
- 2) *Que no se cometan desaguisados, como andar mojando a las personas por las calles y casas o cogiéndolas con sogas para echarlas a los pilares.*
- 3) *Que toque la campana de queda desde las 8 a las 9 de la noche, y a partir del toque los que anden por las calles lleven candelas encendidas para su identificación.*
- 4) *Que los alguaciles rondan por las calles toda la noche para vigilar el cumplimiento de las ordenanzas".*

Finalmente, el 13 de noviembre de 1500 regularon las Ordenanzas de la campana de queda, en estos términos<sup>82</sup>:

*"Acordaron los dichos señores que aya campana de queda en esta çibdad, la qual se tanga a las nueve de ynvierno e a las diez de verano, fasta las dos de la madrugada, e que la madrugada puedan andar e que en este tiempo dicho hasta las dos de madrugada puedan los alguaziles a todos lo que fallaren syn lumbre o señal della, esto quanto fuere la voluntad de la çibdad, y a los que asy prendieren lleven a la cárcel onestamente, acatando la calidad de las personas e delitos, lo cual se mandó por evitar muchos delitos e ynultos que aconteçen de noche".*

El tercer gran tema de las Ordenanzas, para PORRAS ARBOLEDAS<sup>83</sup>, junto con los recursos financieros del municipio y la organización administrativa del concejo, es el relativo a la policía rural, esto es, el dedicado a la protección de los recursos agropecuarios, tema al que se dedican ocho títulos. En la Ordenanza V destaca:

*"Que las guardas y mesegueros se presenten en el Cabildo y den fianças (1534)*

*En la Ciudad de Jaén, a tres días del mes de julio de mil y quinientos y treynta y quatro annos, estando la justicia y regimiento de la dicha Ciudad juntos en su Cabildo y Ayuntamiento, según lo an de uso y de costumbre de se juntar, proveyeron y ordenaron por su ordenança que se guarde para siempre jamás, que las guardas y mesegueros que fueren proveydos y nombrados para la guarda y conservación de los montes y*

---

<sup>82</sup> *Ibidem*. Archivo Municipal de Jaén, Libro de Actas de 1500, folio 127.

<sup>83</sup> *Ibidem*, pp. 29 y 30.

*plantíos y heredades y sembrados, se presenten en la Ciudad, estando juntos en su Ayuntamiento, para que juren de usar bien y fielmente de los dichos oficios, a los quales hecho el dicho juramento, se les dé mandamiento en forma a cada uno de ellos den fianças para el uso y exercicio de tal oficio, so pena que el que lo contrario hiziere dé mil maravedís, repartidos conforme la carta executoria de su Magestad de las Ordenanças desta Ciudad".*

Queda claro en las Ordenanzas de Jaén de los siglos XV y XVI, que el sistema de nombramiento, atribuciones y honores era distinto para la policía rural, integrada por los guardas y sobreguardas y para la policía urbana integrada por el alguacil mayor y alguaciles menores u ordinarios.

Coincidimos con PORRAS ARBOLEDAS<sup>84</sup>, en que no sería aventurado afirmar la pervivencia fundamental de las Ordenanzas del siglo XVI, durante el resto de la Edad Moderna, pues el certificado de defunción de los alguaciles, como institución, podría situarse en torno a 1848, fecha de la creación en Jaén de la Ronda Municipal y la integración de los alguaciles en la misma.

### II.3. Los Institutos de Seguridad en Andalucía

Además de las Hermandades, asociados con frecuencia a misiones defensivas del territorio, existieron las siguientes instituciones:

#### II.3.1. Las Guardas de la Costa de Granada

Las Guardas de la Costa de Granada se crearon por los Reyes Católicos, mediante "*la Instrucción para la guarda de la costa del reino de Granada de 13 de septiembre de 1497 y Provisión que encabezan el rey y la reina para gobierno de los visitadores del reino de Granada*"<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>85</sup> Seguimos a GAMIR SANDOVAL, Alfonso, *Organización de la Defensa de la costa del Reino de Granada desde la Reconquista hasta finales del siglo XVI*, Archivum, Granada, 1943. En la página 39 menciona que el documento original del reglamento de los guardas de la costa de Granada, que mediante la Instrucción de los Reyes Católicos se aprueba, se encuentra en el Archivo de la Alhambra, en el Legajo 58, signatura L-58.

Su misión era proteger a los habitantes y a sus propiedades, en una gran parte del litoral del reino de Granada, (desde las actuales Huelva hasta Almería), contra los daños que les causaban los berberiscos, que desembarcaban en las playas<sup>86</sup>.

El conde de Tendilla, como Capitán General del Reino, asume en apelación funciones disciplinarias, resolvía los litigios y celaba al personal costero, como parte de la milicia del reino.

Se estructuraban en lo que podríamos denominar altos funcionarios y personal subalterno. En los primeros se integrarían los Visitadores, Escribanos, Requeridores, Secuestrador y Alcaldes. Entre el personal subalterno estaban los Guardas y Escuchas y los Atajadores.

- A) Visitadores. Existían dos visitadores y tenían su base en Málaga. Su función era visitar continuamente la costa por lado diferente. Uno marchaba en dirección a Poniente en tanto que el otro lo hacía por Levante y "*a la vez siguiente trocarán de orden*". Los visitadores no podían, bajo grave pena, perdonar las sanciones que marca la Instrucción, ni nombrar requeridores, guardas o atalayas que sean amigos o parientes. Todos los años, el día primero de agosto, debían acudir los dos visitadores y el escribano para rendir cuenta a su Alteza.
- B) Escribanos. Su función era llevar un libro de "*quenta y rrazón de todo lo aquí contenido*". Debían anotar todo género de circunstancias para lo cual se reunían, cada dos meses con los visitadores, "*para conferir en todas las cosas que vieren que son menester para el buen proveimiento de la dicha costa*", y si las guardas, atajadores o requeridor estaban bien pagados.
- C) Requeridores. Sus funciones se expresan del siguiente modo: "*an de thener cargo de ver requerir la costa de la mar y estancias y guardas della*". Y añade: "*Que los capitanes requeridores tengan obligación de visitar tres veces cada mes las torres, atalayas y soldados de su partido*". La misión de estos caballeros era la de informarse en cada estancia (torre) si "*las guardas y atajadores que allí están si fazen lo que deben y si están continuos en sus estancias y si fazen sus atajos continuos en la hora que deben*". La Instrucción se refiere especialmente a dos requeridores que co-

---

<sup>86</sup> XIMÉNEZ DE SANDOVAL, Crispín, *Las Instituciones de Seguridad Pública en España y Ultramar*, Imprenta de Rivadeneyra, Madrid, 1858. Edición facsímil por la editorial París, Valencia, 1996, p. 125.

rrespondían al Obispado de Málaga. Se les exigía tener buenos caballos y ser personas buenas y suficientes para el cargo.

Las faltas que cometieran los requeridores eran sancionadas por los visitadores generales. A estos efectos se les exigía además del juramento de lealtad y obediencia al Rey, el depósito de una fianza.

- D) Secuestrador. Era el recaudador de todas las cobranzas que se destinaban a la paga de las guardas, escuchas y atajadores.
- E) Alcaldes. Los alcaldes tenían especial obligación de residencia en las fortalezas. La Instrucción señala que el nombramiento de peones de algunas estancias se encomienda a los alcaldes, *"e otras personas a quienes yo tengo dado cargo"*.

Entre el personal subalterno encontramos:

- A) Guardas y escuchas. Expresa la Instrucción que los guardas, escuchas y atalayas *"sean ombres de campo, mancebos y sueltos y sanos e que thengan conocimiento de las costas de la mar e de la Tierra"*.

La Instrucción trata de las obligaciones de estos peones, ante la presencia de navíos o fustas enemigas. Advierte que con objeto de no prevenir a los contrarios de que han sido descubiertos, se comunique por medio de recados que llevarán dos guardas a las vecinas estancias de Levante y Poniente y de este modo se comuniquen unas con otras para que se provea lo que convenga, tanto con objeto de atraparlos en tierra, como de evitar los daños.

Si los guardas y escuchas advirtieran que su precaución había sido percibida por los enemigos, se apresurarían a hacer la ahumada, si se trataba de un desembarco de día, o a hacer fuego en las almenas (falla), si ocurría de noche.

La Instrucción señala premios en metálico a los que cumplieran su misión con diligencia y penas a los negligentes. La Provisión de 1501 señala que el peón que apresare a un morisco tendrá derecho de propiedad sobre el mismo y la exención del pago del quinto.

- B) Atajadores. Debían ser vistos y examinados. Su función era la de recorrer a caballo un trozo de costa entre unas y otras estancias.

POSADAS LÓPEZ<sup>87</sup> expresa que "Se establecieron tropas provinciales de Infantería y Caballería sueltas. Las tropas de Caballería eran el Regimiento de Caballería de la Costa, que se formó sobre el pie de ocho compañías que llamaban Guardias Viejas de Castilla".

Para el sostenimiento de estas compañías se impuso la contribución llamada "fara".

Estas tropas provinciales parecen precursoras de las que en 1794 se denominan las Milicias Urbanas Andaluzas, que tenían como misión fundamental la de servir de fuerza de cobertura, para evitar los desembarcos de los piratas berberiscos.

### II.3.2. Los Escopeteros voluntarios de Andalucía

A finales del siglo XVIII, se crean por Real Orden de Carlos III de 1776, a semejanza de los *Mossos d'Esquadra* de Cataluña, dos compañías, una en Sevilla y otra en Granada, denominadas "Escopeteros Voluntarios de Andalucía"<sup>88</sup>. Bajo las órdenes de dos capitanes y con el asesoramiento de Veciana, que ya había actuado con los mozos alguna vez en estas tierras, llevaban el uniforme "a la andaluza". El reglamento era similar al de los mozos, aunque más militarizado.

Tenían por misión la persecución de delincuentes, criminales, malhechores y contrabandistas y los gastos los sufragaban los pueblos de la demarcación en la que intervenían, pues no eran una fuerza regular.

Mediante orden general del Mariscal del Imperio Duque de Dalmacia se organizan de nuevo los escopeteros en Andalucía, a través de cuyo reglamento podemos aproximarnos a su organización y estructura<sup>89</sup>.

La exposición de motivos dispone: "*Considerando que uno de los medios mas eficaces para conservar el buen orden en Andalucía, reprimir los excesos que cometen los foragi-*

---

<sup>87</sup> POSADAS LÓPEZ, Eduardo, *La Frontera Marítima de Granada*, Editado por la Obra Social y Cultural de la Caja de Ahorros de Baleares, Palma, 1996, pp. 72 y 73.

<sup>88</sup> MORALES VILLANUEVA, Antonio, "Seguridad Pública", en la obra coordinada por BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Derecho Local Especial*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1997, p. 88.

<sup>89</sup> El reglamento que se aprueba con la orden del Duque de Dalmacia se encuentra en la Biblioteca General de la Universidad de Granada, en el legajo A-42-92, folio (26).

*dos en los campos, proteger los viajeros y asegurar las comunicaciones, es organizar una fuerza pública, que estando siempre en actividad, llene todos estos objetos, é inspire al mismo tiempo confianza por el modo con que se organice; ordena:"*

El artículo primero ordena que, en todos los caminos de las provincias de Andalucía, se establezcan brigadas de escopeteros, encargadas especialmente *"de conducir despachos y volver los recibos, de escoltar los viajeros y de prender ó hacer prender á todos los malhechores que se encuentren en los territorios sometidos á su vigilancia, como se determinará"*.

Los escopeteros andaluces se estructuran en brigadas<sup>90</sup>, compuestas cada una de ellas por seis escopeteros y un jefe. Cada seis brigadas debían tener un teniente, y cada doce un capitán, cuya residencia constante debía ser el pueblo cabeza de partido o prefectura (art. III).

El artículo II dispone que *"Habrá á lo ménos una brigada para cada distancia de tres leguas en todas las direcciones. El número de estas brigadas se aumentará en razón de la población de cada ciudad ó villa, y del número de caminos que van á ella"*.

Los ayuntamientos formarían las brigadas mediante elección de los individuos que debían componerlas, entre los ciudadanos robustos y de moralidad y conducta conocida, bajo su responsabilidad.

Todos los escopeteros y sus jefes eran *comisionados*<sup>91</sup> por los Señores Comisarios Regios y Prefectos, en nombre de S.M.C. Sus comisiones *"serán sometidas al visto bueno del General Español Inspector de las tropas nacionales y de las Guardias cívicas en la Prefectura, y del General del Ejército Imperial que esté encargado del gobierno de la provincia: uno y otro General llevarán estado de las brigadas de escopeteros que se organicen, y les pasarán revista siempre que lo juzgen conveniente para el bien del servicio"*.

Se pagarían diez reales diarios a cada escopetero y doce a cada jefe y con este sueldo se mantenían, armaban y hacían de municiones. Este gasto sería de cuenta de los

---

<sup>90</sup> La brigada viene a sustituir deliberadamente a la partida, más tradicional en Andalucía y que recoge mejor la estructura del órgano que intenta crear.

<sup>91</sup> El término comisionado se refiere a la condición o carácter de delegado, dependiente o agente de la autoridad que lo nombra.

comunes de los pueblos en cuyo término ejercían las brigadas de escopeteros su vigilancia. A fin de cada mes se repartía el coste entre todos los contribuyentes.

En armamento consistía en un fusil o carabina, dos pistolas y un sable. Los escopeteros de a caballo podían usar de lanzas. Su uniforme se determinaría posteriormente, pero mientras llevarían en cada prefectura una señal distintiva (art. VII).

Las brigadas de escopeteros estaban a las órdenes y bajo la dirección de los comandantes del partido y de plaza. En defecto de éstos últimos, dependían de las justicias del término donde estaban establecidas.

Debían comunicarse diariamente unas brigadas de escopeteros con otras, para transmitirse las noticias que hubieran podido adquirir. A este efecto, cada una debía recorrer la mitad del camino que las separaba de las contiguas.

Si las autoridades locales tenían que emplearlas en cualquier objeto del servicio, debían pedir las y jamás les serían negadas, a no ser por motivos urgentísimos.

Cuando los insurgentes, contrabandistas y malhechores fueran superiores en número, debían comunicarlo a los Comandantes militares y a las justicias, para que con el auxilio de las milicias cívicas se prendieran o dispersaran.

Cuando conocieran que un corto número de malhechores se ha refugiado en las ventas, cortijos o dehesas, debían *"atacarlos de su propio movimiento, prenderlos y conducirlos á las capitales de las provincias, para que se informe contra ellos según las disposiciones existentes"* (art. XIII).

Los Comandantes militares quedaban autorizados para reunir las brigadas de escopeteros de su partido, y marchar contra una reunión de mayor fuerza, siempre que lo exigieran las circunstancias.

Las brigadas de escopeteros y los individuos que las componían, eran personalmente responsables de cualesquiera excesos que sucedieran, por su omisión o negligencia en el servicio. También eran responsables de la seguridad de los caminantes, de los objetos que se confiaban a su custodia y de los despachos que recibían para conducirlos a su destino.

El artículo XVII establece que todos los Comandantes de partido y de plaza, y las justicias en los lugares donde no haya Comandante, llevarán registro diario del servicio de las brigadas de escopeteros. Las novedades se enviarían de cinco en cinco

días a los Señores Generales Gobernadores de Provincia, además de los oficios directos y demás circunstancias que debieran remitir.

La organización de las brigadas de escopeteros debía estar terminada el día uno de septiembre de 1810, en las cuatro provincias de Andalucía.

### II.3.3. Las Milicias Urbanas o Milicias cívicas de los cuatro Reinos de Andalucía

En 1761, el Rey Alcalde Carlos III, firma Real Cédula con el Reglamento de la Milicia Urbana. Fija en 450 la plantilla de alguaciles de Madrid y después la extiende a distintos puntos entre ellos Andalucía. Se dedicaban a perseguir a los delincuentes y contrabandistas.

Mediante una Real Orden de 24 de febrero de 1780, se les cambió su denominación por la de *Compañías de Infantería de la Costa de Granada*<sup>92</sup>.

Las Milicias urbanas eran, sobre todo, una aspiración de la Administración española y francesa, que la situación económica difícilmente podía sufragar. Ya se refiere a las Milicias honradas de los Pueblos el Capitán General de Andalucía, Ventura Escalante<sup>93</sup>, para indicar que "Auxiliadas las Justicias con la Milicia honrada, é impelidas de su patriotismo sobre todo, ningún desertor podrá dar un paso que no sea para caer en sus manos".

También en la Orden de 12 de junio de 1809, el Capitán General de Andalucía se refiere a las Milicias de los Pueblos para la persecución y exterminio de los malhechores: "*Las Milicias honradas de los Pueblos (cuya formación y organización recomiendo de nuevo en aquellos donde por morosidad o por otras causas no se halle ya finalizada) tienen el doble objeto de la defensa de los mismos Pueblos en caso de una no esperada pero justísimamente precavida invasión de los enemigos, y el de asegurar desde luego y entretanto la libertad de los caminos, persiguiendo y exterminando a los malhechores que los infestan y profanan con sus insultos. Así lo previene expresamente el Reglamento de 22 de Noviembre del año próximo anterior: y este es un deber tan sagrado*

<sup>92</sup> Ofrece un interesante estudio histórico de la Policía LAZÚEN ALCÓN, María Piedad, *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana*, Ob. cit., pp. 15 a 52.

<sup>93</sup> Orden de 23 de mayo de 1809. A.H.M. de Jaén Legajo 360.

*y tan exclusivamente peculiar de las Milicias, de las Juntas, y de los Magistrados, como que les esta confiada nada menos que la seguridad y protección de los Ciudadanos en lo interior del Reyno mientras que nuestros esforzados defensores se sacrifican al frente de los enemigos exteriores por conseguir y arrancarles el triunfo de la independencia y libertad de todos".*

Estas Ordenes del Capitán General de Andalucía eran dirigidas al comisionado de la Suprema Junta Central en la Provincia de Córdoba y Jaén D. Juan Romero y Alpuente quien ordenaba su impresión y circulación por los Pueblos del partido<sup>94</sup>. El 15 de junio Romero y Alpuente recordó la obligación establecida por Reales órdenes para la reparación y composición de todas las escopetas que tuvieren los vecinos, a costa de los caudales públicos, con el objeto de que la escasez de armas para resistir al enemigo, se supla del modo más pronto y fácil posible.

Mediante el Decreto de 20 de julio de 1809, se crean Milicias urbanas para que cuiden de la tranquilidad pública. Se encomienda a los Ministros de interior, de la Guerra y de la Policía general la ejecución del Decreto. Por Decreto de 6 de febrero de 1810, se ordenaba la formación de milicias cívicas en los cuatro reinos de Andalucía<sup>95</sup>. En realidad se trataba de una reiteración del Decreto de julio de 1809 que había fracasado, pues el artículo primero de ambos decretos es muy similar:

Dice el artículo 1º del Decreto de 1809 que *"En cada uno de los Pueblos del Reyno, según fuere su población y demás circunstancias se formará una ó más compañías de Milicias Urbanas; con el único y especial objeto de cuidar de la tranquilidad interior de los mismos pueblos, baxo las reglas que aquí se expresan"*.

El Decreto de 1810, en su artículo 1º expresa: *"En Córdoba, Jaén, Granada y Sevilla, Capitales de los quatro Reynos de Andalucía, se formarán uno o mas batallones de milicia cívica con el único y especial objeto de cuidar la tranquilidad interior de los mismos pueblos, bajo las reglas que aquí se expresan: lo que se extenderá sucesivamente á las demás Ciudades de estos Reynos"*.

Por Real Decreto de fecha 16 de febrero de 1834, se crean de nuevo las Milicias Urbanas y se aprueba su Reglamento, que establece ciertas restricciones al acceso.

---

<sup>94</sup> Orden de 17 de junio de 1809. A.H.M. de Jaén, Legajo 360.

<sup>95</sup> A.H.M. de Jaén, Legajo 345.

### II.3.4. Los Escopeteros de Getares

Nacen los "*Escopeteros de Getares*"<sup>96</sup> como encargados de la vigilancia en la frontera del Peñón de Gibraltar.

Gracias a sus excelentes servicios se les incluye como integrantes del Ejército Real. Posteriormente amplían su zona de actuación más hacia el interior, en la persecución de los bandoleros de la serranía de Ronda.

## II.4. Institutos de Seguridad Local en España<sup>97</sup>

### II.4.1. Cataluña

En esta zona encontramos los *Fusileros Guardabosques Reales*, los *Mossos d'Escuadra*, *La Ronda de Pirrot* y los *Somatenes de Cataluña*.

La Ronda de Pirrot corresponde a la idea de tres contrabandistas que deciden expiar sus faltas. Organizan la ronda y daría importantes resultados, especialmente en la represión del contrabando.

### II.4.2. País Vasco y Navarra

La Policía Foral del País Vasco, tanto *Miñones* como *Miqueletes*<sup>98</sup>, aparece a principios del siglo XIX con un alto componente de regionalismo de base rural y para prevenir la delincuencia en sus territorios.

<sup>96</sup> ALONSO PÉREZ, Francisco y VV.AA, *Manual del Policía*, La Ley-Actualidad, Madrid, 1998, p. II, 1-3.

<sup>97</sup> Seguimos en esta exposición a GIL SACRISTÁN, Estanislao, tesis doctoral, dirigida por Dr. D. José Luis Piñar Mañas con el Título *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, Madrid, 1998, pp. 97 a 108. El título de la tesis no nos parece riguroso desde el punto de vista actual. El motivo es que las Entidades Locales no tienen Fuerzas de Seguridad sino Cuerpos de Seguridad. En contra de nuestra opinión, el artículo 2 de la LOFCS habilita la equiparación: Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

<sup>98</sup> Expone IZU BELLOSO, Miguel José, *La Policía Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra-Departamento de Presidencia e Interior, Navarra, 1991, p. 206, que "parece ser que en Navarra no se estableció a lo largo del siglo XVIII ningún cuerpo especializado en el mantenimiento del orden, a diferencia de lo sucedido en otras regiones. Hasta el siglo XIX no encontramos en Navarra organismos policiales".

En 1809 se decretó la formación de los "Migueletes de Navarra de José Napoleón", con funciones similares a las de las Milicias Urbanas de Madrid.

#### II.4.3. Galicia

En 1705 se crean los *Caudillatos*, para la protección de las costas gallegas contra la invasión de los piratas. Son sustituidos a lo largo del siglo XIX por la Milicia Nacional y los Voluntarios Realistas.

#### II.4.4. Levante

Encontramos en esta zona un cuerpo armado, de carácter local y permanente, denominado "*Ballesteros del Centenar*". Se disuelve con el final de la guerra de sucesión por Felipe V. En 1774 se fundan los *Miñones* y *Fusileros de Valencia* que dependían del jefe político. Su misión era la persecución de los malhechores y auxilio a las Justicias.

#### II.4.5. Aragón

Los *Guardas del reino de Aragón* tenían por misión, custodiar las propiedades comunales y particulares, guardar los bosques y cuidar de los derechos reales. Con Felipe II pasan a depender del Gobierno de la Nación y Felipe V los disuelve.

Las montañas de Jaca y otras comarcas servían de guarida, a malhechores y desertores que se dedicaban al bandolerismo. Felipe II autoriza la creación de la *Partida de Jaca*, en el año 1586, como auxiliares de los Guardas del Reino de Aragón.

*La Compañía suelta del reino de Aragón* viene a sustituir a los Guardas del Reino de Aragón. Las Compañías son disueltas en el año 1843.

#### II.4.6. Castilla

En 1792 se crea la *Compañía Suelta de Castilla*, con la misión de perseguir el contrabando. Su cuartel se sitúa en Vallecas. Fue disuelta con anterioridad a la creación del Cuerpo de Carabineros en 1823.

El Reglamento considerado más antiguo de Policía Municipal de España es el de Madrid, aprobado por Real Cédula de 3 de mayo de 1609. El Cuerpo estaba integrado por *alguaciles* y porteros de Vara, que prestarían servicio en los seis cuarteles (distritos) en que se dividía a la ciudad, a las órdenes de los alcaldes de corte y alcaldes de barrio.

Este Instituto armado permanecerá activo hasta la extinción de los Cuerpos de Alguaciles y Porteros de Vara, con la creación de la Guardia Municipal en el año 1957.

Al final del siglo XVIII existía una notable preocupación en las ciudades, villas y lugares por la limpieza de sus calles y por la igualdad y buen orden de los empedrados, el alineamiento de sus casas, el derribo de las ruinosas y la amplitud de las calles y plazas y su salubridad, para evitar las enfermedades tan frecuentes en la época. Así lo demuestra la Instrucción de Corregidores y Alcaldes, inserta en la Real Cédula de 15 de mayo de 1788.

## II.5. La crisis del Antiguo Régimen

Como exponen PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L.<sup>99</sup>: "La evolución del régimen local español está muy estrechamente ligada a las luchas políticas que atravesaron todo el siglo XIX en España. La gran clave del debate la constituye el binomio centralización-descentralización, el cual será uno de los cuatro grandes debates de todo el siglo, junto con los relativos a la opción entre Monarquía y República; Estado confesional-Estado laico y el antagonismo entre burguesía y clase obrera".

Para GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>100</sup>, la doctrina fisiocrática que fundara Quesnay, es la primera que pone en cuestión de una manera sistemática, el orden social estamental que anida en el seno del Estado absoluto:

---

<sup>99</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 307.

<sup>100</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, cuarta edición, Madrid, 1994, p. 83.

"La distinción de órdenes y privilegios personales cede ante una pura distinción funcional económica, ante la idea de "clase", que es ahora cuando por vez primera aparece como un concepto estructural en sustitución de la idea de estamento".

La idea de clase se configura así, sobre una bipartición básica: la clase de los propietarios y la de los no propietarios.

Desde el nacimiento de los municipios, estos supusieron un factor de desconfianza para la Administración central. Históricamente se ha mantenido una férrea tutela sobre los mismos, cuando no se suprimieron directamente<sup>101</sup>.

El proceso de creación y consolidación de unos Cuerpos de Seguridad genuinamente municipales, de creación por la Autoridad municipal y dependiente de ella, con entidad orgánica propia, va ligado al proceso de consolidación de los municipios y sus Ayuntamientos, y al desarrollo económico y político de la comunidad nacional.

Unas veces este proceso es impulsado desde el gobierno central. Otras veces es frenado por desconfianzas ideológicas o excesivas tutelas administrativas.

En todo caso se constata "una vida local con dinámica propia, al margen de los vaivenes políticos, debido al problema secular del acceso de las masas rurales a la política nacional. El primitivismo de las vías de comunicación, la generalización del analfabetismo, la práctica del voto censatario para los hombres (las mujeres votan por primera vez en 1931), hacen que el debate sobre el modelo de Administración local sea un debate entre las clases ilustradas, salvo las aportaciones marginales de la clase obrera urbana"<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> CLAVERO, Bartolomé, *Ob. cit.*, p. 20. La primera medida que se toma en el ordenamiento de 1566 es la supresión de las alcaldías ordinarias de Sevilla. La justificación alegada es que venía siendo una justicia no letrada y además incardinada en la sociedad local: "*Por ser asimismo los dichos alcaldes ordinarios vecinos y naturales de la dicha Ciudad, y tener en ella deudos y amigos, y otras inteligencias y tratos y respetos particulares*". La resolución es tajante: "*Suprimimos y consumimos el dicho juzgado de Alcaldes ordinarios por la forma y manera que antes era y estava*". El 15 de septiembre de 1923, Primo de Rivera suspende la Constitución, disuelve las Cortes, deroga el jurado y disuelve los ayuntamientos y diputaciones. Sustituye toda la estructura constitucional por mandos militares.

<sup>102</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A, y ORTEGA ÁLVAREZ, L, *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 308.

Para Raimond Carr<sup>103</sup>, la crisis del "Antiguo Régimen" en España se inició el 17 de marzo de 1808, cuando "una turba de soldados, campesinos y servidores de palacio, obligó a Carlos IV a destituir a Godoy, al que se encontró, aterrizado, escondido en una alfombra enrollada; dos días después otra muchedumbre obligó a Carlos IV a abdicar a favor de su hijo el Príncipe de Asturias, que se convirtió en Fernando VII".

En abril, Napoleón ya había introducido en España las tropas francesas. En Bayona<sup>104</sup> obliga a abdicar el trono de España, a favor de José Napoleón, su hermano. La máquina política y administrativa del Estado borbónico, es decir, las autoridades centrales y locales, desde el Consejo Real a las Capitanías Generales, no supo reaccionar ante la ausencia del monarca. "Cuando el alzamiento popular hubo de canalizarse a través de una dirección política, lo hizo en torno a organismos completamente nuevos –sin continuidad con las instituciones del Antiguo Régimen, y que por consiguiente tenían, ya *a nativitate*, un carácter revolucionario–: Las Juntas Provinciales"<sup>105</sup>.

## II.6. El Estatuto de Bayona, el Decreto de Josef NAPOLEÓN de 20 de julio de 1809<sup>106</sup> y la aparición de las partidas

El artículo 27 del Estatuto de Bayona, contempla la existencia de nueve ministerios. Entre ellos se encuentran el de Justicia<sup>107</sup>, de Negocios eclesiásticos<sup>108</sup>, de Negocios

<sup>103</sup> CARR, Raimond, *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1979, la primera edición es de 1969 con el título original de *SPAIN 1808-1939*, p. 89.

<sup>104</sup> El artículo 27 de la Carta Otorgada de Bayona creaba el "*Ministerio de la Policía General del Reino*". Sus funciones, reguladas en el Real Decreto de 6 de febrero de 1809, eran la proposición de las medidas necesarias para la seguridad general del Estado, la custodia del interior de las prisiones y la censura de los periódicos.

<sup>105</sup> MENENDEZ PIDAL, Ramón, director, *Historia de España, Tomo XXXII. La España de Fernando VII. La guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo*. Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. XI.

<sup>106</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 345. En el legajo 410 aparece como Subprefecto de Jaén, en 1812, D. Fernando Chaves, y en la alcaldía de Jaén D. Fernando Cañabate.

<sup>107</sup> Por Real Decreto de 19 de octubre de 1809 se dispone la abolición de la pena de horca. "*En su lugar se sustituirá y usará la de garrote para todo reo de muerte, sin distinción alguna de clase, estado, calidad, sexo, ni delito*". Archivo de la Biblioteca General de la Universidad de Granada, Legajo A 4292.

<sup>108</sup> Con fecha 19 de octubre de 1809, José Napoleón I expide Real Decreto que dispone: "*La inmunidad local de los templos, llamada comunmente asilo, queda abolida en todos nuestros Reynos, y derogamos las leyes que sean contrarias á este decreto*". El 16 de diciembre de 1809 se suprime la jurisdicción eclesiástica. Archivo de la Biblioteca General Universitaria de Granada, Legajo A 4292.

extranjeros, del Interior, de Hacienda, de Guerra<sup>109</sup>, de Marina, de Indias y otro de Policía general.

El Rey podía reunir el Ministerio de Negocios eclesiásticos al de Justicia y el de Policía general al de Interior.

El artículo 38 del Estatuto de Bayona dispone que, en caso de sublevación a mano armada, o de inquietudes que amenacen la seguridad del Estado, el senado, a propuesta del rey, podrá suspender el imperio de la Constitución, por tiempo y lugares determinados.

El artículo 52 dispone que una de las seis secciones de que dispone el Consejo de Estado, sea de lo Interior y de policía general.

Bajo la apariencia de la garantía de ciertos derechos fundamentales, como la inviolabilidad del domicilio (art. 126) o la libertad personal (art. 127), el soberano francés imponía su imperio como demuestra el artículo 134 del Estatuto de Bayona: "Si el Gobierno tuviera noticia de que se trama alguna conspiración contra el Estado, el Ministro de Policía podrá dar mandamiento de comparecencia y de prisión contra los indicados como autores y cómplices".

Las Milicias Urbanas, aparecen en 1762 por Real Decreto de Carlos III, y se definen como cuerpo de policía de carácter urbano y civil. Estas milicias se establecen de nuevo con el Decreto de José NAPOLEÓN de 20 de julio de 1809, por el que "*se crean Milicias Urbanas en el Reyno para que cuiden de la tranquilidad publica*"<sup>110</sup>.

El Decreto consta de 22 artículos, y en él se establece que tanto el capitán de la compañía como el comandante de batallón, formado por tres compañías, eran nombrados por el Ministro de la Guerra.

---

<sup>109</sup> El Gobernador de la Plaza de Granada Doguerau, dispuso por Bando de 5 de abril de 1810, que todo el que admita o asista a reuniones públicas o secretas que pasen de seis personas, sería tratado como insurgente con las armas en la mano, y sufriría irremisiblemente la pena de muerte. Por Orden General se dispuso que todos los convoyes de subsistencias, los bueyes, caballos y mulos, legumbres, frutos, vinos, aceites, etc., que se dirigieran a una plaza o puesto ocupado por el enemigo o a un pueblo rebelado contra el Rey, serán aprehendidos y confiscados. BGUG, Legajo A 4292.

<sup>110</sup> En abril del mismo año se habían creado las Milicias Urbanas en los pueblos de las provincias de Toledo y de la Mancha.

Se dotaba de estructura militar, lo que denotaba el gran interés por despreocuparse de la conservación del orden en las ciudades, para disponer de sus ejércitos en la estrategia de movilidad de los mismos en campo abierto.

En sus pretensiones de dominación utilizaban a las Justicias, Ayuntamientos y a los propios pueblos<sup>111</sup>.

Sin embargo, se califica en el art. 10 de "milicia cívica" a estas Compañías, y establece que "Las leyes penales de esta milicia se reducirán a despedir del servicio a los que no cumplan sus obligaciones..."; o de "tropa cívica" en el art. 13, al conceder el "permiso de reunirse a la que se emplee en nuestras guardias".

La participación del Ayuntamiento consistía, entre otras atribuidas al Justicia, en trasladar al Intendente la propuesta de nombramiento de dos oficiales para el empleo de Comandante de batallón y otros dos para el de Ayudante mayor (art. 9), propuesta de premios para los individuos de la Milicia, a los "*Gefes militares de la Provincia*" (art. 21), nombramiento de oficiales y sargentos instructores (art. 15), propuesta de prestación de servicio a caballo (art. 17), y costear el vestuario y co-reaje a los individuos de la milicia Urbana que no puedan hacerlo por sí.

En caso de desertión, las Justicias debían reemplazar las armas que se llevase el desertor, por cuenta de los bienes de éste. Si el desertor no tenía bienes, se repondrían las armas por cuenta de los Propios del mismo pueblo (art. 20).

A las funciones se dedica el preámbulo, donde se afirma: "*Queriendo aprovechar á favor de la conservación del buen orden y de la protección de las personas y sus bienes el zelo y buen espíritu de que se hallan animados los Pueblos, visto el informe de nuestro Ministro de la guerra*". También el artículo 1º al decir: "*con el único y especial objeto de cuidar de la tranquilidad interior de los mismos pueblos*".

El art. 9 expresa la obligación de cada compañía de prestar juramento de fidelidad y obediencia, y de consagrarse a la quietud pública. Definitivamente, el art. 11 concreta: "*Instituida particularmente esta milicia para apoyar el respeto que se debe á la Justi-*

---

<sup>111</sup> José I Bonaparte recibió por decreto imperial de fecha 4 de junio de 1808, la corona de España y sus Indias. Vivió obsesionado con el problema de controlar a la población para evitar que se uniera a la guerrilla y para impedir la libertad de movimientos, en particular de la guerrilla del Empecinado que asaltaba los correos oficiales. Su Reglamento de Policía para la entrada y salida y circulación de las personas por Madrid, promulgado el 17 de febrero de 1809, establecía la obligación de disponer de un documento de identidad o pasaporte.

*cia y Magistrado, y para conservar la quietud interior de los pueblos, por ningún motivo podrá ser empleada fuera del respectivo distrito".*

El artículo 14 considera a esta fuerza como Instituto, al decir: *"Los oficiales de estas compañías tendrán la obligación de ejercitarlas en el manejo del arma y demás ejercicios propios de su instituto".*

La selección se efectuaba a petición voluntaria y el aspirante debía tener *"lo menos diez y siete años de edad, y nunca más de cincuenta, han de ser propietarios, hijos de los que lo sean, o estar ejerciendo profesión ú oficio conocido, estarán acreditados por su buena conducta, y no deberán tener defecto notable en su persona, ni menos estatura que la de cinco pies".*

Estas milicias usaban del uniforme de paño turquí o pardo, según lo que mejor se proporcionase en cada pueblo, con vuelta y cuello de paño blanco, botón lo mismo, que tenga una corona cívica; pantalón aplomado o blanco y medio botín de paño negro.

La coordinación de las Milicias Urbanas, consideradas como Institutos locales, la realizaba generalmente el Intendente<sup>112</sup> de la provincia pero las facultades de decisión importantes las tenían las autoridades militares<sup>113</sup>.

El artículo 3º establece que las Justicias remitan las listas, con las anotaciones que crean oportunas, al Intendente de la provincia, quien, *"las pasará con su dictamen á nuestro Ministro de la Guerra".*

El artículo 7º señala que los individuos que hayan de formar compañía se reunirán en una Iglesia, y nombrarán seis candidatos para tres empleos de capitán, teniente y subteniente: *"las Justicias darán con su dictámen esta noticia á los Intendentes respectivos, quienes con el suyo la pasarán al Ministro de la Guerra para que expidamos sus despachos á los que nombremos para dichos empleos".*

---

<sup>112</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, en *El aparato policial... Ob. cit.*, p. 29 y 30, sitúa la aparición de los Intendentes hacia 1711. Las Ordenanzas de 1718 les atribuyen funciones de "justicia, policía, guerra y hacienda". En 1766, Carlos III separó las Intendencias y los Corregimientos, para dejar al Corregidor las funciones de justicia y policía; y al Intendente las relativas a la hacienda y guerra.

<sup>113</sup> El 14 de noviembre de 1810, el general Barón de Godinot, gobernador general de los Reinos de Córdoba y Jaén, escribe al prefecto de Jaén Manuel Echazarreta para requisar caballos. Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 1083 (7).

El mismo procedimiento se seguía, para el nombramiento de comandante de batallón y el de ayudante mayor, pero al año siguiente, en el Decreto de 6 de febrero de 1810, el artículo VI, para el nombramiento de los oficiales de estas compañías, establece: "Los Intendentes respectivos nos propondrán por conducto de nuestro Ministro de Guerra el modo de proceder á la elección de los oficiales que necesiten estos batallones".

El artículo 17 contempla la posibilidad para los pueblos, de solicitar que parte de esta milicia sirva a caballo, mediante proposición al Ministro de la Guerra, por conducto de los Ayuntamientos e Intendentes respectivos.

El art. 22 determina: "*Nuestros Ministros de lo interior, de la Guerra, y de la Policía general quedan encargados de la ejecución del presente Decreto=Firmado=YO EL REY=Por S.M. su Ministro Secretario de Estado=Mariano Luis de Urquijo*".

El Decreto de 6 de febrero de 1810, para la formación de la milicia cívica en los cuatro reinos de Andalucía, con 19 artículos es una reiteración del anterior Decreto de 20 de julio de 1809. El artículo II es semejante en ambos Decretos:

Decreto de 1809, artículo II: "*Los que voluntariamente se ofrezcan para entrar en estas compañías deberán tener lo menos diez y siete años de edad, y nunca más de cincuenta: han de ser propietarios, hijos de los que lo sean, ó estar ejerciendo profesión ú oficio conocido, estarán acreditados por su buena conducta, y no deberán tener defecto notable en su persona, ni menos estatura que la cinco pies*".

Decreto de 1810, artículo II: "*Los individuos de que se compongan estas Compañías deberán tener lo menos diez y siete años de edad y nunca más de cincuenta: han de ser propietarios, hijos de los que lo sean, ó estar ejerciendo profesión ú oficio conocido: estarán acreditados por su buena conducta, y no deberán tener defecto notable de su persona ni menos estatura que la de cinco pies*".

El artículo IV de ambos decretos de 1809 y 1810, sobre creación de milicias urbanas en los pueblos, regula la estructura de las milicias:

Artículo IV, del Decreto de 1809: "*Cada compañía estará compuesta de un Capitán, un Teniente, un Subteniente, un Sargento primero, quatro segundos, ocho cabos, dos tamborres y ochenta y dos soldados*".

Artículo IV, del Decreto de 1810: "*Cada Batallón se compondrá de seis compañías y cada compañía constará de un Capitán, un Teniente, un Subteniente, un Sargento primero, quatro segundos, ocho Cabos, dos tambores y ochenta y dos soldados*".

El batallón contaba además con un Comandante de Batallón, dos Ayudantes, uno de los cuales hacía las funciones de Mayor, un Abanderado, un Tambor mayor y dos pínfanos (artículo 6 y 5 de los Decretos de 1809 y 1810 respectivamente).

Para el servicio y gobierno interior de los Batallones y Compañías de la Milicia Cívica o Urbana se aprobó por Su Majestad la Instrucción de 20 de abril de 1810, "para que los individuos de la milicia cívica conozcan sus obligaciones respectivas, y cumplan con el único y especial objeto de su institución".

El artículo VII, del Título Primero contempla el juramento de fidelidad al Rey y a la Constitución.

El nacimiento de estos cuerpos de policía civil obedece a la necesidad de movilidad de las tropas. Los Ministerios de la Policía general y de lo Interior estaban al servicio del Ministerio de la Guerra, en la pretensión de controlar el orden en las ciudades.

En definitiva, los ayuntamientos sufragaban los gastos de constitución y mantenimiento de estas milicias cívicas.

La precariedad económica de los pueblos y la resistencia a la dominación francesa, produjeron un escaso desarrollo de estas milicias urbanas.

El esfuerzo de la Junta Central se dirigió primero hacia la organización de las partidas. Después a la formación de las Milicias Nacionales, de carácter militar<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, en *El aparato policial... Ob. cit.*, p. 30 y 31, expone que "el origen más genuino de la Milicia Nacional se sitúa en la Guerra de la Independencia". "Tiene carácter nacional, pero su organización, dependencia y dirección son municipales". Los sucesos que motivaron el desarme y posterior extinción de la Milicia Nacional, quedan reflejados en el Boletín Extraordinario de la Provincia de Jaén del viernes 6 de octubre de 1843, donde la Milicia Nacional sublevada, reunida en el Cuartel del Carmen, abrió fuego contra dos oficiales de Estado mayor. A las once de la mañana se estaba batiendo generala por algunos tambores de la Milicia Nacional, la que se reunía en sus cuarteles con intención de levantar el pendón de la rebelión, declarándose la Ley marcial. Otra columna, formada por cazadores del Rey y tiradores de Almansa, que procedente del Cuartel de San Gerónimo marchó hacia el Cuartel del Carmen, fue atacada, teniendo que encerrarse los batallones primero, segundo, tercero y cuarto de la Milicia, si bien, los dos últimos se rindieron. El saldo final fue de once muertos. La supresión definitiva vino con el golpe de Estado de los moderados el 18 de diciembre de 1843.

El Reglamento de partidas y cuadrillas de la Junta Central de 28 de diciembre de 1808, trató inútilmente de limitar la incorporación de desertores a las filas de las partidas. Distinguía entre partidas, integradas principalmente por soldados, y las cuadrillas, formadas por antiguos contrabandistas.

El decreto de 17 de abril de 1809, revisión del Reglamento de partidas, declara el derecho universal de los españoles a luchar por su rey y por su independencia, afirmando su condición de combatientes. Las autoridades locales del territorio ocupado debían recompensar los servicios de las partidas y prestarles información, víveres y socorro.

La misión que se les señala a las partidas era evitar la llegada de subsistencias, hacerles difícil vivir en el país, destruir o apoderarse de su ganado, interrumpir sus correos, observar el movimiento de sus ejércitos, destruir sus depósitos, fatigarles con alarmas continuas, sugerir toda clase de rumores contrarios, en fin, hacerles todo el mal posible.

En una Orden fechada en Cazorla el 19 de Abril de 1810, Hermenegildo Bielsa ordena la formación de partidas de Guerrilla en la villa de Beas, para dirigirlos en remesas al Cuartel General<sup>115</sup>. Además ordena la formación de un cordón de apostaderos, para la comunicación diaria de los partes de cuanto ocurra, haciendo saber a las Justicias que serían responsables de cuantos perjuicios pudieran resultar de su tibieza y demora.

De la resistencia que ofrecieron las partidas de guerrilla son buena muestra dos documentos firmados por "*Don Andrés Romero Valdés, Consejero de Estado y Comisario Régio de este Reyno de Granada*"<sup>116</sup>.

Uno es una transcripción de la Orden general del Mariscal Duque de Dalmacia, fechada en Sevilla el 15 de mayo de 1810, por la que se ordena que ningún individuo pueda viajar por las provincias de Andalucía, sin llevar una carta de seguridad expedida por la autoridad de su pueblo, y de un pasaporte visado de la autoridad militar, española o francesa, que esté al servicio de S.M. (art. I).

---

<sup>115</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 345.

<sup>116</sup> BGUG, Legajo. A-4292 (17 y 24).

El art. II establece, que todos los habitantes de esta provincia de Andalucía, deberán procurarse una carta de seguridad de las autoridades civiles de sus pueblos respectivos, instituidas o confirmadas por S.M. El art. V, manda que los individuos que no hayan sacado carta de seguridad, o un pasaporte válido, debieran ser presos y remitidos a los tribunales, para que sean juzgados según las leyes existentes.

Las autoridades de los pueblos estaban autorizadas, para aplicar a los trabajos públicos a los vagos, presos y detenidos, cuando los tribunales no los hubieran declarado criminales, *"pues están aquellas obligadas a tomar todas las medidas de seguridad convenientes"*.

El otro documento es la Instrucción para el servicio de las Milicias Cívicas, de aplicación a los pueblos del Reino de Granada, que con fecha 7 de mayo de 1810, dirige el Mariscal del Imperio, duque de Dalmacia, al comisario real del reino de Granada, el gobernador de la plaza, Doguerau. Este documento tenía por finalidad, forzar el establecimiento de las *guardias cívicas*, a fin de disponer de las tropas imperiales para los fines de dominación y conquista.

La disposición primera establece: *"En los pueblos en que la guardia cívica no esté organizada, siendo necesario destinar á ellos tropas imperiales para mantener la tranquilidad y reprimir los latrocinios, se pagarán sus sueldos por los vecinos, ínterin su permanencia en los pueblos, y además será de cargo de los mismos su manutención y el de las fornituras ordinarias en subsistencias"*.

Los vecinos de los pueblos, en cuyo territorio se cometieran delitos de cualquier naturaleza, quedaban obligados a pagar el valor de los efectos robados y además se les imponía una contribución extraordinaria de guerra (disposición segunda).

Quedaban exceptuados de esta carga y del castigo, los pueblos que hubieran organizado las guardias cívicas y compañías francas, con destino a la custodia de los establecimientos públicos, al mantenimiento de la tranquilidad y a contener los robos.

La preocupación del invasor por el desgaste que le producían las partidas, queda patente en las disposiciones 5ª a 10ª del Reglamento.

*"No hay ningún ejército español fuera del de S.M.C. el Rey D. José Napoleón; así todas las partidas que existan en las provincias, qualquiera que sea su número, y sea quien fuere su comandante, serán tratadas como reuniones de bandidos que no tienen otro objeto que los robos y el asesinato. Todos los individuos de estas compañías que se cogieren con*

*las armas en las manos, serán al punto juzgados por el preboste y fusilados; sus cadáveres quedarán expuestos en los caminos", (disposición novena).*

El apoyo popular por las partidas se refleja en la disposición 5ª, donde además se aplican prácticas de terror o mafiosas para reducirlo:

*"Los pueblos que provean de socorros á las cuadrillas de ladrones, bien sea de hombres, de caballos y demás bestias de carga, viveres ó forrages, ó que los dexen tomar, quedarán obligados á pagar en las caxas reales el triple del valor de los efectos que hayan dado, sin perjuicio de ser juzgados criminalmente, conforme á las leyes contra los individuos que favorecen á los ladrones, de cualquiera manera que sea, y contra las familias de aquellos que se hayan incorporado en dichas partidas".*

El disgusto de Juan de Dios Soult, mariscal de Francia y duque de Dalmacia, por la anuencia y colaboración de los pueblos, ante las actividades de las partidas, era manifiesto: *"Estas son las medidas que me parecen más eficaces para asegurar prontamente el restablecimiento del orden, las que nunca serán severas atendido á que solo recaerán sobre los criminales, a los que hasta ahora no han podido contener las leyes. El fin que yo me propongo estará por otra parte cumplido si los buenos ciudadanos adquieren confianza, manifestando en lo sucesivo más energía, haciéndose por este medio dignos de los testimonios satisfactorios de S.M.C".*

Dispone el ordinal cuarto que todos los vecinos de los pueblos son cada uno *in solidum* responsables de la seguridad y conservación de los fondos públicos, como igualmente de los de la tesorería real. Y si sucede que los pueblos dejan robar estos fondos por los bandidos, *"quedarán obligados a pagar incontinenti una contribución triple a la suma robada"*. Igual castigo se impondría al vecindario que se deje robar por los bandidos, además de pagar los salarios y manutención de la guardia cívica.

Mientras la guerra por la Independencia se desarrolla, el Comisario General de Policía, Antonio Falces, dicta un bando en Granada, a 12 de marzo de 1810<sup>117</sup>, del siguiente tenor:

*"Debiendo corregirse el abuso mal introducido de que todas las clases usen bastones indistintamente, se establecen los artículos siguientes de orden del Gobierno.*

---

<sup>117</sup> B.G.U.G. Legajo A-4292 (10).

- 1<sup>a</sup> Los señores Intendente Corregidor, individuos del Real Acuerdo, Policía, Alcaldes mayores y Veinticuatro, usarán únicamente bastones de mando.
- 2<sup>a</sup> Los Alcaldes de barrio conservarán los suyos con punto blanco.
- 3<sup>a</sup> Las demás clases inclusa la de Alguaciles de todos los tribunales, se abstendrán de llevar bastón de mando ó que lo parezca, y los últimos usarán solamente la vara enroscada que les permiten las leyes.
- 4<sup>a</sup> No se prohíbe á los ancianos ó enfermos el uso de sus apoyos, con tal que se procuren con simples palos sin puño, cinta, ni borlas".

Capítulo III  
**LA INCIDENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO  
ESPAÑOL EN LA FORMACIÓN DE LOS INSTITUTOS  
ARMADOS LOCALES**

### III.1. Introducción

Entendemos que corresponde a periodos constitucionales, la mayoría de los desarrollos normativos relativos a policía urbana. A continuación exponemos algunas instituciones surgidas a su amparo, desde el punto de vista de sus Jefaturas, como órganos directamente encargados de ésta función, bajo la dependencia de los Alcaldes.

Seguiremos para ello, la división de periodos históricos que realiza JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA ÁLVAREZ<sup>118</sup>.

*La Constitución de 1812* reguló el gobierno político de las provincias en su Título VI "Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos". Esta función se atribuye al jefe superior nombrado por el Rey, en cada una de ellas. La promoción de la prosperidad de la provincia se asigna a la Diputación Provincial.

Los postulados de la tradición y de la Revolución francesa se manifiestan con relación al régimen local. De la tradición se derivan los elementos de su organización y

---

<sup>118</sup> PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, pp. 308 a 314.

el concepto de Estado unitario. De la Revolución francesa, los ideales democráticos y los principios de soberanía, voluntad general y división de poderes.

Con relación a los municipios, se establecen los siguientes principios básicos del régimen local<sup>119</sup>:

1º La generalización de los Ayuntamientos, y la intención de utilizar la constitución de municipios, como medio de penetración de la ideología liberal.

2º La constitución democrática de sus órganos de gobierno. Se establece el principio de electividad de todos los cargos, a través de un sistema de doble grado, del que son electores los vecinos cabezas de familia.

3º La atribución de competencias propias (*pouvoir municipal*)<sup>120</sup>.

4º La reserva de Ley en la aprobación de los arbitrios municipales, y el control de su actividad económica por la Diputación.

El art. 321 de la Constitución de Cádiz establecía: Estará a cargo de los Ayuntamientos: Segundo. *Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.*

Durante la primera mitad del siglo XIX, surgen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de ámbito estatal. Anteriormente la coordinación no tenía razón de ser pues se enmarcaba en la colaboración entre el Ejército y las distintas fuerzas locales de seguridad, dependientes del Capitán General de la Región.

---

<sup>119</sup> *Ibidem.* p. 308.

<sup>120</sup> En "MEMOIRE SUR LES MUNICIPALITÉS", que consiste en una propuesta de reforma que presenta el Ministro Turgot, al joven Rey de Francia Luís XVI, se mencionan cuatro materias particulares, que deben corresponder a la municipalidad parroquial: "1ª repartir los impuestos; 2ª ... obras públicas, caminos vecinales y otras especialmente necesarias a los pueblos; 3ª, vigilar la policía de pobres y a su auxilio; 4ª, las relaciones de la parroquia con los otros pueblos vecinos y con las grandes obras públicas del distrito y ser a este respecto portavoz de la parroquia ante la autoridad superior que puede decidir". Citado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Revolución Francesa... Ob. cit.*, p. 94.

### III.2. El Inspector General de Milicias

La Instrucción para el servicio de las Milicias Cívicas, en su artículo X, disponía que los inspectores de la milicia cívica celarán el buen desempeño y exactitud en el servicio de los individuos que la componen. Cuando quisieran revistar un batallón se lo debían comunicar al General Gobernador, solicitando este permiso. El día primero de cada mes debían remitir los inspectores al ministro de la Guerra "*un estado de fuerza de los batallones, expresando las armas y caxas de guerra que tiene cada uno, el numero de individuos que tengan vestuario, y los empleos vacantes en la clase de oficiales*".

A pesar de este antecedente, los Inspectores Generales de Milicias se enmarcan en el nacimiento de la Milicia Nacional que Jaume CURBET sitúa en la situación revolucionaria de 1808-1814; primera situación protagonizada conjuntamente por las capas burguesas y por las populares<sup>121</sup>.

"La obra de PÉREZ GARZÓN nos permite disponer afortunadamente, de un trabajo suficientemente documentado como para llegar a comprender los elementos más característicos de su formación, evolución organizativa, incardinación social e incluso de su desaparición"<sup>122</sup>.

Para LÓPEZ GARRIDO<sup>123</sup>, "el origen más genuino de la Milicia Nacional se sitúa en la guerra de la Independencia en la cual un nuevo concepto militar revolucionario se incorporaría a la historia de España: el pueblo en armas. El art. 42 del Reglamento de Milicias de 1820 (mantenido en el Reglamento de 1835), expresa que los jefes de la Milicia, cualquiera que fuese su grado, se conducirán como ciudadanos que mandan a ciudadanos".

Las Cortes de Cádiz de 1812, recogieron y sancionaron jurídica y políticamente el fenómeno de las guerrillas, levantadas contra el invasor de la nación Española. Pero no sería hasta el 15 de abril de 1814, cuando las Cortes Generales promulgaron el Reglamento de la Milicia Nacional, dependientes de la autoridad local. Su función

---

<sup>121</sup> CURBET, Jaume, "Los orígenes del aparato policial moderno en España", en *Democracia y Policía*, Departamento de Governació de Catalunya, Barcelona, 1983, p. 64.

<sup>122</sup> La referencia que Curbet realiza a Pérez Garzón, lo es a Juan SISINIO PÉREZ GARZÓN, *Milicia Nacional y revolución burguesa*, CSIC, Madrid, 1978.

<sup>123</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1982, p. 30.

primordial consistía en "Sostener la Constitución política de la Monarquía promulgada en Cádiz en 1812 y restaurada en Cabezas de San Juan en 1820"<sup>124</sup>.

Otras funciones establecidas en el Reglamento eran dar guardia en las casas consistoriales, cuando el ayuntamiento lo juzgase necesario, o donde señale para la seguridad del vecindario; dar las patrullas necesarias para mantener el orden y sosiego público; perseguir y aprehender en el pueblo y su término, a los desertores y malhechores; defender los hogares y términos de sus pueblos, de los enemigos interiores y exteriores; y, además, escoltar en defecto de tropa los presos y caudales, desde su pueblo al inmediato y asistir a las funciones públicas.

Conforme el estado liberal se consolidaba, asumía el control de una fuerza que podía cuestionar la base absolutista. Se crea la figura del Inspector General en 1836<sup>125</sup>, y se centraliza la Milicia, al mismo tiempo que los moderados proyectaban su disolución<sup>126</sup>.

Sin embargo la figura del Inspector general de Milicias aparece ya en dos cartas impresas, una de 1806 y otra de 1815<sup>127</sup>, que se refieren al mismo del modo siguiente:

*"GUERRA. Al Inspector general de Milicias comunico hoy lo que sigue:*

*Para el mas pronto y cumplido efecto de la Real Orden de 7 del corriente, se ha servido el Rey determinar, conformándose con el parecer del Señor Generalísimo Principe de la Paz, que los Cuerpos de Milicias Provinciales de España, (...), queden desde luego constituidos y formados según demuestra el adjunto Estado"*<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> Art. 61 del Reglamento de 1822. La Policía se crea el 13 de enero de 1824, al mando de un Superintendente General, que depende directamente del Secretario de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia.

<sup>125</sup> CURBET, Jaume, "Orígenes..." *Ob. cit.*, p. 66.

<sup>126</sup> El Marqués de las Amarillas, padre del Duque de Ahumada y Ministro de la Guerra, había presentado a las Cortes en 1820, un proyecto de creación de un Cuerpo de Salvaguardias Nacionales, proyecto que culminó su hijo aunque con otro nombre. La última época de Fernando VII (1823-1833), se caracteriza por la sustitución de la Milicia Nacional por los Voluntarios Realistas, que al principio dependieron de los Ayuntamientos.

<sup>127</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 1578 (32).

<sup>128</sup> El Estado recoge lo siguiente: ESTADO Que manifiesta la formación de un Regimiento de Milicias Provinciales. PLANA MAYOR Coronel, Sargento mayor, Ayudante, Abanderado, Capellán, Cirujano, Tambor mayor, Maestro Armero, Asesor, Escribano; UNA COMPAÑÍA DE GRANADEROS. 1 Capitán, 2 Tenientes, 2 Subtenientes, 1 Sargento primero, 4 Sargentos segundos, 3 Tambores, 8 Cabos primeros, 8 Cabos segundos, 128 Granaderos; CUATRO COMPAÑÍAS DE FUSILEROS. 4 Capitanes, 8 Tenientes, 8 Subtenientes, 4 Sargentos primeros, 16 Sargentos segundos, 12 Tambores, 32 Cabos primeros, 32 Cabos segundos, 536 Soldados á 134 cada una. El Estado termina diciendo: "Las Compañías de Granaderos, que

La carta fechada en San Lorenzo el 27 de octubre de 1806, expresa *"que el Inspector pueda expedir las licencias absolutas á los soldados de los Cuerpos del cargo de esa Inspección, que hallándose agregados actualmente á la Infantería, hubiesen cumplido el tiempo de su suerte antes de la fecha de la última innovación"*.

Termina la carta con la expresión: *"finalmente, que conviniendo se reúnan los Cuerpos de Granaderos para facilitar su instrucción, se les señalen por ahora, á la primera División el punto de Valladolid; el de Murcia á la segunda; el de Cádiz á la tercera; y á la cuarta el del Ferrol y Coruña, procurando observar en todo la mas estrecha economía por no hallarse el Erario en disposición de hacer mas gastos que los muy precisos"*.

La otra carta fechada en Madrid el 18 de Mayo de 1815, oficio que el Ministro de la Guerra dirige al Secretario encargado interinamente del Despacho de Hacienda, se refiere al Inspector general de Milicias, con la expresión: *"queriendo el REY nuestro Señor que los expresados Regimientos se pongan quanto antes en estado de que puedan hacer el servicio siempre que las circunstancias lo exijan, se ha servido mandar, conformándose con el parecer del Supremo Consejo de la Guerra, que el arbitrio de la contribución de dos reales vellón en cada fanega de sal, impuesta por el Reglamento de 18 de Noviembre de 1766 para costear el vestuario, armamento, utensilios, quarteles, y demás gastos de los Regimientos de Milicias Provinciales de la Península, se recaude desde el día 1º de Junio próximo en adelante, conforme á lo dispuesto en el mismo Reglamento, que queda en esta parte en toda su fuerza y vigor; y que el total producto de este arbitrio se ponga á disposición del Inspector general de Milicias, que es á quien toca su inversión en los objetos y fines para que determinadamente fue impuesto"*.

Señala LÓPEZ GARRIDO<sup>129</sup> que la Milicia Nacional es "un factor que impulsa a la formación de un Estado descentralizado, construido sobre el *pouvoir municipal*. El desarme de la Milicia, después del golpe de Estado moderado de 1843, es quizás el hecho político más claro de ruptura neta con el modelo de Estado del que la Milicia Nacional era portadora".

---

compondrán las quatro Divisiones y sus Batallones, serán las que señalaba el artículo 17 del Reglamento abolido de 19 de julio de 1802".

<sup>129</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil y los orígenes... Ob. cit., p. 33.*

### III.3. Los Comisarios principales (Regidores del Ayuntamiento)

Tras la proclamación de la Constitución de 1812, los Ayuntamientos eran considerados tan sólo agentes del poder ejecutivo, para el gobierno económico del pueblo. Sus funciones se establecieron por Real Decreto de 23 de junio de 1813.

Los ayuntamientos emprendieron la elaboración de Reglamentos de Policía, para la observancia de los mismos en el término municipal, con el acuerdo del "*Gefe Político de la Provincia*", en cumplimiento de la Instrucción de 23 de junio de 1813, (Ley municipal aprobada por Real Decreto). D. José Vadillo, Jefe Político de la Provincia de Jaén, convocó a las comisiones de la Diputación y del Ayuntamiento para el día 9 de octubre de 1813, en su propia casa.

Así el Ayuntamiento constitucional de Jaén aprobó, en sesión celebrada el día 29 de octubre de 1813, un Reglamento de Policía<sup>130</sup>, teniendo presente que el ramo de policía es uno de los que "se ha cometido a sus atribuciones"<sup>131</sup>. Para su redacción sirvió de referencia el Reglamento aprobado en la ciudad de Cádiz en abril de 1813, por el Jefe Político Cayetano Valdés.

El Reglamento distribuye la ciudad en cuatro cuarteles o barrios, y asigna a cada uno de ellos un Comisario principal, que debía ser Regidor del Ayuntamiento<sup>132</sup>, y que tenía a sus órdenes a un cabo<sup>133</sup> y un escribiente.

El nombramiento de Comisarios se hacía por el Ayuntamiento entre Regidores, "turnando todos en esta carga", con una duración de cuatro meses cada uno. Se empezaba por los dos más antiguos y los dos más modernos, y así progresivamente (artículo 3).

---

<sup>130</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 1275 (22). Consideramos más propio de la categoría superior, de la escala técnica de la Policía Local, la denominación de Comisario Principal, que la de Superintendente. El motivo está en la base local del Comisario Principal, de la que carece el Superintendente.

<sup>131</sup> El art. 321 de la Constitución de 1812, establecía: "Estará a cargo de los Ayuntamientos: Primero: La policía de salubridad y comodidad. Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público".

<sup>132</sup> El Alcalde Agustín de Uribe nombró para el primer cuartel a D. Juan Vizcaino, para el segundo a D. Juan Forcada, para el tercero a D. José Puche y para el cuarto a D. Ramón de Torres, sustituido por D. Fernando de Aranda. Archivo Histórico Municipal, Legajo 443.

<sup>133</sup> Para ingresar como Cabo debían "ser de buena conducta" y "verdaderos españoles". Los designados como Cabos, en noviembre de 1813 fueron Ramón Robledo, Antonio Ramírez, Jerónimo Muñoz y Joaquín López. El maestro de escuela Ildefonso Fernández solicitó una plaza el 23 de septiembre de 1813. Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 233 (1).

Las funciones de los Comisarios principales, ceñidas a la capital y su término, consistían en llevar un padrón o matrícula parcial de todos los vecinos que habitaban en su distrito, recibir las noticias de cualquier huésped que llegara a la casa de algún vecino, intervenir en la conciliación de las desavenencias domésticas de sus respectivos barrios, *"la conservación del orden público y seguridad de los vecinos de su cuartel, dando cuanta a los Señores Alcaldes, sin cuya anuencia nada se inóvará, que pueda ser reparado por los vecinos"*, (artículo 8).

El artículo 10 autoriza a los Regidores Comisarios para imponer multas regladas a la clase de desordenes, siendo la menor de un ducado, la inmediata de dos, y la mayor de cuatro, quedando reservado a los Señores Jefe Político y Alcaldes Constitucionales la imposición de otras se más valor

Debían vigilar prudentemente la conducta y aplicación de los avecindados en sus respectivos cuarteles o barrios, celar las casas de juego, para remediar la concurrencia de hijos de familia y otras personas mal entretenidas, y la observancia de los autos de buen gobierno, bandos y edictos publicados por las autoridades, (artículo 12).

Los Comisarios debían auxiliar a todas las autoridades, tanto civiles como militares. Debían dar las noticias correspondientes a sus funciones y rondar durante las noches asistidos del cabo, del escribano y de los vecinos requeridos al efecto. Los Cabos debían ser tenidos por *dependientes de Justicia*, agentes de la autoridad en el concepto actual. El artículo 20 dispone:

*"Los cabos serán tenidos y reputados por dependientes de Justicia, y obtendrán sus títulos del Ayuntamiento; aprobada la propuesta que hagan los Comisarios, disfrutando la renta annual cada uno, de doscientos cincuenta ducados, y doscientos los escribientes, que se pagarán de los fondos públicos, de que dispone el Ayuntamiento"*.

Como órgano de coordinación interno, los cuatro Comisarios principales debían reunirse por lo menos una vez cada semana, para comunicarse las noticias que pudieran contribuir a la mejora del servicio. Debían dar cuenta al Ayuntamiento de las noticias de gravedad, para que este lo consultara con el Jefe Político.

El sistema de seguridad que representaban los Comisarios principales coexistió con el de los Alguaciles mayores. Así se demuestra con la lectura de la carta que, fechada el 8 de febrero de 1814, Francisco Molina dirige a los señores del Ayuntamiento

constitucional de Jaén<sup>134</sup>: "Contestando al oficio que se me ha dirigido fecha 7 del corriente, paso a manos de VSS. El reparto adjunto de los escribanos que por su turno han de servir las dos rondas diarias, en beneficio común; siendo de cargo de los Alguaciles mayores que las han de autorizar (que es lo mejor)".

*La Restauración absolutista (1814-1820)* suprimirá el régimen constitucional, mediante el Manifiesto de 4 de mayo de 1814 e iniciará una política restauradora del Antiguo Régimen. Este impone la desaparición de los más mínimos rasgos de descentralización y representatividad de las Corporaciones locales:

"Se suspende la creación de Ayuntamientos en los pueblos que carecían de ellos y se hace retornar a los Ayuntamientos a las funciones que tenían con anterioridad a la Constitución de 1812, se disuelven las Diputaciones y se hacen desaparecer los Ayuntamientos y alcaldes constitucionales. Estas medidas producen una intensa carga emocional que se transmitirá a todo lo largo del siglo XIX y hacen de la Constitución de Cádiz una bandera antiabsolutista"<sup>135</sup>.

El 21 de mayo se restablecía el Consejo de la Inquisición y los demás tribunales del Santo Oficio.

Por decreto de 15 de junio de 1814, se restituyeron en la autoridad que tenían los intendentes y subdelegados de rentas y se mandaba explícitamente que los Ayuntamientos se arreglen, en el uso de sus facultades económicas y demás que le correspondan, a lo prevenido en las leyes que regían en 1808.

Como medida transitoria se mandó el 25 de junio que los jueces de primera instancia y de partido actuales continúen, por ahora, con el nombre de alcaldes mayores o corregidores, según corresponda, sustituyendo a los alcaldes constitucionales al frente de los Ayuntamientos.

Los conflictos entre las autoridades civiles y militares debieron ser frecuentes, tanto por el uso de pretendidos privilegios o fueros militares, como por la confusión entre orden público y policía.

---

<sup>134</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 443.

<sup>135</sup> PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ-BLANCO, A. Y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 309.

A conocimiento del rey llegó la resistencia del coronel de milicias de Chinchilla, a que los milicianos contribuyesen personalmente a la composición de algunas calles de la villa de las Peñas de San Pedro, que se hallaban intransitables.

El alcalde mayor de la villa solicitó al rey, que en esta carga sean comprendidos los vecinos que son milicianos, pues en asuntos de policía no exime el fuero militar de obedecer las providencias emanadas de la jurisdicción real ordinaria, y que *"la composición de calles es obra de policía, según aparece de las leyes 2ª y 4ª, título 32, libro 7º de la Novísima Recopilación"*.

Enterado S.M. y oído sobre el particular el dictamen del Duque del Infantado, Presidente del Consejo Real, declara que *"no tuvo razón el expresado Coronel para apoyar la resistencia de los vecinos que son milicianos a concurrir con los demás a dichas obras, pues están sujetos a ello según las leyes citadas, mucho más cuando por ser aquellas tan recomendables, y prevenirse con tanta repetición y eficacia por las leyes a las Justicias por la común utilidad que de ellas resulta, debiera rebajarse algo cualquier privilegio, aunque lo hubiere, a favor de una causa tan interesante, no perjudicándose por otra parte el servicio de S.M."*.

También conoció el rey de una exposición documentada del capitán general interino de Andalucía, relativa a las contestaciones que mediaron entre el gobernador militar y político de Sanlúcar de Barrameda y el comandante de matriculas de aquel distrito. El primero pedía una relación de los individuos de Marina y sus habitaciones, y el segundo se negaba a darla.

Enterado S.M. dispuso que *"siendo cierto que el Gobernador egerce su soberana autoridad en los negocios económicos y políticos del pueblo, la cual debe ser obedecida en los mismos por el Comandante y por los Matriculados, sin que su fuero pueda eximirlos de esta obediencia en materias de policía"*<sup>136</sup>.

El rey constituía un factor de coordinación jerárquica de primer orden pues mandaba publicar sus reales órdenes, acordaba que se guarde y cumpla lo resuelto, y se circulara a la Sala de Alcaldes, Chancillerías y Audiencias Reales, Corregidores, Gobernadores y Alcaldes mayores del Reino para su inteligencia y observancia.

---

<sup>136</sup> Reales órdenes de 4 y 12 de Mayo de 1819.

En 1814 se crea la Milicia Nacional, que daría origen a la Milicia Nacional Local, institutos armados de naturaleza civil, con mandos militares, que tenían por función el servicio al orden público social y político. Su reglamento es de 1820<sup>137</sup>, con dependencia de los ayuntamientos y con estructura interna democrática. Su misión era la defensa de las libertades ciudadanas y el orden constitucional.

El cambio de régimen, tras la caída de los liberales, supuso la inmediata disolución de estas milicias y la creación en 1823, del Cuerpo de Voluntarios Realistas. Se les dotó de un Reglamento interino fechado el 14 de mayo de 1823. Su Reglamento definitivo de 1826, les asignaba como principal misión "combatir a los revolucionarios y conspiradores"<sup>138</sup>. Por nuestra parte hemos encontrado un Reglamento Provisional para la Milicia de Voluntarios Realistas de la ciudad de Jaén, formado por su Ayuntamiento con presencia de la Real Orden de S.A.S. la Regencia del Reino de 10 de junio de 1823<sup>139</sup>, que después estudiaremos.

En julio de 1817 el Consejo de Castilla elevaba al rey una consulta, elaborada en Consejo pleno, en la que se resumía un dilatado proceso que venía enfrentando, desde varios años atrás, a los alcaldes mayores de nombramiento real con los alcaldes ordinarios que lo eran por designación señorial.

Un decreto de 25 de noviembre de 1819, establecía la designación regia en "los oficios de regidores, procuradores, alguaciles mayores y sus tenientes, y todos los demás que antes se proveían por los dueños jurisdiccionales en todos los pueblos del reino", medida que equivalía a una aceptación del principio mantenido por las Cortes gaditanas<sup>140</sup>.

Alcalá Galiano describe en sus *Recuerdos* de qué modo los liberales perseguidos hicieron de la masonería un medio al servicio de una política revolucionaria.

---

<sup>137</sup> El Decreto de 24 de abril de 1820 que la reorganizaba, modificó el Reglamento de 1814, para ampliar el sentido democrático de la elección de oficiales, daba nuevo contenido a los elementos que persistían del Antiguo Régimen y establecía la obligatoriedad del servicio en la Milicia.

<sup>138</sup> MUINELO ALARCÓN, Gonzalo, *El marco legal de las Policías Locales en España*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1991, p. 15.

<sup>139</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 313 (2).

<sup>140</sup> MENENDEZ PIDAL, Ramón (director), *Historia de España. La España de Fernando VII... Tomo XXXII, Ob. Cit.* p. 555.

### III.4. El Comandante de Rondín o Partida

La desaparición de las diputaciones, de los ayuntamientos democráticos y de todo signo de descentralización, impedía, en la restauración absolutista, la existencia de fuerzas del orden de creación autónoma.

Las Salas del Crimen de la Real Chancillería de Granada, por orden del Consejo de Castilla a su presidente, decretó, en virtud de reales órdenes, la creación de Rondines o Partidas en los pueblos de su distrito, con aprobación del Reglamento para la formación de Rondines de fecha 23 de junio de 1817<sup>141</sup>.

Los Rondines o Partidas constituyen auténticos precedentes en Andalucía de los sistemas de seguridad local, o, en otros términos, precedentes de la policía autonómica andaluza.

El Reglamento de 1817, consta de 14 artículos y comienza con un breve preámbulo que expresa: "*Habiéndose hecho necesario adoptar medidas extraordinarias para reprimir los desordenes públicos, asegurar la tranquilidad, proteger la propiedad y la libertad en las comunicaciones entre los pueblos: el Real Acuerdo Criminal de esta Real Chancillería, ha determinado organizar el establecimiento de una fuerza armada en los pueblos del distrito de su jurisdicción, con el objeto de auxiliar a las Justicias en la persecución de malhechores, lo que deberá realizarse del modo y forma que se prescribe en el siguiente reglamento*".

Las Justicias y Ayuntamientos, convocando personas honradas y con conocimiento sobre el vecindario, debían formar un padrón de todos los pudientes, sin excepción de clases ni personas, incluso los hacendados forasteros. Se entendía por pudientes los que abandonando un día su trabajo ordinario, no sufran un perjuicio considerable, privando por ello a sus familias del preciso sustento.

El artículo IV contempla el abono a los miembros del Rondín, de la tercera parte más del jornal que, según su clase, estén acostumbrados a ganar.

Debían realizar el servicio por uno o más días, con carácter voluntario para los contribuyentes el hacerlo por sí, o por medio de un sustituto.

---

<sup>141</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 1.086.

Para el caso de no existir voluntarios suficientes, las justicias debían formar un Rondín de prevención o suplente, pero ni el Rondín titular ni el suplente tenían carácter profesional, pues debían salir una vez a la semana a visitar el término. Sus miembros disfrutaban del sueldo correspondiente por los días que salían de expedición.

El Rondín era considerado como *auxilio de la autoridad de las Justicias*<sup>142</sup>. Estas debían, con carácter absolutamente forzoso, nombrar un sujeto apto que lo dirija. Tenían preferencia para el cargo de Comandante, los militares retirados en quienes debía suponerse el conocimiento necesario para el destino.

El Rondín que perseguía forajidos, podía translimitar el término, en caso de que estos se refugiasen en término extraño, pero el Comandante debía presentarse a la Justicia en cuyo término se hallase, tanto para notificarle el motivo de su introducción, como para pedirle el auxilio necesario, a fin de realizar la prisión de los delincuentes.

El Rondín es denominado en el Reglamento, de forma reiterada, con la expresión fuerza armada, más por el uso de armas y la protección de sus miembros que por el carácter militar del mismo. A sus componentes solo se le exigía pertenecer al padrón de puentes, o sustituto, que se comprara las armas y que fuese útil para el desempeño del cargo.

Las Justicias debían cuidar que en las salidas que se realizaran, asistieran los alguaciles que no estén ocupados en los Juzgados. También debían asistir los guardas de campo, en atención a su destreza en las armas y conocimiento de los terrenos.

Respecto a la coordinación, se dice en el Reglamento de Rondines, que las Justicias debían cuidar muy particularmente de protegerse mutuamente, pues cualquier falta en este punto sería "*reprehensible y se hará presente a S.M.*".

Los pueblos que no pasaban de cien vecinos y que, por tanto, no debían formar Rondines, debían dar parte al inmediato en donde lo hubiera, luego que se hallen amenazados de los malhechores, para salir en persecución de los mismos. En este caso, el pueblo que pedía auxilio debía pagar los jornales del Rondín, por los días empleados en su utilidad.

---

<sup>142</sup> La consideración de *auxilio a la autoridad de las Justicias* equivalía a la consideración de dependientes de Justicia o de la autoridad y más tarde a la de agentes de la autoridad, que se mantiene hoy vigente.

Las respectivas Justicias debían comunicar la formación de Rondines, al Fiscal de S.M. D. Lucas Gómez Negro y, mensualmente, debían aquellas dar partes de lo que los Rondines adelantasen.

El Intendente de la provincia sólo intervenía para costear el surtido de municiones, de los caudales de penas de Cámara y gastos de Justicia, en defecto de los caudales de los pueblos.

Se recoge en el Reglamento de Rondines un objetivo específico de los mismos, en cumplimiento de la voluntad del Rey: "*el exterminio de los malhechores que son las polillas del Estado*".

El día 1 de enero de 1820, Riego proclama la Constitución de 1812 y sustituye, en el gobierno local de Cabezas de San Juan, a los regidores por sendos alcaldes constitucionales. Por bando de 2 de enero ordenaba a todos los oficiales y soldados, así como a todas las autoridades civiles y eclesiásticas de cualquier orden, el juramento de la Constitución de 1812, bajo la pena de muerte.

El 9 de marzo de 1820 se nombró una junta Consultiva, que sustituía provisionalmente al Gobierno de la nación hasta que se constituyesen las nuevas Cortes Generales. En la tarde del mismo día juró el rey la Constitución en presencia del Ayuntamiento de Madrid, ordenando al general Ballesteros que igualmente la jurasen el ejército y los nuevos ayuntamientos constitucionales<sup>143</sup>.

*El trienio liberal (1820-1823)* restaura la vigencia de la Constitución de 1812, y aprueba la Instrucción de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico y político de las provincias. Esta Instrucción consagra el concepto de *pouvoir municipal*, mediante la separación de las competencias esencialmente autónomas del municipio, de aquellas que ejerce sometido a las diputaciones.

Se produce, asimismo, una separación de funciones entre el alcalde y el ayuntamiento, con acento en el carácter de órgano ejecutivo del primero.

---

<sup>143</sup> El Trienio Liberal en Jaén es estudiado por LARA MARTÍN-PORTUGUES, Isidoro, *Jaén (1820-1823). La lucha por la libertad durante el Trienio Liberal*, Concejalía de Cultura, Servicio de publicaciones, Jaén, 1996.

Gubernativamente el Intendente era la máxima autoridad de la provincia, representante del monarca para los ramos de Hacienda y Guerra. Después le seguía el Corregidor de la ciudad, con amplias atribuciones en asuntos de justicia y policía.

Las diputaciones tenían atribuidas competencias para el conocimiento de los recursos electorales.

Las principales causas de que conocía la Justicia eran los robos de frutas y cosechas, las infracciones contra la veda de caza y pesca, las riñas tabernarias, sobre todo con intervención de militares en una de las partes contendientes y, especialmente, por impagos de impuestos que se producían con frecuencia, a pesar de las fuertes multas o arrestos sustitutorios por impago.

Otras conductas que obligaban la intervención de los regidores eran el arrojar basuras o aguas a la vía pública, alimentar los animales en las mismas calles y las infracciones a la moral y las buenas costumbres mediante la prostitución en las callejuelas y cuevas de donde se extraían los materiales de construcción.

El 10 de marzo de 1820, Fernando VII, para mantenerse en el trono, acepta convertirse en monarca constitucional. Restablece la vigencia de la Constitución de 1812, que él mismo había declarado nula y sin valor por Decreto de 4 de mayo de 1814. "*Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional...*" dice el manifiesto de aquel día<sup>144</sup>.

A partir del mes de marzo de 1820 los alcaldes constitucionales organizaron el ramo de policía con nombramientos de alguaciles mayores<sup>145</sup> y de los Alcaldes de Barrio, en coexistencia con los Comisarios principales regidores del Ayuntamiento.

Un bando del alcalde de Jaén de 14 de agosto de 1820<sup>146</sup>, con motivo de la feria de agosto, establece: "*El Gobierno político de las provincias pende en el Gefe Superior nombrado por el Rey en cada una de ellas, pero para el Gobierno interior de los Pueblos*

---

<sup>144</sup> SOLÉ TURA, Jordi, AJA, Eliseo, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo veintiuno, Madrid, 1981, p. 23.

<sup>145</sup> En abril de 1820, eran alguaciles mayores de Jaén D. Lorenzo Navarrete y Argote y D. Francisco de Paula Díaz. Al año siguiente aparece también como alguacil mayor D. Diego Salido que había sido Cabo del cuarto cuartel de San Miguel y Santa María Magdalena. Los alguaciles ordinarios eran Aurelio Ramírez, Juan Valderrama, Juan Antonio González y Juan María de Martos.

<sup>146</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 1086 (42).

son los Ayuntamientos qual expresamente se manda por la Constitución en los artículos 309<sup>147</sup> y 324<sup>148</sup>.

El artículo 362 de la Constitución de 1812 precisaba que "*habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias*".

### III.5. El Comandante de la Milicia Nacional Local

Realmente las Milicias Nacionales contempladas en la Constitución de 1812, no llegaron a funcionar en el momento de su creación en 1814. Lo que pretendieron los primeros liberales con su fundación fue la creación de una fuerza adicta al régimen constitucional de libertades, formada únicamente por voluntarios, independiente del ejército regular. Su misión sería el sostenimiento de la revolución liberal y de las garantías constitucionales. En la práctica se les encomendaba especialmente la persecución de desertores y malhechores, dentro de los propios términos municipales.

El Capítulo II (De las milicias nacionales), del Título VIII (De la fuerza militar nacional), de la Constitución de 1812, contiene cuatro artículos en los que se regula a la milicia nacional. El artículo 363 expresa que se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos.

El 24 de abril de 1820 firma el Rey el decreto para mandar su establecimiento, de acuerdo con el artículo 362 de la Constitución, "convencido del influjo que debe tener en el buen orden interior de los pueblos y tranquilidad de sus habitantes". El mismo día firma otro decreto, por el que hace público el reglamento u ordenanza por el que se desarrolla el funcionamiento de tales Milicias Nacionales, que sólo se podrían establecer en las capitales de provincia y principales cabeceras de partido, que así lo solicitasen.

<sup>147</sup> Expresa el art. 309, de la Constitución de 1812: Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

<sup>148</sup> Expresa el art. 324, de la Constitución de 1812: El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Para LARA MARTÍN-PORTUGUÉS<sup>149</sup>, el primer error que hizo tambalear a la Milicia Nacional y al régimen liberal fue trasladar al Reglamento de Milicias las diferencias que separaban a "moderados" y "exaltados"; "estos últimos pretendían la total independencia de las Milicias con respecto al ejército regular, pero los moderados en el Gobierno, por temor a entregar a los Ayuntamientos una fuerza armada totalmente independiente, eligió una vía mixta no prevista en la Constitución: los mandos de las nuevas Milicias serían siempre oficiales retirados del ejército y, además, quedaría la organización bajo la jurisdicción militar".

El servicio de estas milicias no sería continuo, y solo tendría lugar cuando las circunstancias lo requiriesen, (artículo 364 CE de 1812). En caso necesario podría el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes, (artículo 365 CE 1812).

Por Decreto de 31 de agosto de 1820, ante la falta de voluntarios para el alistamiento, se ordenó el alistamiento forzoso en la Milicia, que se hacía por parroquias. Los alcaldes dictaban un bando<sup>150</sup> con el número de milicianos que correspondían a cada parroquia, concediéndose varios días para resolver las numerosas alegaciones que se presentaban.

Los alistamientos forzosos, unidos a la posibilidad de que los miembros de la burguesía y de la nobleza se eximieran del alistamiento en la Milicia, mediante el abono de una cuota mensual, además de la indisciplina reinante en las compañías y regimientos, produjeron una fuerte reacción de rechazo popular hacia las Milicias, entre la población civil.

Cada compañía contaba con un capitán, un teniente, un sargento primero, cinco sargentos, seis cabos primeros, seis segundos, dos tambores y un pífano. Llegando a cuatro compañías se formaría un batallón, mandado por un Comandante.

Para la uniformidad, el Rey dispuso que se diseñara por cada localidad afectada, "cuidando sobre todo que sea airoso, cómodo, barato y de géneros del país"<sup>151</sup>. Pa-

---

<sup>149</sup> LARA MARTÍN-PORTUGUÉS, Isidoro, *Jaén (1820-1823). La lucha por la libertad durante el Trienio Liberal*, Concejalía de Cultura, Servicio de Publicaciones, Jaén 1996, pp. 225 y ss.

<sup>150</sup> Puede verse en este sentido el bando del alcalde de Jaén, que se conserva en el legajo número 66, del Archivo Histórico Municipal de Jaén.

<sup>151</sup> La Infantería de la Milicia Nacional de Jaén vestía casaca azul turquí con collarín y vueltas rojas, solapa blanca, botonadura dorada y vivos blancos y encarnados. El pantalón era azul en el invierno y blanco

rece ser que la Milicia Nacional Local inicia el uso de la placa metálica con el escudo de la ciudad, prendida en el pecho, como distintivo específico de los agentes de la autoridad municipal.

Junto a la acción directa de las partidas realistas se producen conspiraciones, en cuya práctica los absolutistas suceden a los liberales, para dar lugar a la aprobación en Cortes de la Ley represiva de las conspiraciones, de 17 de abril de 1821.

Acosado por las circunstancias, el régimen liberal tomaba caracteres represivos muy alarmantes. Un bando del Alcalde de Jaén, de fecha 11 de diciembre de 1821<sup>152</sup>, con profundas repercusiones ciudadanas, establecía que:

- No podrían salir de noche una o más personas con músicas, sin haber obtenido un permiso previo de la autoridad municipal.
- A partir de la llegada de la noche no se podrían reunir tres o más hombres, ni caminar juntos por la calle.
- Ninguna persona podría portar "navaja grande", ni otra arma prohibida.
- Desde el toque de ánimas no podría tampoco circular por las calles ninguna persona, fuera de las noches de luna llena, sin portar su propia luz o farol.
- Desde el toque de ánimas quedarían cerrados todos los puestos de vino licores y "rosoli".
- También se reiteraba la prohibición a los braceros, de estar a partir de las siete de la mañana en los puestos públicos en que se expendiera vino o licores.
- Cualquier persona que ocultase a la ronda su verdadero nombre, o contestase a la misma o lo hiciera irregularmente, sería irremisiblemente conducido a la cárcel como sospechoso, e incurriría en una multa de 10 ducados.

Fernando VII fue obligado a retirarse a Sevilla, pues el ejército francés cruzó la frontera con 130.000 soldados, el 7 de abril de 1823, al mando del duque de Angulema (los *Cien Mil Hijos San Luis*), a requerimiento de los absolutistas reaccionarios. Las

---

en el verano, con los botines respectivos; morrion a la francesa con una escarapela encarnada y *el escudo de la ciudad en metal dorado*. Los miembros de la caballería lucirían casaca de paño verde oscuro, con collarín, vueltos y vivos de color carmesí; el pantalón igual que la casaca y tira también de color carmesí, con casco igual que la Milicia de Granada. Archivo Histórico Municipal de Jaén, Actas de Cabildo del 20 de agosto para la caballería y 16 de septiembre de 1820, para la Infantería.

<sup>152</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Libro de acuerdos de Cabildo del 11 de diciembre de 1821.

Cortes depusieron temporalmente al rey quién en su política secreta había buscado la ayuda exterior de Francia, e instituyeron una regencia.

El día 16 de febrero de 1822 recibe el rey de Francia la solicitud de ayuda de Fernando VII. El 28 de enero de 1823, Luis XVIII anunciaba a las Cámaras francesas la invasión de España. El día 23 de abril de 1823, se le declara la guerra a Francia y el día 25 del mismo mes se aprueba un decreto que autorizaba a todos los comandantes militares que ejerciesen un mando en jefe, para formar partidas de guerrillas o cuerpos francos, autorización extensiva a los particulares en los territorios ocupados por el enemigo.

Las fuerzas francesas, al pagar los suministros por donde avanzaban, no encontraron resistencia. Los generales españoles, sin medios para la defensa, se pusieron al margen de la Constitución, para conservar sus posiciones y cargos<sup>153</sup>.

La Junta Provisional de Gobierno, presidida por Eguía durante la cautividad de Fernando, se caracterizó por su tendencia reaccionaria. El 9 de abril mandó se restableciesen los Ayuntamientos y Justicias anteriores al Trienio Liberal, y encargó se recogiesen las armas a los milicianos. El 17 de abril se crearon Comisiones de purificación, en las que figuraba el párroco y los concejales anteriores al 9 de marzo de 1820, que no sirvieron empleos públicos durante el Trienio, ni fueron milicianos ni tenidos por adictos al régimen caído.

Entre las disposiciones destacables del presidente de la Junta Provisional está la creación del Cuerpo de Voluntarios Realistas, institución que utiliza a los elementos absolutistas de la población, organizándolos en unidades armadas, claramente inspiradas en el modelo de las milicias creadas por el sistema liberal.

El 25 de mayo de 1823 se constituye la Regencia, presidida por Infantado, para continuar la política represiva de los liberales confiada a una Superintendencia General de Vigilancia Pública, que recayó en José Manuel de Arjona, con competencia en todo el ámbito de la monarquía, (real decreto de 8 de junio).

El real decreto de 27 de junio de 1823, dio origen al sistema de la cesantía de los partidarios del poder político derrocado. Esta disposición hizo cesar a todos los funcionarios nombrados en el Trienio Liberal y repuso a cuantos perdieron sus puestos

---

<sup>153</sup> CARR, Raymond, *España 1808-1939*, Ariel, séptima edición, Barcelona, 1979, p. 147.

en la etapa constitucional, sometiendo a los restantes a un sistema de purificación caracterizado por su rigor<sup>154</sup>.

La principal ambición del Reglamento de Alcaldes de Barrio, que el Ayuntamiento de Jaén aprobó con fecha 6 de julio de 1823<sup>155</sup>, era volver a la situación y a las reglas establecidas por la Instrucción de 21 de octubre de 1768.

Sin ejército para defenderse, el Gobierno Civil sitiado en Cádiz a duras penas pudo defenderse. El 30 de septiembre, a cambio de una promesa de amnistía, que sería incumplida más tarde, liberaron a Fernando VII.

*La Década ominosa (1823-1833)*, trajo consigo la vuelta al poder de los absolutistas, la derogación de la Constitución de 1812, la restauración de las instituciones del Antiguo Régimen y la concentración de poderes en el rey.

Las autoridades locales se harían responsables del "Terror Blanco", represalia por el terror radical de 1822-1823. El Superintendente General de Policía, creado en 1823, tenían la misión de "*velar por la conducta de las personas que se hayan hecho o se hagan sospechosas por sus opiniones y principios contrarios a la Religión y al Trono*"<sup>156</sup>.

Por decreto de la regencia de 30 de junio de 1823, en época de fuerte bancarrota, se decretan las siguientes medidas por "no ser compatible la tranquilidad pública con el tránsito de ciertas personas por los pueblos liberados de la esclavitud"<sup>157</sup>:

Primera. Todo aquel que camine sin pasaporte será detenido y considerado, por este sólo hecho, como sospechoso.

Segunda. Todas las personas, de cualquier estado y condición, que sean procedentes de las provincias ocupadas, o que se ocupen por las tropas francesas y realistas, que hayan seguido a los llamados constitucionales y que se dirijan a Madrid, deberán pre-

---

<sup>154</sup> MENENDEZ PIDAL, Ramón, (director), *Historia de España. La España de Fernando VII. La guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo. Tomo XXXII*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 827.

<sup>155</sup> La Junta pacificadora de la ciudad de Jaén se disolvió el 28 de junio de 1823, restableciéndose el antiguo Ayuntamiento que gobernaba en 1820, a instancia del Conde de Calatrava, Comandante militar de Baeza y su partido. Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 313 (2).

<sup>156</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *El aparato policial... Ob. cit.*, p. 34.

<sup>157</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 287 (1).

sentarse precisamente en uno de los depósitos que a continuación se expresan: Benavente servirá de depósito para los que procedan de Galicia: el mismo Benavente ó Mayorga para los de Asturias: Talavera de la Reina para los de Extremadura: Valdepeñas de la Mancha para los cuatro Reinos de Andalucía.

Estos depósitos estaban a cargo de un Comisario de Vigilancia Pública. El que no se presentase en sus respectivos depósitos, o se fugare de él, sería considerado como sospechoso, en cualquier punto que se encuentre, y conducido a su costa con seguridad al mismo depósito.

Las Autoridades civiles y militares debían abstenerse de conceder pasaporte, para otros puntos que los marcados. Las Autoridades de los pueblos, de acuerdo con los Comisarios, velarían para el cumplimiento de estas disposiciones con reconocimientos de las veredas y caminos excusados, para impedir el tránsito a los que intentaren eludirlos<sup>158</sup>.

### III.6. Los Alcaldes de Barrio

Según NIETO GARCÍA<sup>159</sup>, el verdadero origen de la autonomía de las autoridades de policía, que les permitiría exigir multas sin acudir a los Jueces y Tribunales, se encuentra en la creación de los Alcaldes de barrio. Los Alcaldes de barrio se establecieron en las ciudades importantes, con normas ajustadas a la Instrucción de 21 de octubre de 1768.

El artículo 12 de ésta Instrucción disponía, que los Alcaldes de barrio *"han de velar en que los vecinos cumplan los bandos de policía tocante al alumbrado y limpieza, exigiendo las multas que previene la Ordenanza, con la aplicación que se les da en ella; para cuyo caso tendrán jurisdicción económica y preventiva con los regidores"*.

---

<sup>158</sup> El comandante general de la Mancha, mariscal de campo de los reales ejércitos, Don Juan Sánchez Cisneros concedió libre y seguro pasaporte a D. Pedro Felix Madridejos para requisar caballos de los constitucionalistas "respetando en todo caso las yeguas de vientre y caballos padres, que en manera alguna se requisarán, ni menos los caballos que pertenezcan a los realistas". Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 313 (2).

<sup>159</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, segunda edición ampliada, Madrid, 1994, pp. 50-51.

El artículo 14 añade: "*También cuidarán de la limpieza y buen orden de las fuentes y empedrados, penando a los contraventores con arreglo a los bandos y órdenes publicadas en estos asuntos*".

Seis días después de aquel decreto de regencia, el 6 de julio de 1823, se publicaría en Jaén el Reglamento para Alcaldes de Barrio<sup>160</sup> que, recoge una incipiente clasificación de las funciones de policía urbana, al exponer:

*"El Ayuntamiento de esta Ciudad restituido a sus antiguas prerrogativas por el feliz restablecimiento del paternal y Real Gobierno de S.M. el Sr. D. Fernando VII (D.L.G.) habiendo hecho el nombramiento de Alcaldes de barrio para el presente año, y queriendo se conformen en cuanto sea posible con las reglas establecidas en la Instrucción de 21 de octubre de 1768<sup>161</sup>, ha acordado se observen los artículos siguientes*".

El Reglamento para Alcaldes de Barrio consta de 19 artículos<sup>162</sup> y comienza por el procedimiento para su nombramiento.

Desde primeros de diciembre hasta Navidad se hacía la elección de los Alcaldes de barrio<sup>163</sup> para que, publicada y aceptada por los electores, pudieran jurar<sup>164</sup> y tomar posesión de sus empleos el 1º de enero siguiente.

<sup>160</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 60.

<sup>161</sup> Novísima Recopilación, Ley X, Título XXI, Libro III. El "motín de Esquilache" de 1766 alertó a Carlos III que dividió los ocho cuarteles que existían en Madrid, en ocho barrios, al frente de los cuales existía un Alcalde elegido por los vecinos del barrio.

<sup>162</sup> El Reglamento de Policía de Madrid, de 5 de marzo de 1824, elaborado por el Superintendente General de Policía, tenía 180 artículos.

<sup>163</sup> No compartimos el criterio de TURRADO VIDAL por el que los Alcaldes de barrio eran elegidos por los vecinos en este preciso momento histórico (*Estudios sobre Historia de la Policía, Tomo I*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 1991, p. 53). Consideramos que el Ayuntamiento elegía y nombraba a los Alcaldes de barrio. El reglamento para alcaldes de barrio se enmarca en la Década ominosa y aunque el artículo 1º del Reglamento dice que "Todos los años desde principios de Diciembre hasta Navidad se hará la elección de los Alcaldes de barrio" ello no significa que la elección la realizaran los vecinos. En el mes de julio, con el rey aún prisionero, es la fracción exaltada del absolutismo la que dirige la represión y castigo de los liberales, hasta el punto de obligar al duque de Angulema, en el Decreto de Andújar de 8 de agosto, a realizar un llamamiento a la moderación en las detenciones. Ya liberado el monarca, en diciembre de 1823, ordena que no se realicen elecciones para designar "alcaldes ordinarios y demás capitulares y oficiales de los ayuntamientos de los pueblos del reino". Puede verse en este sentido MENENDEZ PIDAL, Ramón, (director), *Historia de España. La España de Fernando VII. La guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo. Tomo XXXII*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 869.

<sup>164</sup> La institución del juramento existía desde los tiempos de la Reconquista y se fundaba en el compromiso de lealtad al Rey, en presencia de Dios.

Para que los Alcaldes de barrio fueran conocidos y respetados por todos usaban la insignia de un bastón, de vara y media de alto con puño de marfil, antecedente del bastón de mando que conservan en las hombreras, las respectivas jefaturas de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía.

Podía sustituirle otro vecino, previo juramento, y entonces podía usar el sustituto el bastón.

Los Alcaldes de barrio recibían una relación de calles de su distrito, donde debían matricular a todos los vecinos del mismo, con expresión individual de sus nombres, estado, empleos u oficios, número de hijos y sirvientes, con sus estados y edades, (artículo 4°).

Debían visitar las posadas y mesones para recibir comunicación de las altas y bajas de huéspedes y sirvientes y el trato que recibían, y podían hacer las prevenciones que estimaren oportunas, (artículos 5° y 6°).

Debían, igualmente, celar los bodegones, tabernas, casas de juego y botillerías, las que, además de tenerlas especificadas con toda distinción en sus respectivos asientos, debían visitar con frecuencia y a diferentes horas, informarse del número y calidad de los concurrentes sin excepción de clases, observar qué desordenes se cometían, qué altercados haya y los motivos, y si se cierran dichas casas a las horas correspondientes, (artículo 7°).

De todo esto informaban los Alcaldes de barrio al ayuntamiento. Únicamente adoptaban providencias por propia iniciativa, en casos urgentes y repentinos.

Cada uno de los Alcaldes de barrio podía valerse de cualquier escribano, para que le asistiera en las diligencias de entidad y repentinas, de modo que para asegurar el dar parte al corregidor, los escribanos estaban obligados a asistirle, bajo las penas que establecían las leyes del reino.

En el art. 10 se expresa que si en el acto de reconocer su barrio, o en cualesquiera otra ocasión, hallare algún delincuente *in fraganti*, dentro o fuera de su distrito, podrán prenderlo y conducirlo a la cárcel, poniéndose fe y diligencia del suceso por el escribano. Si faltara el escribano, bastaba la relación jurada del mismo Alcalde de barrio ante el corregidor cuando le dé cuenta.

En el caso de temer confabulación de los testigos presenciales de un hecho criminal, por la detención o tardanza en dar parte, procederían al examen de dichos testigos y las diligencias debían pasar inmediatamente al corregidor.

Los Alcaldes de barrio cuidaban del cumplimiento por los vecinos de los bandos de policía, relativos a la limpieza de las calles y fuentes públicas. Exigían las multas que en ellos se imponían, con la aplicación que en los mismos se les daba, para cuyo caso tenían jurisdicción económica y preventiva, dando cuenta después directamente al corregidor, (artículo 11).

Debían visitar las tiendas y oficinas públicas para cerciorarse de la legitimidad de los pesos, pesas y medidas, la observancia de los precios y la salubridad de los comestibles. Corregían provisionalmente los excesos que hallaban y daban cuenta al corregidor para las providencias mayores.

Cuidaban que los escombros, y otros estorbos del uso común, no se pusieran en medio de las calles o plazas, y que los dueños de las obras pusieran luz en ellas, "desde las oraciones", para aviso de los transeúntes.

Debían descubrir a los sujetos que se hallaren sin destino, los vagos, los mendigos, los niños abandonados y a los mal entretenidos, para dar cuenta al corregidor y que éste "provea el oportuno remedio".

El artículo 15, como precedente de la función actual de intervención en la resolución de conflictos privados, cuando sean requeridos para ello, establece: "*Los Alcaldes de barrio de ninguna forma tomarán conocimiento de oficio, sin queja ó grave escándalo en asuntos domésticos de padres é hijos, ó de amos y criados para no perturbar el interior de las familias; sin embargo llevarán un libro de fechos en que escribirán los casos como pasaren y la providencia que tomaron por sí en los urgentes, ó con aprobación del Corregidor en los que admitieren dilación*".

Era obligación de los Alcaldes de barrio, examinar los pasaportes de los forasteros que se hospedasen en su demarcación y se turnaban en las rondas, para auxiliar a los individuos del ayuntamiento.

Se concebían estos Alcaldes de barrio, como auxiliares y cooperadores del propio ayuntamiento, pues el artículo 18 establece que los Alcaldes de barrio alternarán en las rondas, "*auxiliando a los individuos del Ayuntamiento, y cooperando en todos los demás casos que estos los necesiten; y en cualquier conmoción popular ó presunción de*

*ella deberán presentarse a dichos individuos del Ayuntamiento para oír sus determinaciones y poner en ejecución lo que á cada uno corresponda en su distrito*"<sup>165</sup>.

En una etapa de creciente inseguridad, particularmente en los caminos de Andalucía, los Justicias de los reinos y señoríos, mediante bandos, debían publicar los nombres de los bandidos en las plazas y lugares públicos.

Los bandos expresaban los delitos cometidos y la recompensa (premio y talla) para los que los entregaran, vivos o muertos<sup>166</sup>.

### III.7. El Comandante de batallón de voluntarios realistas

A los cuerpos de voluntarios realistas se les dotó de un reglamento interino de fecha 14 de mayo de 1823<sup>167</sup>, desarrollado por real orden de la regencia del reino de fecha 10 de junio<sup>168</sup>. La propia Milicia de voluntarios realistas era interina como lo expresa el artículo 31 de esta real orden:

"El establecimiento de esta Milicia debe entenderse interino hasta tanto que S.M. se digne resolver lo que sea de su Real agrado".

---

<sup>165</sup> En sesión del 12 de mayo de 1820 el Ayuntamiento de Jaén acuerda restablecer el sistema de rondas formadas por un regidor (Comisario principal), un Cabo y un escribiente. El Ayuntamiento de Jaén había acordado el 8 de mayo de 1820 la formación de una Junta para el establecimiento de la Milicia Nacional Local, pero no sería hasta el 3 de diciembre de 1820, cuando las Milicias Nacionales de Jaén juraron la Constitución de 1812, entrando oficialmente en funcionamiento. Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 79.

<sup>166</sup> Mediante Real Orden de 31 de marzo de 1831, se dispone: "*Conmovido el paternal corazón del REY N.S. con los frecuentes robos, asesinatos y otros crímenes, que según partes de las Autoridades ordinarias y de Policía, se cometen en todo el Reino, y particularmente en las provincias de Andalucía, por el crecido número de bandidos y salteadores, que reunidos en cuadrilla vagan por los caminos y despoblados, despojando de los bienes y la vida al indefenso viajero y traginante, y a los pacíficos habitantes de las alquerías y pueblos de corto vecindario...*". La Real orden determina la publicación nuevamente de la Ley 1ª, título 17, libro 12 de la Novísima Recopilación. Esta determinaba que la declaración de rebeldes, contumaces y bandidos públicos, permitía a cualquier persona matarlos y prenderlos sin incurrir en pena alguna, entregándolos vivos o muertos a los Jueces de distrito, pudiendo ser arrastrados, ahorcados y hechos cuartos, y puestos por los caminos y lugares donde hubieren delinquido, y sus bienes confiscados.

<sup>167</sup> MENÉNDEZ PIDAL, Ramón, *HISTORIA DE ESPAÑA. LA ESPAÑA DE FERNANDO VII LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA*,... Ob. Cit. p. 826.

<sup>168</sup> Manejamos el Reglamento Provisional para la Milicia de Voluntarios Realistas de esta ciudad de Jaén, que se conserva en el archivo Histórico Municipal de Jaén, en el Legajo 313 (2).

El reglamento definitivo de 8 de junio de 1826, sentaba el principio de la presencia permanente de esta fuerza "que debe haber en todos los pueblos del reino". El reglamento confirma en el cargo de inspector general al teniente general Carvajal.

Su formación correspondía al Ayuntamiento (artículo 6). Las solicitudes para ser admitidos como miembros del Batallón se presentarían al Ayuntamiento, para que, tras la aprobación por la Comisión, se anotara su filiación en un libro que llevaría la Escribanía mayor de Cabildo. También correspondía al Ayuntamiento la licencia para retirarse del servicio (artículo 8).

El artículo 1 establece:

"Serán admitidos para voluntarios Realistas todos los vecinos y naturales de esta ciudad desde la edad de veinte á cincuenta años cumplidos que reúnan las circunstancias de buena conducta, honradez conocida, amor al Rey nuestro Señor y decisión por la justa causa de su restablecimiento al Trono de sus mayores, y abolición al pretendido sistema constitucional".

El artículo 107 del reglamento de 1826 excluía de manera expresa a "los que hayan pertenecido a la titulada milicia nacional voluntaria, los compradores de bienes llamados nacionales" y los que por su conducta hubiesen desmerecido del concepto de adictos al monarca y a la religión, así como los miembros de sociedades secretas o patrióticas.

Expone MENENDEZ PIDAL<sup>169</sup>, que "la nueva institución trata de utilizar a los elementos absolutistas de la población, organizándolos en unidades paramilitares claramente inspiradas en el modelo de las milicias creadas por el sistema liberal. Su reclutamiento puso de relieve una circunstancia característica, pues frente a una milicia integrada por elementos de la clase media, los voluntarios realistas son calificados por todas las fuentes de proletarios, queriendo designar con este nombre a las gentes sin medios económicos pertenecientes a los estratos inferiores de la población, entre los que eran más eficaces las predicaciones a favor del absolutismo".

---

<sup>169</sup> MENÉNDEZ PIDAL, Ramón, *HISTORIA DE ESPAÑA. LA ESPAÑA DE FERNANDO VII LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA*,... *Ob. Cit.* p. 826.

El Ayuntamiento nombraba a sus "*Gefes, Oficiales, Sargentos y Cabos*", (artículo 7), procurando designar a las personas que reuniesen las apreciables circunstancias que para su desempeño se requerían<sup>170</sup>.

El principal objeto de la Milicia era "*mantener el buen orden, la tranquilidad y seguridad pública interior y en el término de esta Ciudad bajo las órdenes que el M.N. é I. Ayuntamiento comunique á su Gefe*". Dependía esta fuerza por tanto del Alcalde-Corregidor, con competencia territorial en el término municipal.

El artículo 65 del reglamento de 1826, señala con toda claridad los fines de su creación:

*"El grande objeto del establecimiento de los cuerpos de voluntarios realistas y el que siempre deberán tener presente al recibir las armas que pongo en sus manos y que confío a su lealtad, es combatir los revolucionarios y los conspiradores, y exterminar la revolución y las conspiraciones de cualquier naturaleza y clase que sean"*.

El concepto de institución armada se aprecia en los artículos 10, 11 y 19. El artículo 10 establece: "*Todo Miliciano Realista, se presentará con armas ó sin ellas á donde sean convocados por sus Gefes, a quienes obedecerán puntualmente ejecutando las órdenes que les comuniquen*".

El artículo 11 considera que "*Siendo indispensable la instrucción en el manejo de armas y otras evoluciones para prestar el servicio con regularidad, los Gefes dispondrán lo conveniente a fin de que aquella se verifique, señalando días y horas proporcionadas y procurando se cause la menor extorsión posible*".

El artículo 19 por su parte, en línea con la fuerte preocupación por mantener la disciplina, establece: "*El que use de las armas contra algún superior, será castigado con quince días de prisión, y quedará luego separado del Cuerpo y á disposición de la Justicia para que le procese con arreglo á las leyes del Reyno*".

Es decir, la Administración civil además de imponer penas privativas de libertad, castigaba dos veces una misma conducta. La preocupación por la disciplina era ex-

---

<sup>170</sup> El Comandante de Armas de Jaén y su partido, D. Francisco Bocanegra, ordenó el día 25 de febrero de 1825, la presencia de treinta voluntarios realistas al mando de un oficial, en las casas capitulares para auxilio de las autoridades locales, además de mantener dos patrullas por toda la ciudad con objeto de mantener el orden. Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 313 (2). La Inspección general de los voluntarios realista recayó en Aymerich, que sería nombrado posteriormente ministro de la Guerra para la represión de los delitos políticos.

trema tras la abolición del ejército regular español, pues por convenio de 9 de febrero de 1824, Fernando contrataba a Luís XVIII, por dos millones de francos al mes, una fuerza de 45.000 hombres del ejército francés, para la guarnición de 18 plazas y la seguridad de las comunicaciones con Francia.

Cuando el número de Milicianos llegase a ochenta se constituiría una Compañía, para la cual se nombraba un Capitán, dos Tenientes, dos Subtenientes, un Sargento primero, cuatro segundos, seis Cabos primeros, seis segundos, dos Tambores y un Pito (artículo 3). Constituida la Compañía se exigiría por su Jefe a todos los individuos de la misma, el juramento de ser fieles a Dios y al Rey y de contribuir en cuanto esté de su parte al bien de la Nación Española (artículo 12).

El Capítulo IV, titulado Subordinación y Penas, es el más largo del Reglamento. Con un total de doce artículos muestran la preocupación por mantener la disciplina entre los realistas, llamados a sustituir al desaparecido ejército español, sin que por ello se les dote de carácter militar.

Su artículo 12 dispone:

*"Todo individuo de la Milicia estará sujeto á la subordinación durante el acto de servicio para que hubiese sido convocado, y concluido este quedará en la clase y condición de paisano".*

Todo acto de desobediencia a los Jefes y Superiores sería castigado con dos días de arresto en el principal o Cuerpo de Guardia, y los Oficiales en su propia casa (artículo 15). Si la desobediencia fuese en materia grave el arresto sería de ocho días (artículo 16). Reincidiendo por segunda vez, sería doble la pena en ambos casos y por la tercera, sufriría quince días de prisión y sería separado del Cuerpo (artículo 17).

La separación del Cuerpo se contempla como la mayor de las sanciones disciplinarias. Se aplicaba al que abandonare la guardia o se encontrare dormido en ella por tercera vez (artículo 18), al que usase de las armas contra sus jefes (artículo 19), y al que aconsejase o cooperase a la insubordinación, con suceso, por tercera vez (artículo 20).

El único distintivo de la Milicia Realista era la escarapela militar. El uniforme podían hacérselo, los individuos que voluntariamente quisieran, con casaca sin solapa y pantalón azul, con vivos amarillos y botón dorado, collarín con una R. y corona Real y vuelta encarnada, forro encarnado, chadó con cordón amarillo con escudo dorado y armas de la Ciudad.

El Capítulo VI, artículos 28 a 31, contempla un fondo de la Milicia que se nutría de la contribución de seis reales, que debía efectuar todo vecino cabeza de familia y sus hijos en edad de servir en la Milicia y no alistados, incluido el Clero secular. Se exceptuaba de contribuir a los jornaleros de toda clase y oficios.

Los voluntarios realistas dispusieron de 120.000 hombres bajo el mando autónomo del inspector general Carvajal, que al disponer de recursos propios, que administraban con total independencia, constituían una fuerza armada tan importante como pudiera serlo el ejército.

Por real cédula de 13 de enero de 1824, se reorganizó el sistema de vigilancia pública con la creación de la Policía General del Reino, institución que fue un instrumento más de control político y que encontró una fuerte oposición por quienes preferían el restablecimiento de la Inquisición, considerada más eficaz y de mayor confianza para combatir a los liberales.

El 8 de junio de 1830, Fernando VII decretó "*que todos los corregidores y alcaldes mayores del reino, aunque hayan cumplido el sexenio continúen administrando justicia en sus respectivas jurisdicciones*". Este decreto fue sustituido por otro en febrero de 1833, restableciendo un sistema electivo que favorecía a los propietarios.

*La Regencia de María Cristina y Espartero (1833-1843)*, se caracteriza por la victoria de los liberales frente a los absolutistas, en la primera guerra carlista, si bien, entre los liberales existían dos tendencias: los moderados y los progresistas.

Ambas tendencias liberales coinciden en el abandono del sufragio municipal de todos los vecinos. Pero se diferencian por cuanto los moderados pretendían la concentración del voto en un número restringido de los mayores contribuyentes de cada municipio, mientras que los progresistas proponen la extensión del voto, de forma que se incluyesen a los niveles inferiores de renta de la pequeña burguesía urbana y rural<sup>171</sup>.

Las discrepancias afloran con claridad con la figura del alcalde y el papel del municipio. Los moderados sostienen la jerarquía de la línea ejecutiva constituida por el

---

<sup>171</sup> PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 309.

ministro, el gobernador y el alcalde y atribución de una mera función consultiva al ayuntamiento.

Los progresistas mantienen el carácter electivo del alcalde, la prohibición de su reelección inmediata y un mayor protagonismo político del ayuntamiento<sup>172</sup>.

Aunque la Constitución de 1812, en el título 6º, había dividido el territorio en municipios y provincias, sería Javier de Burgos mediante decreto de 30 de noviembre de 1833<sup>173</sup>, quién realiza la efectiva división provincial para la prestación de los servicios estatales. Con ello sentó las bases para que la provincia pasara a ser considerada como un ente local en el futuro.

Es de significar que en el concepto de policía municipal se comprende la materia de abastos. La *Instrucción de 30 de noviembre de 1833*, para el desempeño de los Subdelegados de fomento, en su artículo 27 expresa: "*A los Ayuntamientos corresponde la policía municipal, en la cual está comprendido el ramo de abastos, en que hay abusos envejecidos que es urgente desarraigar. Los subdelegados de fomento no crearán, pues, que han intervenido completamente en la policía municipal con sólo haber estimulado a los Cuerpos encargados de ella a que proporcionen a los pueblos fuentes saludables, empedrados cómodos, alumbrado en las calles, solidez en las construcciones, ni ocupándose ellos mismos de otros mil objetos de seguridad, aseo o comodidad, sino que dirigirán muy particularmente su atención a hacer cesar el desorden de las posturas arbitrarias de comestibles, y removerán sin descanso cuantos obstáculos se opongan a que los pueblos logren este importante beneficio*".

El día 29 de septiembre de 1833 moría Fernando VII. El 3 de octubre del mismo año se hace público su testamento. Confirma a su hija Isabel, de tres años, como heredera al trono y a su esposa, María Cristina, se la nombra reina gobernadora hasta la mayoría de edad de la niña. Al mismo tiempo crea un Consejo de gobierno, para asesorar a la regente en los problemas más importantes.

En enero de 1834 la regente pone al frente del gobierno a Martínez de la Rosa, con la condición de mantener en el gobierno a Javier de Burgos, ministro ilustrado del gabi-

---

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> Su artículo 1º dispone que "el territorio español en la Península e Islas adyacentes queda dividido en 49 Provincias, que toman el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus actuales denominaciones".

nete anterior. La política de estos dos hombres cristalizará en la redacción del Estatuto Real, sancionado por la regente el 10 de abril de 1834.

Entre 1837 y 1856 asistimos a la aparición del ejército en la política española. Las guerras carlistas transformaron la función del ejército que, junto con la corona y los partidos políticos formaban las tres fuerzas internas que aceptaron la Constitución de 18 de junio de 1837<sup>174</sup>.

La importancia del Estatuto Real radica en que consolida definitivamente el régimen constitucional en España<sup>175</sup>. El proyecto fue elaborado por una comisión presidida por Argüelles. Tenía como secretario, e inspirador esencial, a Salustiano Olózaga.

La Constitución fue aprobada por las Cortes, en uso de la soberanía nacional, y aceptada por la regente, en nombre de la reina menor, el 17 de julio de 1837.

Las facciones políticas, consciente de su debilidad y de su aislamiento a partir de 1837, recurrieron a los generales. En noviembre de 1838, fueron los políticos radicales de Sevilla quienes recurrieron al general Córdoba, para encabezar su revolución local contra las autoridades constituidas<sup>176</sup>.

Según Raimond CARR<sup>177</sup>, el que los gobiernos de civiles no supieran abastecer a los ejércitos en campaña, obligó a los generales a efectuar una dramática irrupción en la política.

El Gobierno se vio obligado a declarar oficialmente que los ejércitos se morían de hambre, porque los generales se estaban llenando los bolsillos. Los soldados, con la declaración gubernamental en sus bayonetas, asesinaron a algunos de sus oficiales, en una oleada de motines que asolaron los ejércitos del norte.

---

<sup>174</sup> El art. 70 de la Constitución de 1837, establece: Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley concede este derecho. El art. 71 añade: La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos. El Título XIII De la fuerza militar nacional, expresa en el art. 77: Habrá en cada provincia cuerpos de milicia nacional, cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial; y el Rey podrá en caso necesario disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.

<sup>175</sup> SOLÉ TURA, Jordi, AJA, Eliseo, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936), Siglo veintiuno, Madrid, 1981*, p. 23.

<sup>176</sup> CARR, Raimond, *Ob. cit.*, p. 216.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 217.

En realidad existían escasas diferencias entre un oficial militar mal pagado y un funcionario mal pagado, ambos necesitaban el favor político para su promoción. Al oficial que no ascendía se le veía por los cafés conversando amistosamente con los políticos.

Primero Espartero, 1840-1843, y después Narváez 1843-1853, gobernaron España en la etapa denominada de "parlamentarismo pretoriano".

### III.8. El Alguacil Mayor. Antecedentes

De la nómina de alguaciles mayores estudiada por CHAMOCHO CANTUDO<sup>178</sup>, se desprende que el primero, en la ciudad de Jaén, fue Miguel Lucas de Iranzo. Más tarde es nombrado su hijo Luis Lucas de Torres hasta 1500, y después Antonio Fonseca.

Hay que tener presente que éstos podían, a su vez, nombrar a quien estimaran procedente como tenientes de alguacil. Debían estos acompañar al alguacil mayor y cumplir sus mandatos.

Tenientes de alguacil encontramos a Diego Fernández de Ulloa, nombrado por Luis Lucas de Torres, que ostentará su cargo desde 1474 hasta 1482, o a Fernando de Torres, también nombrado por Luis Lucas, que ocupará el alguaciladgo de la ciudad desde 1483 hasta 1495.

La nómina de alguaciles mayores y menores, al igual que la de alcaldes ordinarios, ha sido posible configurarla para Jaén a través de las actas capitulares que han sido conservadas en el Archivo Histórico Municipal de Jaén, y a las numerosas sesiones que, desgajadas de sus originales, han ido a parar a distintas secciones del Archivo Histórico Nacional<sup>179</sup>.

Afirma CHAMOCHO CANTUDO que, conforme avanza la Edad Media, el poder se hace más real a partir del siglo XVI, impulsado por el absolutismo político. El abso-

<sup>178</sup> CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel, *Justicia Real y Justicia Municipal: La implantación de la Justicia Real en las ciudades giennenses (1234-1505)*, Diputación Provincial de Jaén-Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 1998, p. 327 y 328.

<sup>179</sup> Entre otras OM Santiago, exp. 8168, s.f. y Clero Secular-Regular, leg. 2456, s.f.

lutismo persigue la concentración y centralización del poder político en el monarca, vicario de Dios en la Tierra, que no reconoce superior en lo temporal.

Como hemos visto anteriormente, el rey podía cesar a los cargos sorteros y electivos del concejo, lo que suponía un ataque a la autonomía municipal.

Durante la pervivencia de la regencia de María Cristina y Espartero, se produce una crisis centralizadora que provocó la respuesta de los municipios.

Los esfuerzos por desarrollar numerosos aspectos del incipiente Derecho Administrativo, son perceptibles en los proyectos centralizadores, como tendremos ocasión de ver en las líneas que exponemos seguidamente<sup>180</sup>.

### III.8.1. Situación de la organización municipal en 1837

El ministro de gobernación de la península publica, en la gaceta de Madrid del 29 de abril de 1837, una orden circular de la regente María Cristina, por la que muestra su preocupación por la administración municipal y su organización, "*uno de los principales pensamientos que han ocupado al Gobierno de S.M. desde la creación de este Ministerio y un objeto continuo de sus tareas*".

Justifica que no se fijen las atribuciones del municipio, de una manera precisa, en las circunstancias particulares de la nación, aun cuando en "*Naciones que cuentan siglos de Gobierno representativo, se están aun discutiendo las leyes orgánicas municipales*"<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Señaló Dicey el contraste entre el sistema de "*Droit administratif*", así llamado para subrayar su raíz francesa, que implica un Derecho propio para la Administración y una actuación de las instituciones locales como meros agentes del Gobierno central; y el principio "*rule of law*" propio de la Constitución británica, según el cual existe un solo derecho en el país y un único orden de Tribunales para sostenerlo y aplicarlo, sin que la Administración y sus agentes puedan regirse por un derecho propio y eximirse del imperio de la Ley general y de la jurisdicción común a todos los sujetos del ordenamiento. Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, cuarta edición de 1994, la primera es de 1972, p. 37 a 39. En este sentido CUCHILLO FOIX, Montserrat, *La reforma del régimen local en Inglaterra ... Ob. cit.*, p. 220, expone: el principio de *rule of law*, principio muy anterior al principio de supremacía legislativa del Parlamento se sintetiza en la máxima formulada por Bacon en el siglo XIII: "*El Rey mismo debería estar sometido no al hombre, sino a Dios y a la Ley, porque la Ley le hace Rey; constituye el pilar originario del ordenamiento británico y sobre él descansa la arquitectura jurídica del Reino Unido, fundamentalmente el sometimiento del monarca a la ley y la posterior consagración de supremacía legislativa del Parlamento*".

<sup>181</sup> El contenido de la Real Orden se reproduce en una carta que el Jefe Político, Francisco de Gálvez, remite al Ayuntamiento Constitucional de Jaén, para que contribuya con sus luces a las miras que el Gobierno se propone. Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 60 (1).

La orden circular considera impracticable e insuficiente la antigua organización, pues los progresos del tiempo y las nuevas circunstancias sociales la habían minado, y el poder absoluto acabó de desvirtuarla.

En 1835 se adoptó provisionalmente un ensayo de ley sobre la materia, que no duró el tiempo suficiente para poder ser juzgado por sus resultados. Cuando restablecida la Constitución de 1812, se hizo incompatible con ella aquel sistema, no existía otro medio de plantear, al mismo tiempo, un sistema uniforme y armónico con las nuevas instituciones y de prevenir la incertidumbre, confusión y desorden en que podía caer la administración provincial y municipal, que restablecer los decretos de las Cortes constitucionales sobre organización de los ayuntamientos y la Ley de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias.

En el decreto de restablecimiento se anuncia que se la revalidaba hasta la resolución de las Cortes, por lo cual tenía un carácter muy provisional.

Las modificaciones se justifican en la necesidad de introducir *"la misma experiencia de su aplicación, como en las ideas de homogeneidad, energía y unidad necesarias en la administración"*.

Por este real decreto la regente María Cristina de Nápoles, ordena que los jefes políticos informen al ministerio de la gobernación sobre la observancia del sistema municipal vigente, y en especial de la citada Ley de 3 de febrero de 1823<sup>182</sup>, sus resultados y efectos en la administración, sus ventajas y defectos, y en fin sobre las reformas necesarias. Debía oírse a las diputaciones provinciales, ayuntamientos de más importancia, sociedades económicas y otras corporaciones y personas ilustradas en el asunto.

Para redactar las memorias con un método uniforme, se ordena acomodarlas a las bases de clasificación siguientes, con respecto a los ayuntamientos:

Sección 1ª. De su formación, organización y modo de existencia.

Elecciones de sus cargos.

Calidades de los electores y elegidos.

Exenciones.

---

<sup>182</sup> Esta ley había tenido el precedente de la ley de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico de las provincias.

Impedimentos.

Épocas de renovación.

Diferente categoría de sus individuos.

Sección 2ª. De sus atribuciones y facultades. Se divide en tres Capítulos:

Capítulo 1º. Atribuciones relativas al gobierno de las personas y protección de los intereses comunes, como delegados y auxiliares del Gobierno Supremo, con arreglo a las leyes especiales de sus respectivos ramos.

Así, éste capítulo debía comprender:

- 1º. El Gobierno civil y político de los pueblos, empadronamiento, registro civil y censo de población: *el orden de todos los actos*<sup>183</sup> y funciones públicas, *la policía de seguridad de las personas y propiedades, represión y corrección de malhechores y vigilancia sobre la moral pública.*
- 2º. *La policía urbana, de ornato y de aseo.*
- 3º. *La policía de sanidad*, dotación de médicos, establecimientos, corporaciones y obras sanitarias.
- 4º. La beneficencia y socorros públicos.
- 5º. La instrucción pública.
- 6º. Guarda y fomento de la agricultura, *policía rural*, caza y pesca, montes y plantíos, ganadería, corporaciones y establecimientos agrícolas.
- 7º. *La policía de comercio*, seguridad y comodidad de los caminos y demás comunicaciones, ferias y mercados, pesos y medidas.
- 8º. La industria fabril, sus establecimientos, asociaciones y escuelas.

Capítulo 2º: De las atribuciones y facultades que deben tener con respecto al arreglo y distribución de los servicios con que los pueblos en particular contribuyen al Estado en general, como repartimiento y recaudación de las contribuciones públicas, remplazo del Ejército, alistamiento de Milicia Nacional, suministro de víveres, vagajes, alojamientos, veredas y otros cargos vecinales, cooperación de los pueblos a las obras públicas nacionales, provinciales o vecinales.

---

<sup>183</sup> Con la expresión se hace referencia a la preocupación por desarrollar un procedimiento administrativo, en una etapa en la que el Derecho Administrativo no ha cobrado aun entidad propia.

Capítulo 3º. Examinaba las facultades que les corresponden respecto del Gobierno económico municipal, o administración del patrimonio común de los pueblos.

La regente llama especialmente la atención de las autoridades sobre *la policía de seguridad pública urbana, rural y comercial a fin de poder organizarla y establecerla* con todas las ventajas posibles y adecuadas a la población particular de ciertas provincias, y en armonía con el sistema de libertad y progreso, a que la nación aspira, y con los adelantos de la civilización y de las nuevas necesidades que cada día se crean.

### III.8.2. El proyecto de ley para la organización de los Ayuntamientos y la respuesta del Ayuntamiento de Cádiz de 1838

El proyecto de ley para la organización de los ayuntamientos se presentó a la deliberación de las Cortes, por el ministerio de la gobernación. Suscitó el disgusto general de los ayuntamientos, por considerarlo contrario *"a los verdaderos principios de política y a la convivencia general"*.

El proyecto, a juicio del Ayuntamiento de Cádiz<sup>184</sup>, *"prescinde absolutamente de todo lo existente, conserva los nombres, y se intenta crear bajo esta apariencia engañosa una institución enteramente nueva y desconocida en nuestro país para sustituirla a la que en él rige tan antiguo como queda demostrado"*.

Se afirma en la Moción gaditana que son las instituciones municipales las únicas que no pueden perecer sin que perezca la sociedad, porque ellas son las que realmente dan protección y seguridad a las personas y propiedades.

Realiza un repaso histórico de las instituciones municipales y su contribución a la configuración del Estado monárquico.

Defienden la Constitución de 1812, y su organización municipal, como ajustada a los verdaderos principios de política y administración. Propugnan la conservación de todo lo bueno y útil que había en ellas, y la abolición de todos los abusos introducidos por las usurpaciones del poder.

---

<sup>184</sup> Moción aprobada por el Ayuntamiento de Cádiz el día 23 de marzo de 1838. Su alcalde 1º Presidente era D. José María Retortillo. Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 60 (1).

Abogan por la regularización de su acción administrativa, para que cumpliesen su objeto y condición en el sistema monárquico constitucional. Con ello harían efectivas la seguridad y protección de las personas y propiedades, en todas sus relaciones con la comunidad y con el gobierno, y promoverían el bien y la prosperidad de los habitantes en las respectivas localidades.

La Moción expresa su extrañeza por *"la omisión que se advierte en el proyecto respecto a las atribuciones de los Ayuntamientos, en cuanto diga relación con la Milicia Nacional. Esta institución es efecto necesario de la municipal, pues es fuerza pública de las localidades, ya para la seguridad de las personas y propiedades, ya para el sostenimiento de las leyes y del orden público: esta fuerza, pues, como obra exclusiva de cada localidad, debe estar a disposición de la Magistratura municipal, sin intervención alguna en cuanto a su organización, administración, y empleo de los agentes del poder, a excepción de los casos en que la Constitución se lo concede"*.

### III.8.3. El nuevo Alguacil Mayor

En el periodo de parlamentarismo pretoriano podemos encontrar tres sistemas de seguridad local. El primero constituido por un sistema tradicional integrado por el alguacil mayor, alguaciles ordinarios o celadores y serenos, con pervivencia de los alcaldes de barrio<sup>185</sup>. En el segundo está vigente el sistema del comisario de protección y seguridad, que veremos en el epígrafe siguiente (Cap. III.9), para terminar con la creación de cuerpos de policía municipal, por la autoridad local, (Cap. IV).

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define al alguacil mayor, como cargo honorífico que había en las ciudades y villas del reino, y en algunos tribunales como las Chancillerías, y a quién correspondían ciertas funciones.

En las actuaciones, el alguacil mayor era auxiliado por los alguaciles ordinarios y serenos, o solicitaba la colaboración precisa al comandante de carabineros.

---

<sup>185</sup> Reglamento formado por el Ayuntamiento Constitucional de Jaén para los Alcaldes de Barrio en el año 1841, Proyecto de Policía Urbana que los Comisionados para redactarlo ofrecen a la consideración del Ayuntamiento Constitucional de Jaén de 1841 (Legajo 396-1) y Reglamento de Serenos aprobado por la Alcaldía Constitucional de Jaén de fecha 23 de enero de 1843 (Legajo 60), Archivo Histórico Municipal de Jaén.

Sin embargo, hay que aclarar que el municipio, como tal institución desaparece en el siglo VI, y no existe continuidad entre el municipio romano y el medieval a través de una supuesta pervivencia en la época hispano-visigoda y su conservación entre los mozárabes en la hispano-árabe. Y ello porque el municipio, como órgano de gobierno de la ciudad y del territorio de su jurisdicción, no puede sobrevivir en un mundo en que el fenómeno urbano carece de verdadera importancia económica, social y política<sup>186</sup>.

El Fuero Viejo de Castilla les dio ya el nombre de alguaciles y llegaría a extenderse por toda la península española y por los reinos de ultramar<sup>187</sup>.

Para ser nombrado alguacil o celador<sup>188</sup> de policía urbana, se requería honradez, probidad, aptitud, robustez y antecedentes de una conducta sin tacha. El nombramiento se hacía por el ayuntamiento y su credencial era expedida por la secretaría del mismo<sup>189</sup>.

En la organización estatal ya existían celadores. Por bando de 16 de septiembre de 1800 se creaba ya un visitador general de policía, teniente y celadores, con la siguiente expresión: "*Los sujetos encargados de celar en exacto cumplimiento de lo que va prevenido y mandado son el visitador general de policía, su teniente, los celadores de la misma comisión, todos los ministros del Juzgado del Corregidor y los alcaldes de barrios en sus respectivos departamentos, quienes exigirán de los contraventores, sin excepción alguna, las multas que van impuestas...*"

Era misión del celador presenciar las entregas del aceite y torcidas a los operarios para examinar si éstos artículos eran de buena calidad, en el caso de que el ramo no estuviera arrendado.

---

<sup>186</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Manual Básico...*, *Ob. cit.*, pp. 16 a 18.

<sup>187</sup> Sobre la influencia del término en ultramar puede verse SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Las Ordenanzas de las Audiencias de Indias (1511-1821)*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 45. Como ejemplo, en las Ordenanzas novohispanas (1544-1548), se contemplan los oficiales sin jurisdicción que configuraban la planta de la Audiencia: el alguacil mayor, escribanos, cuatro escribanos-receptores, un verdugopregonero, un relator, y un portero.

<sup>188</sup> Del latín *celator-ōris*, que significa persona destinada por la autoridad para ejercer la vigilancia, y que parece pretender una vuelta a los orígenes romanos con superación de la etapa musulmana.

<sup>189</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 396 (1).

El celador pasaba lista a los serenos<sup>190</sup>, es decir, a cada uno de los dependientes encargados de rondar de noche por las calles, para velar por la seguridad del vecindario, de la propiedad, etcétera, a las horas señaladas. Daba las disposiciones de buen gobierno que se hallaban en el círculo de sus atribuciones, comunicaba las órdenes recibidas en lo relativo al alumbrado y a la seguridad pública, examinaba el estado de las armas y equipo de cada uno y rondaba los distritos desde el anochecer hasta el amanecer.

El celador debía dar parte de las contravenciones que observase por la noche, en todo lo relativo a policía urbana. Debía, como los serenos, "*vigilar con celo incansable y con el mayor tino y destreza posible las reuniones de gente sospechosa y de costumbres relajadas, dando cuenta con la mayor cautela y reserva cuantas las Autoridades cometan a su cuidado y vigilancia para la persecución de juegos prohibidos, de ladrones y vagos, ocupando en primer lugar en las relaciones de méritos los contraidos en tan interesante servicio*".

El celador de serenos respondía de la limpieza y cuidado de los faroles de mano. En los casos de alarma debía reunir a los serenos para cumplimentar las órdenes, que la autoridad les comunicase por el conducto de sus jefes.

Los serenos, por su parte, estaban provistos de un chuzo, un farol de mano y un pito colgado de una cadena. También se les entregaba por el celador, una escalera y una cadena con su candado, para sujetarla cuando no se usaba, y una aceitera de tamaño regular.

Sus obligaciones eran las de permanecer hasta el amanecer en su plaza, anunciar las horas y el estado de la atmósfera, impedir la sorpresa y el robo de las personas que transitaban por las calles, las riñas, fracturas de puertas y ventanas, escalamiento de casas y la conducción de fardos o bultos.

Cuando terminaba el encendido de las farolas anunciaba la hora y el tiempo, cuatro veces por lo menos en cada calle, y cada cuarto de hora, con las palabras precisas al

---

<sup>190</sup> Del latín *Serēnum*, de *serum*, la tarde, la noche, denominación recibida por el horario en el que prestaban su servicio. El Reglamento de Serenos fue presentado a su aprobación el 22 de enero de 1843, y aprobado el 30 de enero del mismo año. Son dignos de mención el Reglamento de policía de Provincias de 20 de febrero de 1824, el Real Decreto de 16 de septiembre de 1834, sobre serenos, la Real Orden de 10 de mayo de 1830, sobre dependientes de la autoridad pública, y el Real Decreto de 8 de noviembre de 1849, aprobando el Reglamento de Guardas del Campo.

intento. Debía repetirlas en cada calle, el número de veces necesario para que pudieran oír las en todas las casas.

Cuando el sereno notaba incendio o cuando oía tocar a fuego en las campanas de las iglesias, debía avisar inmediatamente a las siguientes personas de su demarcación:

- 1°. A los maestros de obras para que reúnan a sus oficiales.
- 2°. A la parroquia, si aun no tocaran a fuego.
- 3°. Al Sr. Alcalde constitucional.
- 4°. A los Cuerpos de Guardia.
- 5°. Al Sr. Regidor del distrito.
- 6°. Al Alcalde de Barrio.
- 7°. Al Alguacil Mayor.

También estaba a su cuidado la vigilancia de los arbolados, para que no se arranquen ni deterioren.

Debían "*como vigilantes de policía nocturna*", procurar evitar y contener toda clase de excesos en cuanto los observasen, primero por medio de amonestaciones y advertencias, y si estas no bastasen procediendo a asegurar a los transgresores.

En caso de resistencia reclamaban, en nombre de la ley, el auxilio de los vecinos honrados, tocando rápidamente el pito para reunir a sus compañeros. Si no hubiera cesado el motivo, se llamaba al alcalde de barrio y al celador, poniéndose a sus órdenes luego que llegaba alguno de ellos.

Cuando un sereno hallaba un cadáver en la calle, una persona herida sin auxilio, o que estando enferma o embriagada se encontrase tendida en el suelo, llamaban con el pito a sus compañeros para que los primeros que se presentasen "*partan inmediatamente en busca de auxilio espiritual en unos casos, y en otros de facultativo que facilite los socorros del Arte al paciente*". Los serenos que llegaban sucesivamente participaban lo ocurrido al alcalde de barrio y a su celador si no se hubiera presentado, sin perjuicio de avisar también, cuando la gravedad lo exigía, a los alcaldes constitucionales o juez de primera instancia de la demarcación.

Con la celeridad posible, custodiaban desde luego al herido o cadáver cuando lo hubiese, y conducían al cuerpo de guardia más próximo a la persona embriagada, hasta que la autoridad determinase lo conveniente.

Para los adecuados auxilios debía, cada sereno, tener una lista con la dirección de las boticas, casas de médicos, comisarios, comadronas, mariscal, autoridades civiles y los maestros de obras. Debía saber también el número de campanadas que se tocan en cada parroquia, para manifestar el punto donde era el fuego.

El sereno que se separaba del circuito de su plaza, fuera de los casos autorizados, era considerado como cómplice de cuantos excesos se cometieran en ella durante su ausencia; y al que se hallare dormido el tiempo que debía estar vigilante, se le imponía la multa de cuatro reales por primera vez, ocho por la segunda y dieciséis por la tercera. Si se hallasen dormidos con las armas abandonadas, o embriagados, eran despedidos y recogido el nombramiento a la tercera falta.

Todo sereno que no se presentase a la tercera llamada de pito, estando su plaza inmediata al puesto donde era llamado, o no contestaba con el suyo, se consideraba como dormido sin abandonar las armas, y del mismo modo todo el que no sepa dar razón de la hora fija.

Todo hombre o mujer al que se le encontraba, desde las once de la noche en invierno y las doce en verano hasta el amanecer, vendiendo vino, aguardiente, café u otras bebidas y licores por las calles y plazas, debía ser conducido por el celador o serenos al principal o cuerpo de guardia que hubiese, donde permanecía "*en clase de depósito*", hasta la mañana siguiente, que era llevado, por los mismos que le arrestaron, ante el alcalde constitucional, para que le impusiera la multa o castigo que preveían las reales ordenanzas sobre la materia.

También debían los serenos mandar cerrar las tabernas, que se hallasen abiertas después de la hora señalada por la autoridad, y prestar auxilio a los taberneros, siempre que se lo pidan, para hacer retirar la gente que se hallara en ellas. En caso de resistencia tocaba el pito para reunir a sus compañeros y si la presencia de estos no bastaba, se llamaba inmediatamente al alcalde de barrio, o al celador, quienes conducían al cuerpo de guardia a cuantos se resistían. Daban parte de lo ocurrido al alcalde constitucional y también a la comisión de alumbrado.

Debían impedir que se hicieran hogueras de ninguna clase en las calles, y obligar a cerrar todos los portales o puertas de entrada, de las casas que estuvieran abiertas después de anochecido si no tuvieran farol. Para ello mandaban cerrarlas y, si se negaban, lo ponían en conocimiento del celador, para que este lo comunicara a la comisión del ramo o regidor del distrito.

Todo insulto o atentado cometido contra los serenos se consideraba *como si fuese hecho directamente a las autoridades*, (art. 46 del Reglamento de Serenos).

De todas las multas que se imponían por los serenos, a consecuencia de denuncias o arrestos hechos por contravenciones del Reglamento, tenían estos la tercera parte y lo mismo el celador.

Para que los serenos y el celador, en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento, no confundieran las respectivas atribuciones de sus jefes y autoridades, se establecía que las contravenciones a las reglas de policía urbana, salubridad, comodidad y ornato, debían ponerlas en conocimiento de los regidores de su distrito (en Jaén existían doce distritos).

Las contravenciones que perjudicaran a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, o al orden público, se participaban a los alcaldes constitucionales.

Los atentados criminales consumados, se participaban a los jueces de primera instancia, sin perjuicio del conocimiento previo de los alcaldes (existían cuatro, del 1º al 4º).

Por último, de los objetos especiales de alumbrado, limpieza y fontanería, arbolado, empedrado y demás ramos, se informaba a los respectivos regidores.

En todos los casos inesperados en que los serenos se excedieran de las facultades atribuidas, o abusasen de ellas molestando al vecindario pacífico y honrado, eran considerados como perturbadores del orden público y echados del ramo. Se les recogía el nombramiento y se ponía la nota que expresaba "su crimen" en el libro de altas y bajas, sin perjuicio de ser penados por la autoridad competente según lo exigía la gravedad del delito.

Si cometía algún delito que mereciese pena corporal o infamatoria por delitos ordinarios, era depuesto de su plaza y recogido su nombramiento, con la nota correspondiente en el libro de altas y bajas para que no pudiera volver a ser admitido.

Por último, el artículo 63 establece que los regidores podían recoger el nombramiento a los serenos que creyeran conveniente separar del ramo, ya fuese por su mala conducta, o por la falta de cumplimiento de su obligación. El celador anotaba, en este caso, en el libro de altas y bajas las causas del despido y a continuación proponía a la Comisión la persona que había de sustituirle para su aprobación.

*La Década moderada (1844-1854)*, contempla la caída de Espartero y la vigencia de la Constitución de 23 de mayo de 1845.

La Ley de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, acentúa el carácter censatario del sistema electoral, tanto de electores como de elegibles, favorece a los propietarios absentistas, e instaura el control de las listas electorales por el poder político.

La designación de los alcaldes correspondía al rey o al gobierno, según la importancia del municipio. Los alcaldes-corregidores tendrán el encargo de sustituir a los ordinarios en cualquier población y por tiempo limitado. A su vez, el alcalde pasa a ocupar una posición central en el municipio, como su único administrador, en detrimento de las competencias que la Constitución de Cádiz atribuía a los ayuntamientos.

El segundo sistema de seguridad local durante el periodo de parlamentarismo pretoriano, lo constituyen los Comisarios de Protección y Seguridad (bajo la autoridad del "*Gefe Político*").

### III.9. Los Comisarios de Protección y Seguridad

Por reales decretos de 26 de enero y 5 de febrero de 1844, se organizó en las ciudades el ramo de *protección y seguridad pública*, institución "*exclusivamente protectora*", considerada como el nacimiento de los Cuerpos de la Guardia Municipal<sup>191</sup>.

Sin embargo, desde la posición municipal, existirá cuerpo de policía municipal cuando así lo acuerde la autoridad municipal y dependa de ella misma. Desde la posición estatal, existirá el cuerpo de policía de base municipal, cuando lo acuerde la Autoridad nacional y con dependencia del jefe político.

Entendemos que desde la perspectiva municipal, puede discutirse la consideración del nacimiento o creación de los Cuerpos de la Guardia Municipal, en 1844, como

---

<sup>191</sup> MUINELO ALARCÓN, Gonzalo, en *El marco legal de las Policías Locales en España*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1991, p. 16, dice: "La verdadera creación de la Guardia Municipal tiene lugar durante el reinado de Isabel II". Vimos anteriormente (Cap. III. 8 l.), como la regente María Cristina propugnaba la organización de estos Cuerpos en 1837.

defiende PASTOR ABIÁN<sup>192</sup>, si se entiende como Cuerpo de Guardia Municipal o Policía Urbana el creado por la autoridad local y dependiente de ella.

Más correcta resulta a nuestro entender la referencia a la creación de determinado Cuerpo, en determinada localidad, como hacemos en el Cap. IV. 1. Su creación se acredita con el certificado de nacimiento, es decir, con el acuerdo municipal de creación de carácter definitivo.

Comparte nuestra tesis M<sup>a</sup> Piedad LAZÚEN<sup>193</sup>, quién considera "*el restablecimiento, por Real Decreto de 26 de enero de 1844 de la Policía*", llamada ahora de "*Protección y Seguridad*". No debe considerarse cuerpo local el que se hace depender del Gobierno de la Nación, a través del jefe político. No se creaba un cuerpo nuevo. Se restablecía la policía del Estado en las ciudades.

En el mismo sentido TURRADO VIDAL<sup>194</sup> considera que la politización en el periodo de reformas entre 1844 y 1873, fue inevitable desde el momento en que el único y exclusivo jefe de policía, en cada provincia, fue el gobernador civil, y éste colocaba en la policía a sus clientes políticos, amparándose en las cesantías<sup>195</sup>.

El artículo 10 del mencionado real decreto, explica que la Policía sería auxiliada en sus cometidos por una fuerza de carácter especial, que fue creada por decreto de 28 de marzo del mismo año, con el nombre de Cuerpo de Guardias Civiles.

Mediante bando de los jefes políticos de las provincias, se publicaron sus principales artículos y disposiciones particulares para llevarlos a efecto, con el fin de que nadie

---

<sup>192</sup> PASTOR ABIÁN, Santiago, "El marco legal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Especial referencia a la Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía", en *La Ley y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Ayuntamiento de Motril, primer curso celebrado por la Academia de la Policía Local de Motril, en colaboración con el Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (Sección Granada), celebrado en Motril, en noviembre de 1997, p. 19, donde sitúa la creación de los Cuerpos de Policía Municipal en 1844. MORALES VILLANUEVA, Antonio, "Seguridad Pública", en *Derecho Local Especial*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1977, p. 99 sitúa la creación de la Guardia Urbana (entendemos que de Barcelona) en el real decreto de 5 de noviembre de 1856.

<sup>193</sup> LAZÚEN ALCÓN, M<sup>a</sup> Piedad, *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana: Situación actual y perspectivas de futuro*, Ministerio del Interior, Madrid, 1999, p. 37.

<sup>194</sup> TURRADO VIDAL, Martín, *Estudios sobre Historia de la Policía, Tomo I*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 1991, p. 27.

<sup>195</sup> Martín Mateo expresa que la administración municipal había sido hasta 1924 una presa fácil de la política caciquil. La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, se manifiesta a favor del libre nombramiento y separación del personal.

dude de sus derechos ni de sus deberes, y para dar a conocer a los habitantes de las ciudades las bases en que se funda la institución.

El jefe político de la provincia de Jaén José María de Campos, mediante bando de fecha 31 de mayo de 1844, publicó 26 artículos, considerados principales, de los reales decretos mencionados de 26 de enero y 5 de febrero de 1844. El artículo 1º disponía: "*Los Comisarios de protección y seguridad tienen a su cargo la inspección de todo lo concerniente a este ramo en su distrito respectivo bajo la autoridad superior del Geffe Político*".

Al padrón general de todos los vecinos del distrito se refiere el artículo 2º, al establecer que los comisarios debían llevarlo con arreglo a los padrones particulares de los celadores.

Debían llevar también un padrón especial de forasteros y otro de extranjeros, bien transeúntes, bien residentes en la respectiva demarcación, y un registro de fondas, hospederías, posadas, cafés y demás establecimientos que necesitasen licencia de la autoridad civil.

Correspondía a los comisarios refrendar los pasaportes para los que viajaban por el interior, y expedir licencias para uso de armas, puestos ambulantes, posadas, carruajes y los demás permisos y documentos que perteneciendo al ramo de seguridad, "*se expedían hasta ahora por los alcaldes constitucionales*".

A las funciones de policía judicial se refiere el artículo 4º, al establecer que los comisarios, ciñéndose a lo dispuesto por las leyes, podrán arrestar y detener a los delinquentes, para someterlos a la jurisdicción del tribunal o autoridad a quién corresponda el conocimiento del hecho y la aplicación de la pena.

Los comisarios por sí no podían imponer multas ni pena alguna, y solamente en el caso de abierta desobediencia a sus órdenes, podían detener a los culpados para presentarlos al jefe político y que esta autoridad adoptara la disposición oportuna, en el círculo de sus atribuciones.

Como nos recuerda LAZÚEN ALCÓN<sup>196</sup>, entre las atribuciones de los subdelegados de fomento no se encontraban las relativas a policía y orden público. Estas compe-

---

<sup>196</sup> LAZÚEN ALCÓN, M<sup>a</sup> Piedad, *Cuerpos de Policía y Seguridad*, Ob. cit., p. 36.

tencias eran detentadas por los capitanes generales, que recurrían con frecuencia a las técnicas marciales de las declaraciones continuas de estado de excepción, y al so-corrido uso de las Ordenanzas Militares de 1768 y de la Ley de 1821.

No podían tampoco los comisarios penetrar, ni permitir que ninguno de sus agentes subalternos penetrara, en las casas particulares, sin previa autorización del dueño, bajo pena de inmediata destitución, sin perjuicio de las disposiciones ulteriores a que hubiese lugar con arreglo a las leyes.

En caso de necesidad, por exigirlo así la averiguación de un hecho criminal o la de-tención de algún delincuente, debían proceder a la entrada en casa particular, en compañía del teniente-alcalde o regidor de la demarcación respectiva.

En caso de urgencia o negativa de la autoridad municipal, debían hacerlo en compa-ñía de dos vecinos honrados, que tuvieran su domicilio en el propio barrio<sup>197</sup>.

En el concepto de casas particulares no se comprendía a los cafés, tiendas de despa-cho de vino y demás casas donde lícita o ilícitamente se reunía el público.

Ni los comisarios ni sus agentes debían mezclarse en las conversaciones privadas, "cualquiera que sea su asunto, y cualquiera que sea el sitio donde se tengan", bajo la conminación de destitución, siempre que estas conversaciones habidas en sitio pú-blico, "no produzcan escándalo o inciten al desorden" (art. 8).

El artículo 9 establece la función de auxilio a la autoridad municipal, en los siguientes términos<sup>198</sup>: "Los comisarios auxiliarán y harán que sus dependientes auxilien á la au-toridad municipal, siempre que fueren requeridos para algún servicio de los compren-didos en el párrafo 3º del artículo 69, y del párrafo 2º del artículo 70 de la vigente ley de 14 de julio de 1840 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos".

---

<sup>197</sup> La presencia de dos vecinos se mantendrá y recogerá en la codificación, donde aparece en el artículo 569, párrafo 3º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882, pero ampliado a veci-nos del mismo pueblo, redacción que se mantiene en la actualidad, en el mismo lugar.

<sup>198</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista*, Crítica-Grijalbo, Bar-celona, 1982, recoge la Cartilla del Guardia Civil, fechada el 20 de diciembre de 1845, cuyo artículo 31 establece: " La Guardia Civil no tiene autoridad para llamar a su presencia ni reprender a las justicias de los pueblos pero si hallasen alguna falta en su comportamiento, o conociesen que los alcaldes, desaten-diéndose de su sagrada obligación, son causa de experimentarse en el País, o en el servicio de S.M., males que pudieran evitarse, sin perder momento lo pondrán en conocimiento de sus respectivos Jefes, para que llagando por su conducto a noticia del Jefe Político de la Provincia, adopte las medidas que crea conve-nientes; y cuando la urgencia del caso lo requiera, directamente al Jefe Político".

Como delegado del gobierno, correspondía al alcalde, bajo la autoridad inmediata del jefe político: Adoptar, donde no hubiere delegado del gobierno para este objeto, todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, con arreglo a las leyes y disposiciones de las autoridades superiores. A este efecto, podía requerir de quien correspondiera el auxilio de la fuerza armada.

Como administrador del pueblo, correspondía al alcalde, bajo la vigilancia de la Administración superior:

- Cuidar de todo lo relativo a policía urbana y rural, conforme a las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad superior y Ordenanzas Municipales.
- Nombrar en terna, a propuesta hecha por el ayuntamiento, todos los dependientes de los ramos de policía urbana y rural, para quienes no haya establecido un modo especial de nombramiento, suspenderlos y destituirlos. Estos empleos no tenían derecho a cesantía ni jubilación.

Los comisarios no debían olvidar ni un solo momento que su encargo era exclusivamente protector de personas y propiedades, y en consecuencia debían estar siempre dispuestos a prestar, en cualquier hora del día y de la noche, el auxilio de su autoridad a todo vecino que con justo motivo reclamara su protección.

El artículo 11 establece que "los comisarios están obligados á llevar constantemente la insignia de su autoridad. Esta insignia deberá ser por ahora una faja con los colores nacionales y un bastón con puño de oro, en el cual debe ir grabado lo siguiente: *Comisario del distrito de...* El traje de estos funcionarios, hasta que se determine su uniforme, será frac negro y el fondo del mismo color".

El artículo 12, ante la falta de recursos para dependencias oficiales, establece: "Deberán residir en el distrito respectivo, y pondrán sobre la puerta de su casa un gran rótulo, en que se lea: *Comisaria de protección y seguridad*, y además las señas de la habitación del comisario. Por la noche marcará esto mismo un letrero alumbrado por un farol".

Con la denominación de ramo de protección y seguridad, el sistema se dota de estructura jerarquizada, integrada por el comisario, los celadores, los cabos y los agentes.

A los celadores se dedican los artículos 13 a 22, para mandarles desempeñar, en sus respectivos barrios, las atribuciones que habían tenido hasta la fecha los alcaldes de los mismos.

Debían dar los celadores frecuente noticia a los comisarios de todo lo que ocurriese; y en los casos urgentes, sin perjuicio de esta obligación, se entenderían directamente con el jefe político.

Debían formar el padrón de habitantes de su barrio. Cuidarían de recoger los pasaportes de los que entraran diariamente en la capital, procedentes de otras provincias o pueblos distantes más de seis leguas, y después de tomar las anotaciones oportunas en sus registros, los remitían al comisario del distrito.

Tenían la obligación de dar parte al comisario respectivo, para que este lo hiciese a quién correspondiese, de cualquier falta que se observara en el ramo de policía urbana, a cargo de la autoridad municipal. Cuidaban del cumplimiento de las disposiciones relativas a pasaportes, licencias para uso de armas y demás documentos del ramo.

Debían los celadores usar constantemente la insignia de su autoridad, consistente en bastón con puño de marfil, en el que se gravaba la inscripción: "*Celador del barrio...*". El traje del celador era frac azul con dos hileras de botones con el lema de protección y seguridad, cuello vuelto, en donde se ponía el mismo lema, y sombrero redondo.

Estaban obligados a vivir en el barrio respectivo y poner sobre la puerta de su casa un gran rótulo en que se leyera: *Celaduría de protección y seguridad*, y las señas del cuarto donde el celador vivía, con el mismo farol que el comisario durante la noche.

A los agentes se dedican los artículos 23 a 26. El artículo 24 dispone que los agentes estarán bajo la autoridad inmediata del celador. Sus obligaciones se limitaban a rondar constantemente, de día y noche, las calles de su demarcación, para velar por el cumplimiento de las órdenes de la autoridad en punto a la policía urbana, evitar pendencias y escándalos, y sobre todo amparar eficazmente la seguridad individual y los demás derechos de los ciudadanos.

Los agentes que se mezclasen en cualquier negocio extraño a lo dispuesto en el artículo 24, o que dejaren de prestar su apoyo a los vecinos que con justo motivo lo soliciten, serían inmediatamente destituidos.

El art. 26 establece: "*Por ahora é ínterin se hacen los uniformes llevarán los agentes la escarapela nacional*".

En la ciudad de Jaén fue designado comisario de protección y seguridad Tomás Fabregas y la ciudad se dividió en seis distritos. En cada distrito había un celador, un

cabo y dos agentes, todos ellos procedentes de organismos y cuerpos del Estado, y se encontraban bajo la dependencia del Jefe Político.

**"PRIMER DISTRITO**

*CELADOR: D. Luis Ocaña, Subteniente de Caballería retirado.*

*CABO: D. Lorenzo Jurado, sargento licenciado del ejército.*

*AGENTES: Juan Molina, cabo primero licenciado del ejército.*

*Ildefonso Aranda, id.*

**SEGUNDO IDEM**

*CELADOR: D. José Loinas, Celador del Gobierno político*

*CABO: D. Tomás Navarro, sargento licenciado de id.*

*AGENTES: Antonio Plata, licenciado de id.*

*Juan Silberio Martínez, licenciado de id.*

**TERCERO IDEM**

*CELADOR: D. José María de la Parra, Teniente de Caballería retirado.*

*CABO: D. Rafael Garrido, Celador que ha sido del Gobierno Político.*

*AGENTES: Antonio Cueva, cabo primero del ejército licenciado.*

*Pedro Borbón.*

**CUARTO IDEM**

*CELADOR: Antonio Balea, Teniente de infantería retirado.*

*CABO: Diego Arizcun, cesante de Hacienda.*

*AGENTES: Cesareo García, sargento licenciado de id.*

**QUINTO IDEM**

*CELADOR: Vicente Gallego, Alférez retirado.*

*CABO: D. José Cano, Cesante en el ramo.*

*AGENTES: José María López, licenciado de id.*

**SEXTO IDEM**

*CELADOR: Miguel Piqueras, Celador del Gobierno Político.*

*CABO: D. José Guijarro, Sargento licenciado del ejército.*

*AGENTES: Miguel Valero, licenciado de la Guardia Real.*

*Antonio Bastida, licenciado de id".*

## Capítulo IV

# LA CREACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA MUNICIPAL Y SU EVOLUCIÓN

### IV.1. Etapa de diversidad de servicios municipales de vigilancia

Tras los fugaces gobiernos de López y Olózaga, alcanza la presidencia del consejo de ministros González Bravo, e inicia la denominada década moderada.

Desarmada definitivamente la Milicia Nacional, por real orden del ministro de la guerra de 1 de febrero de 1844, seguidamente se promulga la ley de ayuntamientos que había sido rechazada en 1840.

Narváez, general conspirador contra Espartero, y hombre fuerte de los moderados, continuará su labor. Limita las libertades políticas y de prensa, crea el Cuerpo de la Guardia Civil, por decreto de 28 de marzo de 1844<sup>199</sup>, y disuelve las Cortes para convocar otras que procederían a reformar la Constitución.

La Guardia Civil, después de convertir Andalucía en territorio seguro para los viajeros, con la eliminación del bandolerismo, se utilizó para el control de las revueltas sociales, con desamparo de los intereses locales.

---

<sup>199</sup> El Decreto de 1844 es una copia de la Ley de la *Gendarmerie* napoleónica.

La Constitución promulgada el 23 de mayo de 1845, impone la ideología, las instituciones y el orden de los moderados.

El autor del dictamen de la comisión redactora, Donoso Cortés, razona al suprimir los jurados, la Milicia Nacional y los ayuntamientos democráticos, lo siguiente: "*La sociedad no puede estar bien regida y gobernada cuando los pueblos están regidos y gobernados por corporaciones populares*".

El artículo 73 de la Constitución de 1845 disponía: "Habrá en los pueblos alcaldes y ayuntamientos. Los ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho".

LÓPEZ GARRIDO<sup>200</sup> resalta que los alcaldes eran nombrados por el poder ejecutivo central. El rey nombraba directamente a los alcaldes de los municipios de 2.000 ó más habitantes y el jefe político en los restantes municipios.

El artículo 74 de la Constitución de 1845, remite a una ley posterior la regulación de los ayuntamientos y diputaciones, pero advierte de "la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los delegados del gobierno".

La importancia de esta Constitución, a nuestros efectos, radica en que sus instituciones esenciales serán mantenidas por la Restauración Borbónica, en el último cuarto de siglo XIX y primeros del siglo siguiente<sup>201</sup>.

Controlados los ayuntamientos a través del nombramiento de los respectivos alcaldes, podían movilizarse las fuerzas de la Guardia Civil para otros fines, a semejanza de la estrategia de movilidad de las tropas napoleónica.

Tampoco existía objeción a la creación por los municipios de cuerpos de policía propios, que se dedicasen, al servicio del ayuntamiento en los ramos de policía urbana y de los alcaldes corregidores y tenientes de alcalde, en cuantas diligencias ocurriesen para el buen desempeño y pronto despacho de sus atribuciones. También para cooperar al sostenimiento del orden y a que se cumplieran las disposiciones de la Autoridad local.

---

<sup>200</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil...*, *Ob. cit.*, p. 131.

<sup>201</sup> SOLÉ TURA, J. Y ELISEO AJA, *Ob. cit.*, p. 43.

En 1842 Alejandro OLIVÁN<sup>202</sup> afirma que "en la monarquía constitucional, donde hay el desahogo de hablar y escribir sin censura, debe la policía ser puramente administrativa y judicial. El objeto de la policía administrativa, dividida al igual que la Administración en general y local, es cuidar del orden y de la razonable libertad en las cosas de disfrute común".

Será la policía administrativa general, encomendada a los gobernadores de las provincias y, bajo su dependencia, a los alcaldes, la que cuide de la seguridad pública, de la tranquilidad y del buen orden, mientras que la policía local se endereza al bienestar interior, al aseo, comodidad y ornato de las poblaciones y al respeto de la propiedad en su término. Tanto una como otra requieren a juicio de OLIVÁN de agentes organizados.

Así fue como el Ayuntamiento de Jaén acuerda, en cabildo celebrado el día 26 de junio de 1848<sup>203</sup>, presidido por el alcalde corregidor D. Juan Forcada, interesar de la autoridad superior de la Provincia, "*la competente autorización para formar la Ronda Municipal, compuesta de ocho individuos, un Cabo y el Jefe, a cuyo efecto y por las bases y reglas que su Señoría se sirva fijar, se formará el presupuesto del costo, a que podrá contribuir la consignación del Celador de Policía Urbana y Alguaciles, cubriéndose el resto por ahora por un medio supletorio o adicional al ordinario de gastos del corriente año*".

El día 21 de julio de 1848, se establece la Ronda Municipal de Jaén. En 1849 se elabora, el índice y registro de los individuos que componen la Ronda Municipal de esta capital, con expresión de sus clases, estado, distinciones y vicisitudes<sup>204</sup>.

La Ronda Municipal estaba integrada por la Jefatura, que ostenta José Loynar, como cabo Antonio Soto, y los municipales eran:

---

<sup>202</sup> Citado por BARCELONA LLOP, Javier, *Policía y Constitución*, Ob. cit., pp. 91 y 92.

<sup>203</sup> Libro de Actas de Cabildo de 1848. Archivo Histórico Municipal de Jaén.

<sup>204</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 56 (2). La fecha de 21 de julio de 1848, como fecha de creación, aparece en la hoja de servicio del Jefe que "*tuvo su entrada al establecerse la ronda en 21 de julio de 1848*", fecha de concesión probable de la autorización solicitada el 26 de junio. En Córdoba el Reglamento más antiguo es el Reglamento para el Cuerpo de Guardias Municipales de Vigilancia Nocturna de 1861. Cádiz da la fecha del 15 de junio de 1928, de su Reglamento del Cuerpo de la Guardia Urbana, Municipio de Cádiz, Málaga da el año 1929. Sería objeto de estudio específico y diferenciado la creación de los Cuerpos de Policía Local en Andalucía. Zaragoza crea el Cuerpo en 1849, Gerona crea la Guardia Urbana en 1856, Burgos en 1860, Valladolid en 1898.

Miguel Tejada  
Juan Pardo  
Juan Silberio Martínez  
Eugenio Valderrama  
Miguel Giménez  
Pablo José León  
Francisco Escobar  
Manuel Ramírez

Entre las vicisitudes constan bajas del Cuerpo por sanción y por enfermedades, arrestos por horas o por días, con recargos de servicio por abandono del "Cuerpo de Guardia" o por promover escándalo con sus compañeros.

En la hoja de servicio del municipal Esteban Perea consta su haber de 4 reales diarios y la relación de armamento del que se le hace entrega. Consistía en un fusil con su bayoneta, fornituras completa, una capota, un pantalón y una gorra.

Respecto a la Policía del Estado, el real decreto de 15 de julio de 1848, establecía que dependerían de un Alto cargo de la Administración, Jefe Superior de Policía: "La Guardia Civil, los comisarios, los celadores, los salvaguardias y demás empleados del ramo de protección y seguridad pública" (art. 7).

Las materias que se le atribuyen al Jefe Superior de Policía se definen genéricamente como "todo lo relativo a la seguridad de las personas y del Estado" y se concretaban en las siguientes<sup>205</sup>:

Art. 4º del real decreto de 15 de julio de 1848: 1º, los pasaportes para el interior y para el extranjero; 2º, las licencias para el uso de armas; 3º, la venta de armas; 4º, las posadas, cafés y toda clase de establecimientos públicos; 5º, la seguridad personal en el interior de las poblaciones y en los caminos; 6º, los incendios; 7º, las conspiraciones; 8º, los desacatos a la religión, a la moral o a la decencia pública; 9º, los vagos y mendigos; 10º, los malhechores, desertores, fugados de las cárceles, presidios y demás establecimientos penales; 11º, las denuncias de periódicos y demás impresos, estampas y litografías; 12º, las censuras de obras dramáticas que hayan de representarse.

---

<sup>205</sup> TURRADO VIDAL, Martín, *Estudios sobre historia de la Policía, Tomo I*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 1991, pp. 91 y 92.

Según TURRADO VIDAL este Jefe Superior de Policía constituye el primer experimento de carácter local, para establecer una coordinación institucionalizada de los Cuerpos de Seguridad.

*El bienio progresista (1854-1856)*<sup>206</sup> presenciara la Constitución no promulgada de 1856, que reintroduce en la misma principios básicos del régimen local: carácter electivo de los alcaldes; extensión del sufragio; control judicial de los delitos electorales y ampliación de las funciones de las diputaciones.

Se aprobó la Ley de Ayuntamientos de 1856, que constituye la alternativa progresista de la Ley de 1845. Se amplía el sufragio a todos los vecinos que paguen algún tipo de contribución denominado cuota. Si no se pagaba la cuota eran excluidos como electores.

En 1854 se crea el "*Cuerpo de Vigilancia Pública y Municipal*", resultado de la unión del Cuerpo de Vigilancia Pública y de los Cuerpos Municipales de Policía<sup>207</sup>. Esta situación se mantuvo hasta 1863, en que nuevamente se separaron formalmente las funciones de ambos cuerpos.

La figura del alcalde es electiva y se recorta su predominio respecto al Ayuntamiento. El alcalde mantiene su independencia como agente del Gobierno. Se regula con detalle el procedimiento de suspensión y disolución de alcaldes y ayuntamientos, con intervención de la diputación y con posibilidad de recurso judicial. Incluso para la disolución efectiva de ayuntamientos y diputaciones, se establecía la exigencia de ley votada en Cortes.

*Moderados y unionistas (1856-1868)*. La vuelta al poder de los moderados condujo al restablecimiento de las Leyes de 1845, por real decreto de 16 de octubre de 1856. Posteriormente se aprueba la Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias, en la que se acentúa el papel del gobernador como

---

<sup>206</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Manual*, Ob. cit., Tomo I, p. 310.

<sup>207</sup> Téngase en cuenta que la unificación es de dos Cuerpos Nacionales. Uno, el de Vigilancia prestado con agentes de policía, que a raíz del real decreto de 25 de febrero de 1852 pasaron a denominarse "Cuerpo de Vigilancia", y a partir de 1941 se denomina "Cuerpo Superior de Policía". Los Cuerpos Municipales de Policía eran los creados mediante real decreto de 26 de enero de 1844, integrados por los Comisarios, celadores cabos y agentes, dependientes todos ellos del Jefe Político. Puede verse en este sentido a LAZÚEN ALCÓN, M<sup>a</sup> Piedad, *Cuerpos de Policía y Seguridad ciudadana...* Ob. cit., p. 41.

jefe político de la diputación y se introducen, a favor del gobernador, facultades de suspensión de sus acuerdos<sup>208</sup>.

En cuanto a los municipios, se discute el abuso que hacen los gobiernos del nombramiento de alcaldes-corregidores<sup>209</sup>, por lo que se promulga la Ley de 21 de abril de 1864, que limita dichas facultades. Posteriormente, con la vuelta de Narváez, dicha norma será derogada por el real decreto de 21 de octubre de 1866.

En esta etapa de diversidad de servicios municipales de vigilancia, se había constituido en Jaén la Ronda Municipal. Pero por el número de sus efectivos, quedaban sin atender los intereses de los propietarios agrarios. Por ello, el Ayuntamiento de Jaén en sesión celebrada el día 3 de marzo de 1859<sup>210</sup>, dio cuenta de las reuniones de hacendados que bajo la presidencia del teniente 1º de alcalde, habían tenido lugar con el objeto de tratar sobre la conveniencia de establecer una Guardia Rural.

Esta Guardia Rural<sup>211</sup> estaría costeada por los dueños y arrendadores de las tierras del término municipal de Jaén. Con tal objeto se acordó el nombramiento de una comisión para proponer los medios de su constitución, convencidos de que reportaría grandes ventajas a sus administrados.

La comisión municipal estuvo compuesta por Ramón Torres, Gregorio Casanova, Juan Antonio Martínez y Antonio Guzmán, quienes, en unión con la comisión de hacendados, escogieron como guardas rurales a:

Dionisio Peña  
Tomás Rodríguez  
José María Avalos

---

<sup>208</sup> La Ley de ayuntamientos de 8 de enero de 1845, dispone el nombramiento del alcalde por el gobierno en los municipios de más de 2.000 habitantes. El artículo 2º de las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural para la ciudad de Jaén y su Término, que se conserva incompleta, Legajo 524 (2), dispone: "*Conforme a la ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 y su reglamento para su ejecución de 16 de septiembre del mismo año se compone el de Jaén del Gobernador de su Provincia, presidente nato; del Alcalde, presidente, y cuatro tenientes de Alcalde y diez y nueve regidores, cuya elección y nombramiento se verifica en los términos que la misma establece. Para desempeñar el cargo de Síndico, nombra el Ayuntamiento a uno de los regidores*".

<sup>209</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Ob., cit.*, p. 310.

<sup>210</sup> Libro de Acuerdos de la Secretaría General, de 1859, Archivo Histórico Municipal de Jaén.

<sup>211</sup> No debe confundirse esta Guardia Rural de creación y dependencia municipal, de la creada con el mismo nombre mediante Ley de 28 de enero de 1868, dependiente del Gobierno de la nación.

Bernardo del Pozo  
Francisco Ballesteros  
Antonio Ortega

Para su admisión se fijó un depósito, para cada uno de ellos, de 400 reales de vellón que difícilmente podían hacer efectivo. Por ello solicitaron los guardas rurales una rebaja a 200 reales de vellón, que fue denegada. Se decidió que se les descontaría de su sueldo durante seis meses.

Al mismo tiempo coexistían celadores de despoblado como Juan Ogayas, celador del despoblado de Mata Begid que, el 30 de julio de 1859, escribe al Ayuntamiento de Jaén<sup>212</sup> para exponer que los cinco guardas a sus órdenes, para la custodia del monte del mismo nombre, todos ellos que por pura necesidad conviven con sus familias, en número de veinte en la misma casa, producen escándalos continuos.

Los guardas se dedicaban más al sustento familiar de leña por el intenso frío, y otros cuidados domésticos, que a la prestación de su servicio.

En sesión celebrada el día 13 de octubre de 1859, se adoptó el acuerdo relativo a la constitución de una comisión que había de formular un proyecto de reglamento general de Policía Urbana y Rural. Se designaron como miembros de la comisión a Gregorio Casanova, José Francés, José M<sup>a</sup> de Martos y Antonio Almendros.

Sin embargo, esta comisión no llegó a formular ningún proyecto de reglamento general de policía, debido fundamentalmente a la guerra con el Imperio de Marruecos y al intento del consistorio por establecer el ferrocarril en la ciudad de Jaén.

Fueron designados para integrar la comisión para el establecimiento del ferrocarril Gregorio Casanova y José M<sup>a</sup> Martos, con el objetivo que cualquiera de las líneas de ferrocarril, que han de cruzar esta provincia, se acerque todo lo más posible a Jaén.

Aunque, como parece, fracasara el intento de formación de un reglamento para la policía urbana y rural, debe destacarse que en este periodo se publicaron el reglamento para la Alhóndiga de Jaén de 1849, el reglamento para el peso de los trigos de 1859 y la ordenanza para la conservación y policía de carreteras de 12 de abril de 1860. En esta ordenanza se preveía la posibilidad de constituir guardas que vigilen

---

<sup>212</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 806 (12).

para evitar daños y robos en las carreteras y canteras, con el carácter de dependientes del municipio. Las empresas podían pagar el sueldo del empleado.

El 8 de mayo de 1861, José María Cuenca, arquitecto municipal, presenta al Alcalde de Jaén un reglamento de Policía urbana y rural. La motivación expresa es que la construcción de edificios de nueva planta y la reedificación de los antiguos, están dando pábulo a dificultades que sin un reglamento es imposible poner en marcha.

Un año antes, se solicitó amonestación y apercibimiento al maestro de obras de la ciudad Manuel Padilla "para que se abstenga de edificar sin cumplir los requisitos legales pues él es encargado especialmente de hacer que se observen las disposiciones en la materia".

Desde otro punto de vista, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 5º de la real orden de 28 de enero de 1852, se dispuso la publicación del extracto de los fondos municipales de las capitales y cabezas de partido de las provincias, por meses. Se conoce que el distrito municipal de Andújar, en el mes de octubre de 1852, se gastaba en "*policía de Seguridad*", 589 reales vellón en personal y 166 en material; y bajo el concepto de *Policía Rural*, gastaba en personal 1.147 reales de vellón. El presupuesto pone de manifiesto la importancia de la vigilancia del campo sobre la ciudad, debido a la estructura social y económica de la época. En el mismo mes, el distrito municipal de Alcalá la Real gastaba en *Policía Urbana* 12 reales de vellón.

En el Presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Jaén, en los meses de marzo a junio de 1860, encontramos las siguientes consignaciones:

*Guardas de Paseos*: 1.216 reales vellón, 64 céntimos.

*Guardas rurales*: 5.742,80.

*Empleados de Policía*: 7.904,63.

*Guardas de Montes*: 1.079,14<sup>213</sup>.

Como funcionarios de policía local estacionales o de temporada, se encuentra, con fecha 15 de julio de 1859, la autorización del gobernador civil de Jaén al alcalde de la misma, para el establecimiento de dos alguaciles que hagan guardar el orden en los

---

<sup>213</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 410. En el legajo 396 (3) se conservan los títulos de nombramiento, agrupados en guardas de la Mata Begid, autorizados por el Gobernador para policía urbana, guardas de la Sierra, guardas de Paseos y guardas Rurales.

baños de Jabalczuz, bajo la condición de cesar con la temporada de baños. Los nombramientos recayeron en Antonio Jiménez Calahorro e Ildefonso Díaz.

En la ciudad de Córdoba la diversificación de cuerpos se manifiesta con el *Reglamento para el Cuerpo de la Guardia Municipal de vigilancia Nocturna*, de 1861 y con el *Reglamento de la Guardia Municipal Diurna* de 1867. Se refundirán en un solo cuerpo, con el Reglamento de la Guardia Municipal de Córdoba de 5 de julio de 1880<sup>214</sup>.

El último trimestre de 1859, estuvo marcado por la guerra de España con el Imperio de Marruecos y la apertura de suscripciones en los municipios, a favor del ejército de Africa.

El 12 de abril de 1860<sup>215</sup>, por el Ayuntamiento de Jaén se acuerda la creación de la plaza de *Inspector de Policía Urbana y Rural*, con el objetivo de "*salir del estado un tanto descuidado en que se encuentra en esta capital*". El nombramiento se hace a propuesta de una terna que el municipio realizó, de personas "*de actividad, celo y cierta posición social*". El designado fue Ambrosio Archillas y Gamiz, antiguo empleado municipal, con el sueldo de cuatro mil reales.

El 8 de enero de 1867, con Antonio Mariscal como alcalde de Jaén, se aprueba la creación de un nuevo cuerpo de policía, con la denominación de *Cuerpo de Vigilancia Municipal*. Su reglamento se aprueba el día 18 del mismo mes<sup>216</sup>. Las plazas a cubrir eran una de cabo que recayó en Francisco Gutiérrez y ocho de vigilantes, de entre una terna de aspirantes por plaza. Debían tener entre 25 y 45 años, saber leer y escribir, ser de buena conducta, superar los 5 pies y dos pulgadas de estatura (equivalente a 1'574 m.), gozar de buena salud y robustez ostensible para el servicio.

El uniforme era de paño azul para el invierno y de dril verdoso en verano. Sus miembros irían dotados de revólveres y espadas, según figura en la factura presentada por la casa Ormaechea de Madrid, el 30 de enero de 1867.

---

<sup>214</sup> Para un estudio más detallado de los reglamentos de la Policía Local de Córdoba, puede consultarse EGEA GALLARDO, J. M., *Ob. cit.*, pp. 37 a 40.

<sup>215</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 505.

<sup>216</sup> En manuscrito del Reglamento se conserva en el Archivo Histórico Municipal de Jaén, en el Legajo 357.

El art. 14 del Reglamento de 18 de enero de 1867, recoge la prestación del servicio por parejas, y los artículos 21 y 22 tratan de problemas de circulación y aparcamiento al decir: *"Es también de su incumbencia evitar que por las calles vayan los carruajes y bestias a la carrera"* o *"cuidarán de que no se interrumpa el paso con carruajes, bestias u otros objetos a no ser por absoluta necesidad o por tiempo absolutamente imprescindible"*.

El art. 31 recoge: *"Prestarán en todo momento su asistencia personal y auxilio a las familias que lo demanden en cualquier siniestro, aunque sea doméstico; como violencia, amenaza, allanamiento de morada, robo, incendio, desamparo, enfermedad, muerte u otras desgracias semejantes"*.

El art. 40, al referirse a las funciones del cabo, expresa: *"Hará entender a los vigilantes que su misión no es opresora ni vejatoria para el vecindario, sino protectora de los buenos y justicia de los malos"*.

En esta etapa se inicia un proceso de urbanización en las ciudades, motivado por un periodo de progreso económico basado en el desarrollo de la industria, con frecuente capital extranjero.

Otro factor que favoreció el progreso fue la privatización de los bienes de la Iglesia y los bienes comunales, bienes de propiedad pública que explotaba una población marginal, y que en muchas partes de España, aun hoy, conservan los municipios.

La Revolución de 1868, denominada "La Gloriosa", trajo como una de sus primeras medidas el decreto de 21 de octubre de 1868, que declara en vigor la ley municipal de 1856 y la ley de bases de las diputaciones de 1854. Un decreto posterior de 9 de noviembre de 1868, establece el sufragio universal aplicable a las elecciones municipales y provinciales, con las meras condiciones de ser mayor de 25 años y estar inscrito en el padrón de vecinos<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 310.

## IV.2. La Revolución de 1868 y la Constitución de 1869

Tras el gobierno de Leopoldo O'donell (de junio de 1858 a marzo de 1863)<sup>218</sup>, se suceden gobiernos presididos por Miraflores, Arrazola, Mon, Narváez y González Bravo. Coincide esta etapa con la crisis económica mundial de 1866, y una continua situación de estado de excepción en el interior.

En la bahía de Cádiz se pronuncia el almirante Topete, en septiembre de 1868, y en las ciudades se forman juntas locales para intentar construir un Estado democrático.

Esta situación caótica propició la creación del "*Cuerpo de Orden Público*", de carácter militar. Su reglamento definitivo se promulgó en junio de 1870.

La junta de Madrid confiere el poder supremo al general Serrano y los constituyentes se reúnen en febrero de 1869, en Cortes elegidas por todos los varones mayores de 25 años.

El día 17 de marzo, el ministro de la gobernación, Sagasta, informa a las Cortes<sup>219</sup> del parte telegráfico por el que se le comunica la interrupción completa entre Sevilla y Jerez del telégrafo, al parecer por avería a mano armada. El capitán general de Sevilla ordena al gobernador militar y civil de Cádiz, que salgan tropas sobre Jerez, en donde está muy amenazado el orden público y se han formado barricadas.

En Alcalá del Valle, provincia de Cádiz, el día 13 de marzo, al constituirse la mesa para las elecciones de los ayuntamientos, Juan Barroso Revienta y otro, por apodo "el Diablo", diciendo que las mesas se habían de ganar a tiros, fueron a matar a uno, y no encontrándolo, mataron a dos personas en la calle e hirieron a seis personas más, de ellas tres mujeres de la familia de los muertos.

En Paterna, el alcalde reúne armas y municiones para alterar el orden.

---

<sup>218</sup> Se caracteriza este gobierno por las contiendas internacionales de Marruecos, que termina con la conquista de Tetuán (febrero de 1860), el dominio español sobre Santo Domingo y la expedición mejicana de 1861, contra Juárez, dirigida por el general Prim. En el plano interno, el periodo se caracteriza por una política ecléctica de reforma administrativa y los fraudes electorales dirigidos por el ministro de gobernación Posada Herrera, "el gran elector".

<sup>219</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, Sesión del miércoles 17 de marzo de 1869. Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 312.

El gobierno no puede ocultar que el mismo lamentable estado de perturbación existe en bastantes provincias españolas, aunque de menor gravedad. Aprueban una proposición a las Cortes por la que *"Las Cortes Constituyentes,... declaran que el Poder Ejecutivo tiene todo su apoyo para restablecer y mantener el orden público, para hacer guardar y cumplir cuantas resoluciones dicten las mismas en uso de la soberanía, y para salvar las libertades y derechos proclamados por la gloriosa revolución de Septiembre"*.

La Constitución de 7 de junio de 1869, puede considerarse la primera constitución democrática de nuestra historia que consagra una amplísima declaración de derechos.

Por su repercusión en nuestro estudio, señalamos el art. 37, dentro del Título II, DE LOS PODERES PÚBLICOS: *"La gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias, corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo a las leyes"*. Después será el Título VIII, el que, con la expresión DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS, recoja en el art. 99 la regulación constitucional de los mismos:

*"La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, se regirá por sus respectivas leyes.*

*Estas se ajustarán a los principios siguientes:*

*1º. Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia y del pueblo, por las respectivas Corporaciones.*

*2º. Publicidad de las sesiones de unas y otras, dentro de los límites señalados por la ley.*

*3º. Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas.*

*4º. Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.*

*Y 5º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, á fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado"*.

La Constitución de 1869, es particularmente sensible a los excesos de los *agentes de la autoridad pública*. El art. 8 sujeta a los agentes a la indemnización que fije el juez, cuando reciban en prisión a cualquier persona, sin mandamiento en que se inserte el

auto motivado, o cuando la retengan sin que dicho auto haya sido ratificado dentro del término legal.

El art. 13 expresa: *"nadie podrá ser privado temporal o perpetuamente de sus bienes y derechos, ni turbado en la posesión de ellos, sino en virtud de sentencia judicial."*

*Los funcionarios públicos que bajo cualquier pretexto infrinjan esta prescripción, serán personalmente responsables del daño causado. Quedan exceptuados de ella los casos de incendio e inundación y otros urgentes análogos, en que por la ocupación se haya de excusar un peligro al propietario o poseedor, ó evitar ó atenuar el mal que se temiere ó hubiere sobrevenido".*

La redacción del precepto, motivado en parte por los desmanes del ejecutivo "moderado", introduce aspectos más propios del código penal, que se aprobaría en 1870<sup>220</sup>, que de un texto constitucional.

No compartimos las afirmaciones de Muínelo Alarcón<sup>221</sup>, sobre que la adquisición de la condición de funcionario no ha sido consustancial con el cargo de policía municipal. Manifiesta el citado que ha sido tal el olvido de estos trabajadores municipales, que desde mediados del siglo pasado, cuando se fundan muchos de estos cuerpos, permanecieron hasta el Estatuto Municipal de 1924 como trabajadores diversos de sus respectivos Ayuntamientos. Concluye que hasta el Estatuto Municipal de 1924, los trabajadores de las Guardias Municipales no eran funcionarios de la corporación. Como hemos podido comprobar anteriormente, el concepto de funcionario vino a sustituir al concepto de oficiales del concejo u oficiales reales, cuyos miembros debían jurar lealtad al rey.

---

<sup>220</sup> En este año se aprobaron las leyes fundamentales para la construcción de un Estado democrático, como la ley electoral que consolidaba el sufragio universal masculino, la ley de orden público que regulaba las situaciones excepcionales, la ley orgánica del poder judicial que profesionalizaba e independizaba la justicia. También la ley municipal y provincial y la ley de administración y contabilidad.

<sup>221</sup> MUÍNELO ALARCÓN, Gonzalo, *El marco legal de las Policías Locales en España*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1991, p. 22. Expone lo siguiente: "El primer reconocimiento de carácter funcional de los policías municipales se produce en 1935 mediante la Ley Municipal de 31 de Octubre, al establecer su art. 157 que los funcionarios de la administración Municipal se clasifican en:

- a) Administrativos.
- b) Facultativos y Técnicos.
- c) De servicios especiales; y
- d) Subalternos y Guardias Municipales".

La tensión entre centralismo y autonomía municipal continúa a comienzos del tercer milenio. La negación del carácter funcionarial de las guardias municipales, constituye un desconocimiento de la identidad de los Entes locales, de su naturaleza y de su historia. Por tanto, resulta útil apuntar la aparición por primera vez del carácter de funcionario público de los guardias municipales<sup>222</sup>.

En palabras de Alejandro NIETO GARCÍA<sup>223</sup>: "Parece, en efecto, que la Policía es una institución sujeta de manera constante a una burda (aunque variable en el transcurso del tiempo) instrumentalización ideológica en beneficio del Poder. Primero fue utilizada como cobertura de la Monarquía contra los señores feudales; ahora alcanzado aquél objetivo, el Príncipe va a seguir utilizándola para justificar su poder absoluto".

La adquisición del carácter de funcionario por los miembros de las Policías Locales ha sido instrumentalizada por el poder para negar su naturaleza originaria de oficiales reales, oficiales cuyo nombramiento el Rey se reservaba desde los tiempos de la Reconquista.

Por otra parte, la división de poderes aparece en los artículos 34 a 36 de la Constitución de 1869. Estos artículos sientan los pilares para la independencia judicial, pues no era pacífica ni su independencia ni su consideración como poder autónomo, sujeto solo a la Constitución y a la Ley, con independencia del poder ejecutivo<sup>224</sup>.

Merece su mención el artículo 92 de la Constitución de 1869, cuando cita: "*Los Tribunales no aplicarán los reglamentos generales, provinciales o locales, sino en cuanto estén conformes con las leyes*".

El título IX de la misma Constitución, titulado "DE LAS CONTRIBUCIONES Y DE LA FUERZA PÚBLICA", regula en los artículos 106 y 107 la fuerza pública. La con-

---

<sup>222</sup> PASTOR ABIÁN, Santiago, sitúa en la Ley de 30 de octubre de 1935 la recogida, por primera vez, del carácter de funcionario de los guardias municipales. (En *La Ley y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Excmo. Ayuntamiento de Motril, Granada, 1998, p.19). Comparte esta corriente GIL SACRISTÁN, Estanislao, *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad...*, *Ob. cit.*, p. 259 y 260.

<sup>223</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, "Algunas precisiones sobre el concepto de Policía", *Revista de Administración Pública*, núm. 81, septiembre-diciembre, 1976, p. 36.

<sup>224</sup> Leemos en el "Boletín de Administración local, Pósitos y Juzgados de paz" número 24, del domingo 13 de junio de 1869, en la nota de redacción al art. 36, lo siguiente: "*Nosotros no reconocemos, en teoría, más que dos poderes: el legislativo y el ejecutivo, subdividido este último en orden administrativo y orden judicial*".

sidera de carácter militar, rigurosamente centralizada, pues su creación dependía exclusivamente de las cortes, a propuesta del rey.

Se nota la desconfianza fundada ante la presencia de ejércitos extranjeros, o fuerzas paramilitares:

*"Art. 106 Las Cortes fijarán todos los años, á propuesta del Rey, las fuerzas militares de mar y tierra.*

*Las leyes que determinen estas fuerzas se votarán antes que las de presupuestos.*

*Art. 107 No puede existir en territorio español fuerza armada permanente que no esté autorizada por una ley".*

La Ley del 5 de junio de 1869 mandó promulgar, de la manera más solemne, la Constitución del Estado. Los individuos del poder ejecutivo, después de promulgada, debían prestar juramento en manos del presidente de las cortes y que se pase uno de los originales de la Constitución al poder ejecutivo para su promulgación en todos los pueblos de España. Al mismo tiempo se dictaron las disposiciones oportunas para que la nueva Constitución tuviera, desde luego, puntual cumplimiento en todas sus partes.

Para cumplir el mandato, el Gobierno dicta el decreto de fecha 17 de junio de 1869. El gobernador civil de la provincia de Jaén, por circular de fecha 21 de junio<sup>225</sup>, manda tomar juramento de la Constitución, primero al alcalde José Calatayud, a todos los regidores, al secretario de la corporación y al resto de empleados municipales. Entre estos se encontraban escribientes, porteros, depositario, médicos, sangradores, encargado del reloj de la ciudad, maestros, fontanero y pregonero.

Además se encontraban el *Inspector de Policía Urbana*, Antonio Cobo Mármol y los siguientes:

*Alguaciles:* El cabo de alguaciles José M<sup>a</sup> López y el alguacil Francisco Rueda.

*Serenos:* El cabo de serenos, Tomás Cobo Renedo y serenos, Manuel Bernal, Juan Rodríguez, José Linde, Apolo Luque, Ildefonso Muñoz, Higinio Cantero, Cándido

<sup>225</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, Legajo 312.

Cruz Jiménez, Juan Francisco Quero, Miguel Torres, Juan de Quesada, Antonio Carmona y José Muñoz.

*Guarda de Paseos:* Manuel Fernández.

*Guardias Municipales de campo:* cabo Juan Antonio Peralta.

*Guardias:* Antonio Ballesteros, José Velo, Manuel de la Cruz, Justo Palomino, Marcelino Velasco, Gregorio Torres, Manuel Carrillo Torres, Joaquín Navas, Luís León, Agustín Sánchez, Lorenzo Cano, Gabriel Lorite y Antonio Megías.

También se mencionan otros dependientes de la autoridad como el alcaide de la cárcel, alcaldes de barrio (en número de dieciséis), y los comandantes primero y segundo del Batallón de Voluntarios de la Libertad de la ciudad de Jaén.

La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, introduce importantes novedades. Define el municipio como ente local de naturaleza corporativa y realiza una racionalización de la condición de vecino con efectos electorales. Se prima la residencia sobre la posesión de propiedades inmobiliarias. Recoge de nuevo el concepto de *pouvoir municipal*, al establecer una cláusula general de competencia referida a los intereses peculiares de los pueblos.

La Ley de 24 de febrero de 1870 de presupuestos locales, establece que puede autorizarse el establecimiento de arbitrios sobre Guardia rural, (art. 4º). Sin embargo el art. 5º dispone: "*En ningún caso pueden ser objeto de arbitrios, los servicios de Vigilancia pública*".

Los bandos de la época ponían de manifiesto las dificultades de la hacienda local. El bando de 1 de septiembre de 1871, firmado por José Tiburcio Escabias, alcalde 1º accidental de Jaén, acuerda:

"*Los artículos que devengan arbitrios son los que a continuación se expresan:*

			<i>Pesetas</i>	<i>cénts.</i>
Vino del país	cada 16 litros	(1 arroba)		50
Id. forastero	id.	id.	1	"
Vinagre id.	id.	id.	"	50
Aguardiente id.	id.	id.	2,	50
Jabón cada	11,50 Kilogramos		"	75
Petróleo	cada 16 litros	(1 arroba)	1	"

*Los adeudos por los artículos referidos se satisfacen en las oficinas de recaudación que están establecidas en las Puertas de Barrera, Aceituno, Alcantarilla y en la Depositaria Municipal..."*

Se acredita el uso de las puertas de la ciudad de Jaén, amurallada hasta finales del siglo XIX, como oficinas de recaudación. Las horas de apertura y cierre de las puertas producían frecuentes incidentes con los vecinos y transeúntes.

En el mismo bando se establece una ronda encargada de vigilar para evitar todo fraude, Ello pone de manifiesto las funciones de policía administrativa de los cuerpos locales.

De la continuidad y permanencia de este periodo de acatamiento constitucional, es un ejemplo la Exposición de Motivos II, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, pues el acatamiento constitucional por parte de los miembros de todos los cuerpos y fuerzas de seguridad, no constituye un mero trámite o formalismo, sino "*un requisito esencial, constitutivo de la condición policial y al mismo tiempo símbolo o emblema de su alta misión*".

*La Primera República.*- Entre 1870 y 1873, Amadeo I de Saboya reinó en España, en una monarquía denominada "artificial", pues el artífice de su reinado, el general Prim, fue asesinado en las calles de Madrid el mismo día de la llegada a España del monarca.

Al negarse Amadeo, frente a Serrano y Sagasta, a emprender una política de dureza y motivado por las disputas internas de los constitucionalistas, el rey abdica y abandona España.

La Primera República trajo el proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873, que pretende romper el centralismo caduco, creado por los moderados, para consolidar la democracia.

El artículo 40 del proyecto de Constitución de 1873, refleja la correlación de la idea de democracia y descentralización del modo siguiente<sup>226</sup>: "*En la organización política de la nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo, todo*

---

<sup>226</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMENÉZ-BLANCO, A. Y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 311.

*lo municipal es del municipio, todo lo regional es del Estado y todo lo nacional de la Federación".*

Se afirma, asimismo, el principio de autonomía municipal en el artículo 106: "*Los municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política*".

También, aparecen garantizados en la Constitución el carácter electivo por sufragio universal de todos los cargos locales (art. 106), la necesidad de sentencia judicial para la separación de alcaldes y ayuntamientos, y la prohibición de la sustitución gubernativa.

El art. 108, párrafo 2º, establece: "*Las Constituciones de los Estados pondrán en poder de los Municipios la administración de la justicia civil y criminal que les compete, la policía de orden y de seguridad y de limpieza*".

### **IV.3. Etapa de consolidación orgánica y orientación funcional: Consolidación como Cuerpos e integración en la Policía Judicial**

#### **IV.3.1. La Restauración Borbónica de 1874**

Como expone LALINDE ABADÍA<sup>227</sup>, la definitiva creación de cuerpos especiales que asumen el mantenimiento del orden se consigue en el *periodo constitucional*, sobre la base: a) de cuerpos locales, dependientes de los municipios y regulados en las leyes de estos, con la denominación de "*Guardia municipal*"; b) de una fuerza encargada del orden en las zonas rurales, denominada "*Guardia civil*", creada en 1844 y que actúa bajo la dirección del Ministerio de la Gobernación, pero con organización y disciplina militares, y c) una fuerza encargada del orden general, pero con preferencia en las zonas urbanas, denominada primero "*Cuerpo de investigación y Vigilancia*" y finalmente "*Cuerpo General de Policía*".

El último tercio del siglo XIX será testigo de la consolidación de los cuerpos locales y una mayor definición funcional. En materia de policía judicial, se inicia con una primera ley de diciembre de 1876, que recomienda la integración en la policía judi-

---

<sup>227</sup> LALINDE ABADÍA, Jesús, *Iniciación histórica al Derecho Español*, Ariel, Barcelona, segunda edición, 1978, la primera es de 1970, p. 535.

cial de los agentes de policía urbana y rural. La integración se produce con el real decreto de 14 de septiembre de 1882, que aprueba el proyecto de Código de Enjuiciamiento Criminal. Su artículo 283, establece:

"Constituirán la policía judicial y serán auxiliares del Ministerio Fiscal, de los Jueces de instrucción y de los municipales en su caso:

- 1.º Las Autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos ó de algunos especiales.
- 2.º Los empleados o subalternos de policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación.
- 3.º Los Alcaldes, Tenientes de alcaldes y Alcaldes de barrio<sup>228</sup>.
- 4.º Los Jefes, Oficiales é individuos de la Guardia Civil ó de cualquiera otra fuerza destinada á la persecución de malhechores.
- 5.º *Los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana ó rural.*
- 6.º Los guardas particulares de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.
- 7.º Los Jefes de establecimientos penales, los Alcaides de las cárceles y sus subalternos.
- 8.º Los alguaciles y dependientes de los Tribunales y Juzgados"<sup>229</sup>.

DE LLERA SUÁREZ BÁRCENAS<sup>230</sup> precisa que este precepto responde a un panorama de una España rural, de una población diseminada, inmersa en una continua crisis económica que no permitía la creación de un cuerpo nuevo.

La indefinición del modelo policial se manifiesta en las referencias a "cualquiera que sea su denominación" o "cualquier otra fuerza" y "cualquiera otros agentes municipales". Sólo se menciona a la Guardia Civil, preludio de su larga existencia.

<sup>228</sup> El Tribunal Supremo tiene declarado en sentencias, entre otras, de 2 de octubre de 1887 y 9 de enero de 1882, que no debían ser considerados Autoridades los Alcaldes de barrio. El mismo Tribunal declara en sentencia de 9 de marzo de 1889, que deben considerarse como Autoridad los Concejales de un Ayuntamiento en cuanto a los actos ejecutados en ocasión de estar reunidos celebrando sesión. Un Teniente de Alcalde es un agente de la Autoridad, pero no un funcionario público (S. de 10 de julio de 1891).

<sup>229</sup> Ley de Enjuiciamiento Criminal, Edición oficial, Madrid, Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1882, p.71.

<sup>230</sup> DE LLERA SUÁREZ BÁRCENAS, Emilio, "La Policía Local como Policía Judicial", en *I Jornadas Profesionales de Policía Local*, edición del Ayuntamiento de Priego de Córdoba, Córdoba, 1997, p. 16.

El continuo tejer y destejer soluciones organizativas, es típico de la política policial. La situación se agrava en el ámbito local y caracteriza los dos últimos siglos de la organización policial<sup>231</sup>.

#### IV.3.2. La consideración como agentes de la Autoridad de los Guardias Municipales

Contrariamente a lo que expone PASTOR ABIÁN,<sup>232</sup> al situar el reconocimiento por primera vez de la consideración de agentes de la autoridad de los miembros de los Cuerpos de Policía Municipal, en el Reglamento General de Funcionarios de la Administración Local de 30 de mayo de 1952, estimamos que la consideración de agente de la autoridad de los individuos de la Guardia Municipal, serenos y celadores estaba consolidada por la jurisprudencia, a finales del siglo XIX. Así lo demuestra la jurisprudencia de la época, que recogemos a continuación y anteriormente con el carácter de dependientes de la Autoridad o dependientes de Justicia.

En agosto de 1493, en la ciudad de Baeza ocurrió un atentado cuando al alguacil mayor de la ciudad, nombrado por Alonso Enríquez, corregidor de la ciudad, "le salieron a él quatro o çinco onbres armados e le dieron çiertas cuchilladas e lo mataron, si no fuera porque algunas personas que acudieron" "Ante tal atropello contra los *oficios jurisdiccionales* de la ciudad de Baeza, los Reyes Católicos enviaron a Gutiérrez Tello, como pesquisidor para que hallara a los culpables y administrara justicia"<sup>233</sup>.

El artículo 30 del Reglamento del Cuerpo de Vigilancia Municipal de Jaén, de 1867, recoge ya el carácter de agentes de la autoridad, que anteriormente se denominaba auxilio de la autoridad.

---

<sup>231</sup> TURRADO VIDAL, Martín, *Ob. cit.*, p. 86.

<sup>232</sup> PASTOR ABIÁN, Santiago, "El marco legal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Especial referencia a la Ley de Coordinación de Policía Locales de Andalucía" en *La Ley y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, primer curso celebrado por la Academia de la Policía Local de Motril-Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (Sección Granada), celebrado en Motril, en noviembre de 1997, editado por la Concejalía de Educación y Cultura del Ayuntamiento de Motril, Granada, 1998, p. 20. En realidad, la idea está tomada de MUINELO ALARCÓN, Gonzalo, *El marco legal de las Policías Locales en España*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1991. p. 38: "... la reglamentación de 1952 supuso la definitiva consideración de Agentes de la Autoridad para todos sus miembros..."

<sup>233</sup> CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel, *Ob. cit.* p. 329.

El Tribunal Supremo tiene declarado en la sentencia de 3 de febrero de 1885, que el hecho de "coger un sujeto un fusil cargado y prepararse a disparar contra unos guardias municipales que se presentaron en casa de dicho sujeto a recoger el referido fusil de orden de su jefe, constituye el delito de atentado contra dichos agentes á mano armada, y no una falta".

La sentencia de 6 de mayo de 1885 considera, que "la Ley no establece distinción alguna acerca de que las armas hayan de sacarse al principio o durante la agresión, (...), ni durante ella pierde el *carácter de agente de la Autoridad* el agredido", sereno al que de servicio le sacan un revolver y una pistola.

También tenían el carácter de agentes de la autoridad, a los efectos de su protección penal, el empleado del ayuntamiento encargado de vigilar el cumplimiento de las órdenes para el régimen de mataderos (S. de 24 de marzo de 1889), y los recaudadores y agentes de recaudación de contribuciones e impuestos, como los guardas municipales del campo, los particulares jurados, los guardas de montes, los peones camineros, los celadores de establecimientos penitenciarios y los serenos (SS. T. S. de 12 de enero de 1872, 26 de marzo de 1873, 18 de noviembre de 1872 y 6 de mayo de 1874)<sup>234</sup>.

La legislación, las ordenanzas y los reglamentos, contemplaban el carácter de dependientes de la autoridad o dependientes de justicia. También la jurisprudencia, como queda demostrado, reconoce el carácter histórico de agente de la autoridad de los guardias municipales. No puede olvidarse el carácter originario de oficiales reales que ostentaban los alguaciles mayores.

No carece de fundamento, sin embargo, la afirmación de Muínelo Alarcón, pues como expone GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>235</sup>, "Toda la concepción del *pouvoir municipal* parte de la idea asociativa o asociacionista del Municipio, que explica éste como una asociación de vecinos, idea que con raíces claras en las concepciones municipales medievales, se toma inmediatamente de la concepción social práctica propia del XVIII". "De aquí se concluirá, con plena consecuencia, algo esencial para esta concepción del Municipio, su carácter de sociedad o persona privada, que a su vez pos-

---

<sup>234</sup> Anotaciones al art. 263, del *Código Penal para la Península adicionado con la Ley de Explosivos*, Góngora editor, Madrid, 1894. El art. 45 del R.D. 8 de noviembre de 1849, aprobando el Reglamento de Guardas de Campo, considera agentes de la autoridad a los guardas jurados del campo.

<sup>235</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, cuarta edición, 1994, pp. 144 a 149.

tula su regulación por el Derecho civil y no por el Derecho público". "De aquí arrancará jurídicamente la calificación de los agentes municipales como "mandatarios" civiles de sus vecinos y no como agentes públicos".

Sin embargo, el mismo profesor añade:<sup>236</sup> "Pero ocurre que esa concepción del Municipio como ente privado se funcionaliza políticamente en un sentido análogo a lo que ocurre con la libertad privada, (...), su respeto hace de ella una verdadera libertad "política", por lo mismo que se impone al Estado y que él ampara; del mismo modo, el *pouvoir municipal* (poder doméstico, privado, cuasi-familiar), accede al nivel político al imponerse al Estado el formal respeto de su existencia y de su ámbito propios".

Y finalmente concluye:<sup>237</sup> "La decisiva reforma napoleónica, primariamente orientada contra todo autonomismo local, concluyó alineándose curiosamente en la tendencia teórica del *pouvoir municipal*, como la Monarquía doctrinaria concluirá demostrando, puesto que implicó sobre todo extraer definitivamente el orbe de los intereses generales del ámbito de funciones propias o delegadas (en la terminología del decreto de 1789, art. 49) de los entes locales, asignando su gestión a una organización territorial paralela, la Administración periférica, que está representada por el eje básico *Prefecto-Subprefecto-Alcalde*".

La formula, que expresa los contenidos "propios del poder municipal", el mundo de los "intereses privativos", resultará así muy simple y extremadamente reducida.

Uno de los más importantes teóricos del principio, el gran doctrinario ROYER COLLARD,<sup>238</sup> partiendo justamente de la concepción asociativa del Municipio, expresará así el ámbito propio del *pouvoir municipal*:

*"Partout où il y a un certain nombre d'habitations voisines, il y a des intérêts communs de sûreté, de commodité, de salubrité, souvent de propriété. Ce sont ces intérêts, entièrement distincts des intérêts généraux, qui forment la commune"*.

---

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 148.

### IV.3.3. Ejemplo de presupuesto municipal. Jaén 1877-78

En el orden administrativo, en la ciudad de Jaén el Presupuesto de Gastos, de 1877-78, refleja el número de 22.738 residentes y 5.348 vecinos. Comprende el presupuesto, los siguientes capítulos:

Capítulo I. Gastos del Ayuntamiento.

Capítulo II. Policía de Seguridad:

- 1º Gastos de las Alcaldías, tenencias, Alcaldías de barrio y escritorio de las mismas.
- 2º Haberes de los dependientes de la guardia municipal de a pie y de a caballo.
- 3º Equipo y vestuario de los mismos.
- 4º Seguros de incendios.
- 5º Gastos de veredas, extraordinarios y urgentes.
- 6º Gastos de material para Voluntarios de la Libertad<sup>239</sup>.
- 7º Personal y material de serenos.

Capítulo III. Policía urbana y rural, se divide en 9 artículos:

- 1º Gastos generales del ramo.
- 2º Alumbrado (de aceite y de gas).
- 3º Limpieza.
- 4º Arbolado de paseos públicos, que comprende:  
Personal, premios a los matadores de animales dañinos, aumento y renovación del arbolado que existe y material.

---

<sup>239</sup> Por bando de la Alcaldía popular accidental de la ciudad de Jaén, de fecha 21 de noviembre de 1872, Antonio García Negrete hace saber: "*Que el Excmo. Ayuntamiento de mi presidencia en sesión de nueve del corriente mes, ha considerado conveniente para la conservación constante de la tranquilidad y del orden público la organización de la Milicia ciudadana de esta Capital, en su virtud queda abierto en la Secretaría Municipal el alistamiento de Voluntarios de la Libertad de conformidad en un todo con lo prescrito en el Decreto de diez y siete de Noviembre de mil ochocientos sesenta y ocho*" y termina diciendo "*advertido el vecindario de que el objeto de ella no es otro que la defensa de muy dignos intereses populares, las armas han de ser entregadas a los milicianos bajo la garantía de su honradez y de su ventajosa reputación pública*".

Durante la regencia de Cisneros, de 1516 a 1517, este crea el 30 de abril de 1516, una Milicia ciudadana denominada *Gente de Ordenanza* que contó inicialmente con 10.000 hombres y llegó a tener 33.000. Eso nos dice José MARTÍNEZ RUIZ "AZORÍN", en *Una hora de España*, edición preparada por José Montero Padilla y Editorial Castalia, Madrid, 1993, p. 80.

5º Mercados y puestos públicos.

6º Mataderos.

7º Cementerios municipales.

8º Gastos de deslinde y amojonamiento del término jurisdiccional y de terrenos pertenecientes al común.

9º Gastos de conservación y reparación de las acequias, canales y depósitos de aguas de propiedad común, para el servicio público y de los particulares con derecho.

El resto de los capítulos se destinaban a:

Capítulo IV - Instrucción Pública.

Capítulo V - Beneficencia municipal.

Capítulo VI - Obras públicas.

Capítulo VII - Corrección pública, que comprende:

1º Personal del depósito municipal.

2º Material referido al depósito.

3º Gastos de la cárcel del partido judicial, según el presupuesto especial que se acompaña.

4º Parte con que contribuye este pueblo para los gastos de la cárcel del partido judicial.

Con fecha 1 de septiembre de 1906, la Prisión Preventiva de Jaén recoge una relación nominal de los presos que se encuentran en la misma con expresión "de la Autoridad a que pertenecen" y que expresa:

Gobernador Civil (7)

Juez de Instrucción (5)

Alcalde (4)

Autoridad Militar (11)

Del número de prisioneros, expresado entre paréntesis, se deduce el predominio, en la sociedad civil, de las Autoridades Militares y del Gobernador Civil, así como la competencia del Alcalde para imponer arrestos, fundamentalmente por impago de multas.

Capítulo VIII - Montes.

Capítulo IX - Cargas de justicia y de crédito legal.

Capítulo X - Obras de nueva construcción.

Capítulo XI - Calamidades públicas y urgentes

Capítulo XII - Liquidación de presupuestos anteriores.

#### IV.3.4. La consolidación como Cuerpos Policiales de las Guardias Municipales

El Estado constitucional surgido de las revoluciones liberales, alcanza el cenit de su evolución a finales del siglo XIX y principios del XX. La Administración Pública del Estado liberal, basada en el poder, investida de *imperium*, ejecutora de la Ley y el Derecho al que se ha sometido a la Administración, tendrá que evolucionar hacia una Administración prestacional. Así surge el concepto de servicio público, por influencia francesa<sup>240</sup>.

Se consolida la Administración periférica de la general del Estado y se publica la *Ley de Bases del Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889*, que tuvo su origen en una proposición de Ley de don Gumersindo AZCÁRATE. La Exposición de Motivos decía:

*"Tiene el poder legislativo un procedimiento señalado en la Constitución y en los reglamentos de las Cámaras; lo tiene el poder judicial en las leyes de enjuiciamiento civil y criminal; pero el poder ejecutivo bien puede decirse que carece de él, pues no merece tal nombre el heterogéneo, incompleto y vicioso, que si por excepción establecen las leyes y reglamentos con relación a determinados ramos de la Administración, es, por lo general, fruto de precedentes y obra de rutina, sin fijeza, sin garantía y sin sanción. Los males que semejante estado de cosas originan son bien notorios. Pendiente la tramitación de los expedientes del libre arbitrio de los funcionarios, aquéllos marchan con vertiginosa rapidez o se estancan, y su terminación se facilita o se dificulta según cuadre a las miras de los patronos con que cuentan los interesados..."*

---

<sup>240</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Ob. cit., p. 48.

El Ministerio de la Gobernación aprueba el reglamento de procedimiento de 31 de enero de 1947, bajo la vigencia de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889.

Pero si organizativamente la Administración pública conoce un desarrollo notable por el fortalecimiento del Estado, ya legitimado, funcionalmente no se traduce en una potenciación de la Administración local a la que se le reconoce universalidad de fines, por principio, pero de la que se desconfía por su amenaza al poder hegemónico del Estado<sup>241</sup>.

En muchas ciudades de Andalucía y Levante, la revuelta cantonalista<sup>242</sup> puso de manifiesto el colapso del ejército, enviado a luchar contra los carlistas, y la desintegración de las fuerzas del orden.

La revuelta se expandió con facilidad, pero en Andalucía duró pocos días. En Sevilla, Cádiz y Granada las guarniciones hubieron de retirarse; las escasas tropas mandadas por Ripoll mantuvieron Córdoba en orden, pero no pudieron ser empleadas en otros lugares por su escasez. Pavía fue enviado a pacificar Andalucía, y tras dos días de lucha conquistó Sevilla. Las ciudades de Cádiz y Granada se entregaron sin oponer resistencia.

Málaga, que continuó resistente, fue un caso especial. Desde febrero, ningún funcionario u oficial del gobierno había sido capaz de dar órdenes en la ciudad. Fue un feudo de Solier y de sus voluntarios. Un caso de localismo agudo, porque estaba protegido por un diputado cuyo apoyo era necesario al Gobierno.

Pavía preparó sus planes contra la República y decidió que sus oficiales tenían la obligación "como militares y ciudadanos de salvar a la sociedad y al país" de un gobierno federalista. Unos pocos disparos al techo del Congreso acabaron con las Cortes Constituyentes de la República y el destino de España quedó en manos de un general de artillería.

---

<sup>241</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1989, p. 93.

<sup>242</sup> Para LORCA NAVARRETE, José F., *Crónicas políticas: el proceso autonómico andaluz. Entre el sentimiento y la razón de un pueblo*, Pirámide, Madrid, 1996, p. 528, la gran revuelta cantonal de 1873 revelaba la desilusión de los desheredados por el giro que tomaba aquella Gloriosa que había suscitado tantas esperanzas. La constitución cantonal, elaborada en Antequera en 1883, preveía reformas revolucionarias como la expropiación y la colectivización de la tierra por causas de interés social. Su eficacia fue nula.

Bajo la presidencia de Serrano, se fue formando una opinión generalizada, auspiciada por Cánovas del Castillo, a favor de la restauración borbónica, representada en el hijo de Isabel II. Esta había abdicado en junio de 1870 a favor de su hijo Alfonso, que reinó con el nombre de Alfonso XII y al que sucedió pronto Alfonso XIII.

La Constitución de 1876 reparte "ficticiamente" el poder entre el monarca y las Cortes. Las alternancias en el gobierno de Cánovas (conservador) y Sagasta (liberal) fueron continuas, con escasas diferencias entre ambos.

El 10 de agosto de 1876 el Ministro de la Gobernación Francisco Romero y Robledo suscribe y publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén nº 21, de 17 de agosto, un Reglamento de armas que respecto a los guardias municipales expresa en su artículo 9º que los Gobernadores civiles podrán conceder a los funcionarios activos, de la Administración del Estado, de la provincia o del Municipio autorizaciones para usar toda clase de armas cuando hubiesen de guardar o conducir caudales o cuando el servicio lo reclame. Estas autorizaciones no serán valederas fuera de los actos del servicio, ni durará más que el que éste dure.

El artículo 10 establece que los Alcaldes de los pueblos, dando parte a los Gobernadores, cuando sea necesario levantar somatenes, perseguir a malhechores o conducir presos, podrán asimismo facultar para el uso de toda clase de armas a las personas que presten aquellos servicios y solamente por el tiempo que los presten.

El artículo 11 añade que los individuos del cuerpo de Orden Público, los guardias municipales y los de Resguardos especiales podrán usar armas blancas y de guerra con el permiso de los Gobernadores Civiles.

Una primera Ley, de 16 de diciembre de 1876, reforma las Leyes Municipal y Provincial de 1870, para dar paso a un nuevo texto de reforma publicado como *Real Decreto de 2 de octubre de 1877*. En este se organiza el municipio en Ayuntamiento y Junta Municipal.

Al Ayuntamiento se atribuye el gobierno interior de cada término municipal y lo divide en tres categorías:

Alcalde.

Tenientes.

Regidores.

La Junta Municipal la componían:

- 1º Todos los concejales que debía tener el Ayuntamiento.
- 2º Un número de vocales asociados igual al de concejales.

El artículo 49 del Real Decreto 2 de octubre de 1877, establece que los ayuntamientos elegirán de su seno a los alcaldes y tenientes de alcalde, pero añade: "*El Rey podrá nombrar de entre los concejales los alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual ó mayor vecindario que aquellas dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6.000 habitantes*".

El mismo día de la elección del alcalde por los concejales, aquel nombraba a los alcaldes de barrio y daba conocimiento a la corporación municipal en la sesión inmediata.

El artículo 72 del mismo Real Decreto, expresa: Es de la *exclusiva competencia de los Ayuntamientos* el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes:

1º Establecimiento y creación de servicios municipales referentes a la seguridad de las personas y propiedades, a saber:

9. Vigilancia y guardería.

2º Policía urbana y rural, o sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidando de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo.

El artículo 73 añade: "*Es obligación de los Ayuntamientos procurar por sí ó con los asociados, en los términos que más adelante se expresan, el exacto cumplimiento, de los fines y servicios que según la presente ley están cometidos á su acción y vigilancia, y en particular de los siguientes:*

2º *Policía urbana y rural.*

3º *Policía de seguridad*".

El artículo 74 concreta, que para el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, corresponden a éstos muy especialmente las atribuciones siguientes:

1ª *Formación de Ordenanzas municipales de policía urbana y rural.*

2ª Nombramiento de sus empleados y agentes en todos los ramos.

Los agentes de vigilancia municipal que usen armas, dependen exclusivamente del alcalde en su nombramiento y separación.

3ª Establecimiento de prestaciones personales (se exceptúan los menores de 16 y mayores de 50, los acogidos en establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo).

4ª Asociación con otros Ayuntamientos.

El artículo 84 del Real Decreto de 2 de octubre de 1877, recoge los acuerdos que para ser ejecutivos necesitan aprobación del gobernador. Y veremos como los reglamentos acordados por los ayuntamientos, son posteriormente aprobados por el gobierno civil, quizás por aplicación del artículo 169, 2º, segundo párrafo, cuando expresa: "En los casos de incompetencia, perjuicio de los intereses generales ó *peligro del orden público*, podrá el alcalde suspender los acuerdos del Ayuntamiento, dando cuenta al gobernador, que aprobará ó desaprobará la suspensión, y propondrá la revocación al Gobierno cuando la crea justa si no perteneciere a su autoridad".

El artículo 114 del Real Decreto de 2 de octubre de 1877, se refiere a las competencias del alcalde, al que corresponde como jefe de la administración municipal, entre otras, las siguientes:

1º Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del ayuntamiento cuando fueren ejecutivos y no mediare causa legal para su suspensión; procediendo, si fuera necesario, por la vía de apremio y pago, e imponiendo multas, que en ningún caso excedan de las que establece el artículo 77<sup>243</sup>, y arresto por insolvencia.

5º Dirigir todo lo relativo a la policía urbana y rural, dictando al efecto los bandos y disposiciones que tuviere por conveniente, conforme a las ordenanzas y resoluciones generales del ayuntamiento en la materia.

---

<sup>243</sup> El artículo 77 expresa que las penas que por infracción de las Ordenanzas y reglamentos impongan los Ayuntamientos sólo pueden ser multas que no excedan de 50 pesetas en las capitales de provincia, 25 en las de partido y pueblos de 4.000 habitantes, y 15 en los restantes, con el resarcimiento del daño causado e indemnización de gastos, y arresto de un día por duro en caso de insolvencia.

6º Dirigir y vigilar la conducta de todos los dependientes del ramo de policía urbana y rural, castigándolos con suspensión de empleo y sueldo hasta treinta días, y proponer su destitución al ayuntamiento.

Como expone NIETO GARCÍA<sup>244</sup>, "*nunca podrá entenderse bien el Derecho Administrativo Sancionador del siglo XIX si se prescinde del mecanismo de la responsabilidad personal de los agentes públicos, que, de hecho, suponía una garantía formidable contra la arbitrariedad administrativa y caciquil en una época en que las garantías procedimentales eran rudimentarias y se carecía de un régimen jurídico satisfactorio*".

En 1861 ya había aparecido el Reglamento para el Cuerpo de Guardias Municipales de Vigilancia Nocturna de la ciudad de Córdoba, al que le sigue el Reglamento de 5 de julio de 1880. En este Reglamento ya se define como instituto armado de naturaleza civil, al Cuerpo de Guardias Municipales. Esta definición que aparece en el artículo 52.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con distintas denominaciones históricas (milicia cívica, fuerza cívica, tropa cívica), se ha asentado con la denominación de instituto armado de naturaleza civil.

El primer documento en el que aparece la referencia al Cuerpo de Policía Urbana de Jaén es en el proyecto de Reglamento de Policía de 1841; aparece vigente en el Reglamento del Cuerpo de Vigilancia Municipal de Jaén, de 1867. Pero será el "Reglamento Formado por la comisión Municipal: de Régimen Interior por el que ha de regirse el Cuerpo de Celadores Municipales de Jaén", de 5 de junio de 1920<sup>245</sup>, el que lo consolide definitivamente, si bien con unas peculiaridades que exponemos seguidamente.

El día 19 de abril de 1920, se presentó una moción, que suscriben Antonio Sánchez, Juan José Moreno, Ramón Cañas, Francisco Cano, Rafael Ebrero, Angel García, José García, Nicolás Ordóñez e Inocente Fé, y que en la sesión municipal del día 22 del mismo mes fue declarada de urgencia.

La moción expresa:

"Es indudable que el viejo sistema de cesantías y nombramientos decretadas y hechas a medida que cambian los Alcaldes o por otra causa inconfesable resulta al-

---

<sup>244</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, segunda edición ampliada, Madrid, 1994, p. 78.

<sup>245</sup> Impresión de Gregorio Cruz Ortuño, León y Llerena, 17, Jaén.

tamente perjudicial a los servicios municipales, ya que el funcionario a quién se le asegura la estabilidad de su empleo no halla estímulo que le impulse en todos momentos a cumplir sus deberes con la fidelidad y el interés que de continuo demanda la convivencia pública".

Con fundamento en estas consideraciones, los concejales que presentan la moción proponen se adopten los siguientes acuerdos:

Primero, que el cuerpo de Policía Urbana se denomine *Cuerpo de Celadores municipales cuyos funcionarios dejarán desde que esto se acuerde de usar armas y por tanto de ser de libre nombramiento y destitución de la Alcaldía*.

Segundo, que se declare la inamovilidad de los *funcionarios que componen el mencionado cuerpo de Celadores municipales* y que estos sean los mismos individuos que en la actualidad pertenecen al de Policía Urbana.

Tercero, que en término de un mes y por una Comisión que al efecto se nombre se redacte el proyecto de Reglamento, que habrá de ser sometido a la aprobación del Ayuntamiento, para el régimen y funcionamiento del nuevo Cuerpo de Celadores municipales.

El reglamento fue aprobado por el gobernador civil de Jaén Francisco Barea, el 5 de junio de 1920 y se estructura en:

Constitución del Cuerpo: artículos 1 a 4.

El artículo 1º expresa: "*Por acuerdo tomado en sesión municipal del día 22 de Abril próximo pasado, se transforma el actual Cuerpo de Guardias Municipales, en Cuerpo de Celadores*".

Ingreso en el Cuerpo de Celadores Municipales: artículos 5 a 14.

Derechos y deberes de los Inspectores y Agentes: artículos 15 a 32.

Disposición transitoria: que constituye el Cuerpo de Celadores Municipales "con los actuales Inspectores, Subinspector, Cabos y Guardias Municipales".

Se establece que serán jefes inmediatos del cuerpo, tres órganos unipersonales: Un Inspector (2.500 pesetas anuales de retribución), un Inspector especializado en policía de subsistencias y denominado Inspector de Abastos (mínimo 2.000 pesetas), y

un Subinspector (mínimo 2.000 pesetas). El número de agentes celadores era de 28 y su retribución anual de 1.277'50 pesetas<sup>246</sup>.

El ingreso se hacía previa declaración de "actitud en examen ante un tribunal constituido por el alcalde presidente y un concejal de cada una de las fracciones políticas y sociales que tengan representación en el ayuntamiento, con excepción de la minoría a que el alcalde pertenezca (cuyos concejales serán designados por acuerdo municipal) y por el oficial mayor letrado del ayuntamiento, con voz pero sin voto".

El examen comprendía lectura y escritura al dictado, aritmética, ordenanzas municipales, leyes de policía urbana y redacción de atestados y denuncias.

Los *funcionarios interinos* se regulan en el artículo 10 con un requisito para su nombramiento, consistente en que faltaran más de la cuarta parte de los celadores para que el ayuntamiento nombrara los imprescindibles para el servicio, sin que por ello adquiriesen méritos o derechos algunos.

Para tomar parte en los ejercicios eran condiciones indispensables ser de buena conducta, extremo acreditado por certificación expedida por el secretario del ayuntamiento mediante informes del alcalde de barrio y policía municipal, ser vecino de Jaén, mayor de veinticinco años y menor de cuarenta y cinco y tener talla de 1.650 milímetros.

En 1906 se aprueba el Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo por Real Decreto de 1 de marzo de 1906, que suscribe el Ministro de la Gobernación Alvaro Figueroa bajo el reinado de Alfonso XIII. Su artículo 34 establece que los Gobernadores y Alcaldes facilitarán al personal de la Inspección, relación detallada de las industrias y comercios que existan en su jurisdicción. Les facilitarán asimismo agentes de su autoridad que les acompañen en las visitas de inspección cuando los inspectores lo estimen necesario.

Todo el período de la Restauración estaría surcado por constantes intentos de modificación del régimen local que no verían la luz. El intento esencial es el del proyecto de Maura de 1907 que marca dos etapas claramente diferenciadas<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Sobre los aspectos históricos del régimen retributivo puede verse MANZANA LAGUARDA, Rafael, *Derechos y deberes de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 31 a 35.

En la etapa anterior a 1907, la reforma se plantea siempre sobre la base de mantener sustancialmente el sistema político-administrativo y postular una mayor autonomía y participación.

El proyecto Maura contenía el reconocimiento de la diversidad local, un criterio de amplitud en los fines y en las competencias municipales y la posibilidad de mancomunarse, tanto de los municipios como de las provincias.

Después del proyecto Maura, el debate sobre la reforma del régimen local cobrará importancia primordial. Se pretende, mediante ella, una alteración profunda del sistema político, en el que aparecen los nacionalismos.

Al final de este periodo se aprueba en Málaga, la Ordenanza de Policía de 1926<sup>248</sup>, y en Cádiz el "Reglamento del Cuerpo de la Policía Urbana, Municipio de Cádiz", de fecha 15 de junio de 1928, modificado con fecha 31 de julio de 1948. En la actualidad se encuentra vigente en Cádiz el publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz el día 22 de febrero de 1996.

Por Real Decreto de fecha 14 de junio de 1921, se crea en el Ministerio de la Gobernación y bajo su dependencia, la Dirección General de Seguridad, que en cuanto a la coordinación presentaba una novedad trascendental, pues por primera vez se coordinaba al Cuerpo de Vigilancia, al de Seguridad y a la Guardia Civil<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 312.

<sup>248</sup> En la ciudad de Málaga se encuentra vigente el Reglamento para el Cuerpo de la Policía Local aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Málaga, en sesión celebrada el 30 de junio de 2000 y publicado en el BOP de Málaga núm. 166, de 29 de agosto de 2000. Las Delegaciones del Gobierno de Málaga y de Córdoba han sido las únicas que nos han contestado aportando información precisa a nuestra solicitud de 29 de noviembre, sobre los Reglamentos de Policía Local vigentes. El resto de las Delegaciones Provinciales del Gobierno, a las que nos emplazó la Dirección General de Administración Local de La Junta de Andalucía, nos remiten a los propios Ayuntamientos que adoptaron tales acuerdos, es decir, no tienen ninguna información.

<sup>249</sup> TURRADO VIDAL, Martín, *Ob. cit.*, p. 98.

#### IV.4. La Policía Municipal y sus competencias sobre seguridad vial

*La dictadura de Primo de Rivera* trae el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 elaborado por Calvo Sotelo y que recoge la ideología maurista.

Pero, además, en este periodo se produce la eclosión del fenómeno del tráfico y circulación de vehículos, que hace sentir la necesidad de un régimen jurídico unitario de la circulación<sup>250</sup>.

El Estatuto considera al municipio como entidad natural y distingue entre municipios urbanos y rurales.

Establece la posibilidad de constituirse en régimen de carta, reconoce la autonomía del municipio<sup>251</sup>, y se introduce el conflicto como técnica de protección de las competencias.

Aparece el voto de la mujer cabeza de familia y la institucionalización del referéndum.

Además, se extiende el campo de acción del somatén<sup>252</sup> a todo el territorio nacional, con la aquiescencia de los alcaldes.

El artículo 216 del Estatuto municipal de 1924, atribuye a los Ayuntamientos:

---

<sup>250</sup> Sobre los precedentes normativos al Código de la Circulación puede verse MUÑOZ MEDINA, Miguel María, *La potestad sancionadora de la Administración en materia de tráfico: Infracciones y sanciones*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993, pp. 35 a 50.

<sup>251</sup> El reconocimiento de la nominal autonomía local obedece más al intento de acallar el movimiento regionalista, contrapesando su irresistible fuerza, que a un reconocimiento real de su autonomía. Puede verse en este sentido LEGINA VILLA, Jesús, *Escritos sobre Autonomía Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 259; también SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, CEURA, Madrid, 1988, p. 1127: "se cumple una vez más la ley del péndulo de la normativa local, si bien con la suculenta contradicción de que un régimen más autoritario que el precedente da lugar a una normativa claramente autonomista (lo que puede quizá explicarse como un intento de contrapesar el irresistible movimiento regionalista de la época)".

<sup>252</sup> GONZALEZ NUÑEZ, Félix, en "El Somatén Nacional en Turre (1923-1931)", *Axarquía*, núm. 3, Verano de 1998, p. 24, expone que "el origen de la institución es incierto pero que se conoce una definición escrita en Cataluña a raíz de las Cortes convocadas en 1068 por Ramón Berenguer I, dándole el carácter de movilización general y alerta para la lucha contra el agresor, carácter que perduró hasta mediados del siglo XIX, momento en que se pone al servicio y defensa de las clases acomodadas de Cataluña, para nutrirse entre sus integrantes de "propietarios y colonos, tal como aparece en un Real Decreto de 1858". La Primera República lo había disuelto y el general Primo de Rivera lo restablece y extiende a todo el territorio nacional.

"procurar el exacto cumplimiento de los fines y servicios que según la Ley están encomendados a su acción y vigilancia y en particular los siguientes:

1º Conservación y arreglo de la vía pública.

2º Policía urbana y rural.

3º Policía de seguridad".

El Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, introduce la carta municipal como antecedente de la comarca. Se define en el Estatuto el modelo de región con fuertes condicionantes para su creación. Limita además las mancomunidades de municipios a la realización de determinados servicios.

La competencia de la policía urbana en materia de circulación era tradicional. Pero el incesante perfeccionamiento del motor de explosión, va a producir un sustancial cambio en el fenómeno de la circulación con incidencia directa en las competencias de los vigilantes municipales del tráfico<sup>253</sup>.

Se elabora el Convenio Internacional de París de 24 de abril de 1926. En el ámbito interno se publican el Reglamento de Circulación de vehículos con motor mecánico de 16 de junio de 1926, y el Reglamento de Circulación Urbana e Interurbana de 17 de julio de 1928. En relación con los anteriores reglamentos hay que destacar, el hecho de la asunción por el Estado de la competencia sobre las normas reguladoras del tráfico, en todo el territorio nacional, con lo que pierde esta competencia el ámbito local.

*La Segunda República* plantea de nuevo las ideas de democracia y descentralización.

Respecto al régimen local, técnicamente supone una continuación de la línea marcada por el Estatuto de Calvo Sotelo, pero políticamente supone una puesta en práctica de los mecanismos representativos y su aplicación tiene lugar en un esquema institucional alterado por la posibilidad de aparición de las regiones.

---

<sup>253</sup> La legislación del Estado durante el siglo XIX sobre circulación y tráfico no fue muy abundante, y viene a ratificar la competencia de los alcaldes en la policía de las vías públicas, con diversos fines, entre los que se encuentra regular la libertad de tránsito y la regulación del aprovechamiento común de tales vías, como destaca Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1903, pp. 501 y ss., citado por MUÑOZ MEDINA. Puede citarse el Reglamento para la conservación y policía de carreteras de 19 de enero de 1867, la Real Orden de 31 de julio de 1897, sobre circulación de vehículos no movidos por fuerza animal y el Reglamento de 20 de septiembre de 1900, en el que por primera vez en nuestro Derecho se utiliza la denominación de automóviles.

La Constitución de 1932 recoge en varios de sus preceptos el principio de autonomía municipal:

Artículo 1: "La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones".

Artículo 8: "El Estado español (...) estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por regiones que se constituyen en régimen de autonomía".

Artículo 9: "Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia".

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, que desarrolla la Ley de Bases de 10 de julio de 1935, no aporta novedades técnicas especiales.

Lo relevante de este periodo es el reconocimiento de la competencia legislativa de las regiones sobre el régimen local, legislación que debía respetar el ámbito de autonomía mínimo contenido en la legislación estatal.

Esta situación es equiparable a la recogida en el artículo 148, 1. 2º de la vigente Constitución de 1978, al decir que "*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*".

Sin embargo en materia de orden público quiebra el principio de autonomía, pues la combinación de los artículos 50 y 80 de la Ley Municipal de 1935 autoriza al Gobierno a suspender a todo funcionario o corporación que no prestase debido auxilio a la autoridad superior civil o militar.

Igualmente, el artículo 55 de la Ley de Orden Público, confería a la autoridad gubernativa la posibilidad de suspensión de alcaldes y su sustitución por otro concejal en caso de existencia de estado de prevención, alarma o guerra.

El alcalde es presidente del ayuntamiento y de la comisión permanente, representante legal de ambos organismos, jefe de la administración municipal y delegado del gobierno en el término municipal (art. 72).

Como jefe de la administración municipal, el alcalde ejercía las siguientes atribuciones (art. 83):

- 1ª. Cuidar de que el presupuesto municipal sea aprobado por la Corporación y rendidas las cuentas dentro de los plazos legales.
- 2ª. Ordenar todos los pagos que se efectúen con fondos municipales.
- 3ª. Inspeccionar todos los servicios y obras municipales.
- 4ª. Dirigir la policía urbana y rural, dictando bandos y órdenes cuando sea menester.
- 5ª. Cuidar de que se presten los servicios y cargas públicas previstas en las leyes.
- 6ª. Rendir cuentas de la administración del patrimonio municipal y establecimientos que de él dependan.
- 7ª. Remitir a los Tribunales y Autoridades correspondientes, dentro de los plazos que fijan las leyes, los expedientes a que se refieran los recursos de todo género, interpuestos contra acuerdos municipales.
- 8ª. Reprimir y castigar las faltas de obediencia a su Autoridad.
- 9ª. Presidir toda clase de concursos, subastas y adjudicaciones de obras, suministros y servicios municipales.
- 10ª. Dirigir la policía de subsistencias.
- 11ª. Imponer multas por infracción de las ordenanzas y bandos municipales dentro de la cuantía que señala el artículo 145 de la presente ley. Las multas no debían de exceder de 200 pesetas en las capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes; de 100, en las de 20.000 a 50.000; de 50, en las de 10.000 a 20.000; de 25, en las de 5.000 hasta 10.000, y de 10 pesetas en las demás.
- 12ª. En los casos de gravedad extraordinaria producida por epidemias, trastornos graves de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente de análoga entidad, adoptarán personalmente, y bajo su responsabilidad más estrecha las medidas que juzgue inaplazables, debiendo reunir sin demora a la corporación municipal y dar cuenta a la autoridad gubernativa, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de los acuerdos que se adopten.

Como delegado del gobierno y representante de la administración del Estado en el término municipal, el alcalde tenía a su cargo especialmente:

- 1º. Publicar en el municipio las disposiciones emanadas de las Autoridades superiores, edictos y documentos oficiales que el vecindario deba conocer.
- 2º. Hacer que en el término municipal se cumplan las leyes y disposiciones legales.
- 3º. Mantener el orden y proveer a la seguridad pública e individual, con medidas preventivas y represivas.
- 4º. Conceder o negar permisos para juegos, bailes y otras diversiones que tengan lugar al aire libre, en las poblaciones que no sean capitales de provincia.
- 5º. Asumir el mando de cualquier fuerza pública que se sostenga con recursos municipales.
- 6º. Poner en conocimiento de las autoridades superiores los hechos de aquellos funcionarios, no dependientes del municipio, cuando estimen que afectan al prestigio y buen nombre de los mismos.
- 7º. Cumplir los servicios de orden civil que incumban al Gobierno, relativos a la Administración general del Estado, cuando se hayan de efectuar dentro del término municipal en virtud de órdenes especiales o de disposiciones generales.

En el ejercicio de la autonomía establecida en el artículo noveno<sup>254</sup> de la Constitución de la II República, la jurisdicción municipal comprende:

- A) Facultades constituyentes.
- B) Potestades de Ordenanzas.
- C) Actividad jurídica.

---

<sup>254</sup> Art. 9 de la Constitución de la II República: Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.

D) Medios personales, y dentro de estos:

- a) Nombramiento, corrección y separación de Autoridades y funcionarios municipales.
- b) Prestaciones personales.

E) Medios materiales.

F) Ejecución de obras y servicios, que comprendía la policía urbana y rural.

El art. 105, de la Ley Municipal de 1935, atribuye al Ayuntamiento pleno la competencia para la creación, organización y supresión de instituciones o establecimientos municipales, y el art. 106, atribuye a la Comisión permanente la competencia para la inspección y vigilancia de los mismos.

En los municipios de más de 8.000 habitantes debía existir una casa de socorro o clínica de urgencia, y los alcaldes debían cuidar de la asistencia a la escuela de los niños que tengan la edad escolar, castigando las infracciones con multas.

El artículo 115, de la Ley Municipal de 1935, establece que los ayuntamientos quedan obligados al cumplimiento de los distintos servicios comunales y en especial los siguientes:

- 1º. Policía urbana y rural.
- 2º. *Policía de seguridad y de circulación para regular el tráfico en las poblaciones que lo precisen.*
- 3º. Administración y custodia del patrimonio municipal, cuidando de la repoblación forestal
- 4º. Servicios contra incendios.
- 5º. Mataderos, mercados, lonjas y servicios de higiene pecuaria.
- 6º. Ornato y embellecimiento de la población, así como la conservación de su carácter y de sus monumentos artísticos o históricos, procurando que a sus exigencias se ajusten las nuevas construcciones.

Instaurada la II República el 14 de abril de 1931, bajo la presidencia de Niceto Alcalá Zamora se dio un fuerte impulso a la coordinación de la Fuerzas y Cuerpos de Se-

guridad<sup>255</sup>: Se sometían a la vigilancia e inspección de la Guardia Civil, las Fuerzas que presentaban estructura militar y a la Dirección General de la Seguridad aquellos que tenían estructura civil.

Por decreto de 17 de septiembre de 1935, se establece la posibilidad de disposición y coordinación de las Policías Municipales, del siguiente modo: "*Las autoridades, Cuerpos y Organismos del Poder Central, regiones, provincias o municipios, cuyos componentes ostenten el carácter de agentes de la autoridad o desempeñen servicios relacionados con el Orden Público o a quienes se conceda el uso gratuito de armas, están obligados a cooperar a la defensa del orden y seguridad general en los términos que prescribe este Decreto y bajo dependencia del Ministro de la Gobernación, a quién compete especial y directamente aquella función en todo el territorio nacional según aclara el artículo sexto de la Ley de 28 de julio de 1933*", (la Ley de Orden Público).

La facultad de disponer y coordinar estos servicios sería ejercida en los ayuntamientos por los propios alcaldes.

Al Convenio Internacional de París de 1926, le siguió el de Ginebra de 30 de marzo de 1931, relativo a la señalización de carreteras. Ambos Convenios fueron ratificados por España el 18 de marzo de 1933.

En la normativa interna nos encontramos con el decreto de 25 de septiembre de 1934, que aprobó el llamado Código de la Circulación y sus Anexos y la creación del Cuerpo de Vigilantes de Caminos, antecedente inmediato de la Policía de Tráfico y de las Juntas de Coordinación de los Servicios de Orden Público mediante orden de 18 de octubre de 1935.

En cada provincia debía constituirse una Junta de Coordinación de Orden Público, presidida por el gobernador civil e integrada por el jefe de la comandancia de la Guardia Civil, el Comisario Jefe de Vigilancia, como vocales y el jefe de la sección del Cuerpo de Vigilantes de Caminos, que actuaría como secretario.

El Código de la Circulación distribuirá las competencias sancionadoras, entre los gobernadores civiles de la provincia en que se hubiere cometido la infracción, y la sanción por infracciones a normas de circulación en vías urbanas, en las que el tráfi-

---

<sup>255</sup> Decreto de 28 de marzo de 1933.

co esté regulado por disposiciones municipales, que correspondía, por delegación de los gobernadores civiles, a los respectivos alcaldes (art. 277).

El artículo 280. II, del Código de la Circulación establecía la obligación de formular denuncia a los miembros del cuerpo de la Guardia Civil y a los agentes encargados del servicio de vigilancia del tráfico. Se resalta aquí la función de las Policías Municipales sobre el aspecto corporativo.

A las Policías Municipales se refiere el art. 286. III, del Código de la Circulación para incluirlas entre las Fuerzas de Seguridad<sup>256</sup>, al decir: "Vencido el plazo de cinco días sin que la multa con sus recargos, hubiese sido satisfecha, las Jefaturas Provinciales de Tráfico llevarán a cabo la suspensión acordada, en la forma prevista en el artículo 289 de este Código y con el auxilio de las Fuerzas de Seguridad, incluso las Policías Municipales".

#### IV.5. El control del poder central sobre la Administración Local. Etapa franquista

La etapa franquista, que surge tras la Guerra civil española, anula dos elementos básicos de la República: la democracia y la descentralización<sup>257</sup>.

Como principio de organización política, el totalitarismo significaba por supuesto la dictadura. Ello provoca la abolición del federalismo y el autogobierno local, la destrucción virtual de las instituciones políticas liberales, tales como los parlamentos y el poder judicial independiente, y la reducción del sufragio al plano de los plebiscitos cuidadosamente manejados<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> La omisión de los Cuerpos de Seguridad se entiende por el carácter militar de las Fuerzas del Orden Público del Estado. Esto apoya la distinción entre Fuerzas de carácter militar y Cuerpos de carácter civil, expuesta en el Capítulo I.1.2.

<sup>257</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Ob. cit.*, p. 313.

<sup>258</sup> GEORGE H. SABINE, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de cultura económica, traducción al español de Vicente Herrero, undécima reimpresión en España, 1981, p. 653, la primera edición en inglés de 1937, lleva por título *History of Political Theory*.

El decreto de 5 de septiembre de 1936, inmediato a la sublevación, permite anular la composición democrática de los órganos de los Entes locales. La relevancia política en el territorio recaerá entonces sobre el gobernador civil.

El 24 de julio de 1939, el gobierno civil de Jaén<sup>259</sup>, en cumplimiento de instrucciones del Ministro de la Gobernación reclama del alcalde de Jaén información sobre la situación, "solicitando memoria sucinta ajustada al siguiente guión:

1º Administración Local.- situación económica y administrativa de ese Ayuntamiento. Depuración de personal".

El alcalde le responde, el 3 de agosto de 1939, del siguiente modo: *"Reintegrado en su empleo el personal que, por desafectación, declaró cesante el régimen rojo, se ha decretado la separación de los empleados nombrados durante la dominación marxista y, previos los informes reservados que se estimaron oportunos, se clasificó al personal en dos grupos afectos y dudosos"*.

El texto esencial de este periodo es la Ley de Régimen Local de 1955, aprobado por decreto de 24 de junio de 1955, texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.

El artículo 255 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, de 30 de mayo de 1955, determinaba las siguientes funciones de la Policía Municipal:

- a) Vigilancia y ordenación del tráfico.
- b) Policía judicial.
- c) Orden público
- d) Cooperación a la representación corporativa.
- e) Las demás que le correspondan o se le encomienden<sup>260</sup>.

La Ley 7 de noviembre de 1957, autoriza al Gobierno para el establecimiento de regímenes especiales en las grandes ciudades. La previsión se cumple mediante Ley delegada de 23 de mayo de 1960 para Barcelona (modificada en parte por el Decre-

---

<sup>259</sup> Archivo Histórico Municipal de Jaén, legajo 226 (17).

<sup>260</sup> Cláusula de apertura a un concepto amplio de policía municipal, por el control ejercido sobre los Ayuntamientos.

to-Ley 5/1974, de 24 de agosto, de creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona) y la Ley delegada de 11 de julio de 1963, para Madrid.

La Ley de 23 de julio de 1966, reguló los regímenes especiales para los municipios y entidades locales menores, creadas por el Instituto Nacional de Colonización.

Durante esta etapa el control que ejerce el poder central sobre la Administración local, tiene tres manifestaciones esenciales:

Primero.- La estrecha dependencia del alcalde respecto del Gobierno, pues correspondía al entonces ministro de la gobernación el nombramiento de todos los alcaldes de capitales de provincia y de los municipios de más de 10.000 habitantes y al gobernador civil el resto.

El alcalde, cuyo cargo era de duración indefinida, constituye el último eslabón de la cadena de mando del Gobierno en materia de orden público, que actúa como un delegado gubernamental. El mismo carácter dependiente y subordinado respecto del gobierno central tenían los Cuerpos de Policía Municipal.

Segundo.- La Ley de Régimen Local de 1955, se caracteriza por el principio de la indiferenciación de competencias. Su artículo 101, recoge un largo listado de competencias municipales, pero sin impedir que el Estado pueda actuar, especialmente al dictado de la legislación sectorial, con relación a las mismas materias. Se sostiene que más que competencias se le atribuía al municipio una mera capacidad de actuar.

Tercero.- La Ley contempla un detallado sistema de tutela mediante la suspensión de actos, tanto por motivos de legalidad como de oportunidad, especialmente desarrollados en la legislación sectorial.

Se atribuye a la competencia de los municipios la policía urbana y rural; la policía de abastos; vías públicas urbanas y rurales; conservación del patrimonio y la defensa forestal; transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos; estaciones, puertos y aeropuertos; extinción de incendios, salvamento, defensa pasiva; protección de personas y bienes; policía de construcción, fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos; fiestas religiosas y profanas tradicionales; protección de menores y el cumplimiento de la obligación escolar, sanción con multas de la falta de asistencia a la escuela y la guardería rural como una obligación mínima.

Para el cumplimiento de las competencias municipales, se atribuye al alcalde la dirección e inspección de los servicios municipales y de la policía urbana y rural y de subsistencias. Podía dictar los bandos y disposiciones que resulten convenientes<sup>261</sup>.

Recoge el Capítulo VI, de la Ley de Régimen Local de 1955, "De los bienes municipales, del TÍTULO IV "DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL", el concepto patrimonial de los bienes municipales como título de intervención. El artículo 182 expresa: "*El Patrimonio de las Entidades municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenecen*". Clasifica los bienes municipales en bienes de dominio público (inalienables, imprescriptibles e inembargables) y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público pueden ser de uso y servicio público; los patrimoniales son de propios y comunales.

Expresa el artículo 184, la competencia tradicional y diríamos fundamental de la policía urbana, al decir: "*son bienes de uso público municipal, de conformidad con el párrafo primero del artículo 344 del Código civil, los caminos, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de servicio general cuya conservación y policía sean de competencia del Municipio*".

El proceso de industrialización y expansión urbana de los años sesenta, obligó a reformar el régimen local. La reforma se realiza por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, desarrollada en materia de función pública y contratación local por el RD 3.046/1977, de 6 de octubre. El art. 97 de este real decreto encuadraba a la Policía Municipal en el subgrupo del personal de servicios especiales, dentro del grupo de funcionarios de administración especial.

En su artículo 98, el RD 3.046/1977 establecía lo siguiente:

"98.1. La Policía Municipal tendrá a su cargo la ejecución, de acuerdo con la legislación general, de las medidas de policía emanadas de las autoridades competentes y, en especial, la vigilancia y ordenación del tráfico, la cooperación a la representación corporativa y otras análogas que se le atribuyan. Además, tendrá la de auxilio al orden público en general y, en su caso, la de policía judicial con arreglo a las leyes".

---

<sup>261</sup> El Tribunal Supremo tiene declarado que cuando nos encontremos en presencia de una regulación general, la potestad normativa debe canalizarse a través de una Ordenanza. SSTS. de 28 de diciembre de 1977 y 18 de octubre de 1983.

El artículo 99 establecía, así mismo, que la Policía Municipal sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que la Dirección General de Administración Local autorice su creación en los de censo inferior. Donde no exista, su misión se llevará a cabo por los Auxiliares de la Policía Municipal, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Agentes, Alguaciles o análogas.

Dentro de cada Municipio, la Policía se integraba en un Cuerpo único, aunque podían existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía municipal correspondía en cada Entidad al Jefe del Cuerpo.

Orgánicamente, la Policía municipal estaba integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrían existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podían crearse en los municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva, los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia.

El ingreso como Guardia de la Policía municipal se hacía por oposición, exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinasen.

Reglamentariamente se determinaría la forma de cubrir la jefatura del Cuerpo según exista o no escala técnica o de mando, los ascensos dentro de cada escala, el número de subordinados de cada empleo para que exista el superior, las normas sobre instrucción y disciplina, las incompatibilidades específicas, la calificación de determinadas faltas y la sanción de recargo en el servicio como modalidad para las faltas leves.

Este párrafo 6º del artículo 99 del RD 3.046/1977, de 6 de octubre, sobre el desarrollo reglamentario, no se llegó a desarrollar. La laguna fue cubierta, en parte, por los reglamentos de policía municipal de los respectivos ayuntamientos.

Estos reglamentos se elevaban al gobernador civil de la provincia, para que advirtiera, en su caso, las posibles ilegalidades del mismo, bajo la cobertura del artículo 109, de la Ley de Régimen Local de 1955.

Entre las disposiciones dictadas con anterioridad a la Constitución Española de 1978, merecen ser mencionadas las siguientes:

- a) La Ley de Policía de 8 de marzo de 1941 y la Ley de 30 de julio de 1959 sobre Orden Público.
- b) Decreto 823/1975, de 23 de abril, sobre funcionarios de la policía municipal y cuerpos armados de las corporaciones locales.
- c) Real Decreto 2727/1977, de 15 de octubre, por el que se regulan los vigilantes nocturnos y su Orden de desarrollo de 9 de enero de 1978.

La apertura del proceso constituyente, anterior a la Constitución Española de 1978, produjo una definición previa del modelo constitucional en materia de régimen local. Se publica la Ley 47/1978, de 7 de octubre, que deroga la Ley de Bases de 1975, con excepción de la base 47. Esta Base habilita al Gobierno para proceder a dejar sin efecto los procedimientos de fiscalización, control y tutela del Estado sobre las Corporaciones locales. La habilitación sería utilizada por el Gobierno mediante la publicación del RD 1710/1979, de 16 de junio.

Por otra parte la Ley 30 /1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales, modifica el sistema electoral vigente mediante la introducción del sistema de partidos y la representatividad de todos sus órganos de gobierno. Fruto de esta Ley se celebraron las elecciones de marzo de 1979.

La doctrina constitucional sobre la autonomía local se decanta, por declarar inconstitucional la posibilidad, que contenía la Ley de Régimen Local de 1955, de excluir del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa determinados acuerdos de suspensión.

Opina esta doctrina que "el art. 137 de la C.E. delimita el ámbito de los poderes autónomos circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias *propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo*".

Añade que "el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad –y no de oportunidad– sobre el ejercicio de las competencias, si bien el control no puede ser genérico e indeterminado de forma que sitúe a las Corporaciones locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica respecto a la Administración estatal o autonómica, sino de carácter concreto y respecto de supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma o del Estado".

La respuesta a dicha doctrina fue el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, tramitado luego como Ley 40/1981, de 28 de octubre. Regulaba esencialmente el procedimiento de toma de decisiones de los órganos locales, el régimen de controles y de suspensión de acuerdos y aspectos de la Hacienda local.

Los artículos 103, 105 y 106 de la Constitución Española de 1978, establecen los principios y mandatos constitucionales que disciplinan la actividad administrativa y su control, así como la posición básica del ciudadano ante la Administración, mandatos que son aplicables a todas las Administraciones Públicas<sup>262</sup>.

---

<sup>262</sup> STC 85/1983, de 25 de octubre.



## Capítulo V

### MODELOS POLICIALES LOCALES EN EL DERECHO COMPARADO

Como expone IZU BELLOSO<sup>263</sup>, "muy pocos países del mundo pueden organizar su sistema policial de forma tan simple, que únicamente exista un cuerpo de policía bajo la dependencia de una sola autoridad. En la mayor parte de los países coexisten varios cuerpos de policía con una dependencia orgánica diversa, más o menos descentralizada".

Manuel BALLBE<sup>264</sup> expresa que "el modelo de pluralidad policial es el que se da en los países más avanzados cultural y democráticamente y este dato debería infundir cierta seguridad y contribuir a que en vez de gastar energías en criticar la pluralidad policial, se contemplasen los aspectos positivos del modelo y se trabajase para su perfeccionamiento".

El estudio de la policía hace imprescindible la referencia previa a dos sistemas policiales, el francés y el angloamericano, hasta cierto punto contrapuestos y representativos de los modelos de policía que existen en los países democráticos.

---

<sup>263</sup> IZU BELLOSO, Miguel José, *La Policía Foral de Navarra*, Pamplona, Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, 1991, p. 159.

<sup>264</sup> BALLBE MALLOL, Manuel, "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 5, p. 38.

## V.1. El modelo policial francés y países bajo su influencia

En Francia, hacia el siglo VI, la policía representaba el ejercicio de la función de proteger a los ciudadanos y los bienes, pero en el siglo XIV, con Carlos V, la policía se convierte en un instrumento de control despótico del rey.

En el siglo XVIII, el puesto de inspector de policía, muy deseado por las múltiples ventajas pecuniarias que comportaba, se ocupaba tras pagar fuertes sumas de dinero, sumas que se recuperaban mediante el ejercicio de la corrupción y la explotación de las voluntades de los ciudadanos<sup>265</sup>.

Durante el reinado de Luis XIV, la policía de París estaba bajo la dirección de un lugarteniente general. Los policías ostentaban los poderes locales, espían a los nobles y aseguraban la protección de la población rural.

A partir de febrero de 1800, FOUCHÉ crea la policía francesa estatalizada, con los omnipotentes comisarios generales al frente de la misma. Esta institución se convierte así en puro medio de gobierno<sup>266</sup>.

Bajo la Revolución francesa Napoleón utilizará a los agentes provocadores para detener a los enemigos de la revolución, mediante la práctica del espionaje y el contraespionaje. En París se crearon seis comisarías de policía y en provincias la Gendarmería aseguraba la protección de las ciudades de más de 5.000 habitantes. En 1817 se instaura la "Sûreté nationale", que, como policía judicial, debía y debe esclarecer los delitos.

En la actualidad, todas las fuerzas policiales están nacionalizadas. Encontramos la Gendarmería Nacional, cuerpo de carácter militar, y los cuerpos civiles dependientes de la Dirección General de la Policía Nacional, denominados Direcciones operativas. Son cuatro:

1. Seguridad Pública, que garantiza el orden público en las ciudades de más de 10.000 habitantes, a través de comisarías urbanas. Dentro de esta Dirección se hallan las Compañías Republicanas de Seguridad, reservas móviles con estructura militarizada, que intervienen para restablecer el orden en casos de alteración grave del mismo y en otras misiones.

---

<sup>265</sup> BRIEN, Pierre, *Fonctions et organisation de la Police*. Québec, Editions Préfontaine inc., 1983, p. 4.

<sup>266</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego, *El aparato policial en España*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 34.

2. Policía Judicial, encargada de la investigación criminal. Implantada en los niveles local, regional y central (en este se hallan los servicios más especializados), colabora estrechamente con los Tribunales.
3. Información General. Servicio de información que también controla las fronteras y aeropuertos.
4. Vigilancia del territorio. Se trata de un servicio de contraespionaje.

La Gendarmería Nacional depende del Ministerio de Defensa y tiene un ámbito de actuación preferentemente rural. Cuenta también con unidades especializadas.

El sistema policial francés tendrá influencia en los siguientes países, considerados como sistemas policiales monistas<sup>267</sup>:

- a) Luxemburgo cuenta con algo más de 300.000 habitantes y dispone de dos cuerpos de policía diferentes, uno civil, la Policía, que ejerce sus competencias en las poblaciones más numerosas, y otro militar, la Gendarmería, que se ocupa de las zonas rurales. Ambos tienen el mismo estatuto y academia de formación, con una dependencia tripartita: del Ministro de la Fuerza Pública en lo concerniente a la organización, administración, formación y disciplina; del Ministro del Interior en lo relativo a la policía administrativa y mantenimiento del orden y aplicación de las leyes, y del Ministro de Justicia en lo concerniente a la policía criminal y control de extranjeros<sup>268</sup>.
- b) Suecia que inicialmente disponía de una organización policial de base local, ha evolucionado hacia un mayor control central. Desde 1965 todas las fuerzas locales forman una policía nacional única, dependiente del Ministerio de Justicia, a través del Consejo Nacional de Policía. Este se forma por representantes del Parlamento. La Policía se reparte por los 24 condados y 119 distritos en que se divide el territorio nacional.

---

<sup>267</sup> Puede verse a VALRIBERAS SANZ, Ángel, *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*, Ministerio del Interior y Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 1999, pp. 91 a 97, donde los modelos policiales europeos los clasifica en monistas, pluralistas y de Estados Federados. JAR COUSELO, Gonzalo, en *Modelos Comparados de Policía*, edición del Ministerio del Interior-Dykinson, Madrid, 2000, analiza el sistema centralizado (francés), el descentralizado (británico), federal (alemán) y de federalismo asimétrico (canadiense).

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 95.

- c) Dinamarca dispone de un solo cuerpo, dependiente directamente del Estado. Es consecuencia de la unificación del elevado número de Policías municipales, en el año 1938<sup>269</sup>.
- d) Irlanda cuenta con una sola policía la *Garda Síochána*, de carácter civil, que bajo la dependencia del Ministerio de Justicia se encarga de labores de policía judicial, de la administración penitenciaria y del control del régimen de extranjería.
- e) Grecia ha realizado un proceso de unificación de la Gendarmería y las Policías urbanas, para formar la "*Elleniki Astinomia o ELAS*", dependiente del Ministerio de Orden Público. Existen otros cuerpos especiales como la Policía del puerto de Atenas, dependiente del Ministerio de Marina y la Guardia Aduanera, dependiente del Ministerio de Finanzas.
- f) Bélgica cuenta con tres fuerzas de seguridad interior: *La Gendarmería*, que data de la ocupación francesa en 1795. Depende conjuntamente del Ministro de Justicia y del Ministro del Interior. Tiene competencias en materia de policía administrativa y policía judicial; *la Policía judicial* que depende del Ministerio de Justicia y *las policías comunales* (municipales), en número de 589 cuerpos dependientes de los respectivos alcaldes. Las policías comunales disponen de uniformidad común y se ocupan de la prevención y represión en su término de las faltas y delitos menores, mantenimiento del orden público, circulación y policía administrativa.

El sistema policial belga es complejo y presenta importantes problemas de coordinación al carecer de un órgano centralizador unitario<sup>270</sup>. La coordinación se efectúa a través de múltiples comisiones, consejos, comités y órganos *ad hoc* creados para resolver acontecimientos determinados.

- g) Portugal, con indudable influencia francesa, se organiza en una *Policía de seguridad pública*, de carácter civil, uniformada, bajo la dependencia del Ministerio del Interior; en la *Guardia Nacional Republicana*, de carácter militar dependiente a la vez del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior; y *la Policía judicial* dependiente del Ministerio de Justicia. Otros Cuerpos especializados son la Guardia Fiscal, la Policía marítima y la Policía económica.

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 208.

- h) Polonia y Hungría, en la Europa Central, y Noruega e Islandia en la Europa del Norte, también se cuentan entre los modelos monistas<sup>271</sup>. Senegal, en el continente africano, funda su Gendarmería en 1843, y la "*Sûreté nationale*" la constituye en 1978.
- i) En Italia coexisten dos grandes cuerpos policiales: la Policía Estatal que es una policía uniformada, de carácter civil, dependiente del Ministerio del Interior, con competencias en zonas urbanas y el Arma de Carabineros, de carácter militar, dependiente del Ministro de Defensa, con competencias en zonas rurales. Estos cuerpos se complementan con la Guardia de Finanzas, el Cuerpo de Funcionarios de Prisiones, el Cuerpo de Guardias Forestales del Estado.

El Ministerio del Interior asegura la coordinación en Italia, de todos los cuerpos policiales, incluidas las Policías Municipales, a través del *Comité Nacional del Orden y la Seguridad Pública*, como órgano consultivo. Como órganos encargados de impulsar las iniciativas en materia de coordinación actúan las *Conferencias Interprovinciales*. El órgano de coordinación en materia de policía judicial, es el *Consejo General para la Lucha contra el Crimen Organizado*.

En Italia el Prefecto tiene competencia para aprobar *planes coordinados de control del territorio*, y para su elaboración cuenta con el *Comité Provincial para el Orden y la Seguridad Pública*<sup>272</sup>.

## V.2. Modelo policial angloamericano y países bajo su influencia<sup>273</sup>

En Inglaterra, en el siglo XI, por el *Mutual Pledge System* (Sistema de Promesa Común), cada miembro de la comunidad debía responsabilizarse de sus acciones propias y de las acciones de sus vecinos. Las asociaciones locales de ciudadanos estaban formadas para ocuparse del mantenimiento de la paz y el orden públicos. Tras la

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>272</sup> VALRIBERAS SANZ, Ángel, *Cuerpo Nacional de Policía*, *Ob. cit.*, pp. 207 y 208.

<sup>273</sup> Las líneas que siguen se basan principalmente en el análisis comparativo que realiza José M. RICO, *Policía y Sociedad democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, concretamente en "Sistemas comparados de policía". También seguimos a Pierre BRIEN, *Fonctions et organisation de la Police*, Québec, Editions Préfontaine inc., 1983. Para una visión actual de la Policía en Francia, Alemania, Gran Bretaña y Canadá hemos consultado a JAR COUSELO, Gonzalo, *Modelos comparados de Policía*, Ministerio del Interior-Dykinson, Madrid, 2000.

comisión de un crimen, todos los ciudadanos debían alertar a la autoridad. Cada ciudadano debía averiguar y perseguir a los criminales, y detenerlos para evitar toda amenaza a la Corona.

En cada comunidad, el *bailiff* (alguacil o administrador) se ocupaba de la administración de justicia. El *shérif* perseguía y arrestaba a los criminales y los condes eran responsables ante el rey del mantenimiento del orden. Cada grupo de diez familias formaba un *tithing* (diezmo) y en cada *tithing* se designaba un *constable* (guardia o policía). Su función era comprobar que los ciudadanos cumplieran con sus responsabilidades de seguridad en el territorio.

Hacia 1285, con el Estatuto de Westminster, por el *Watch and Ward System* (Sistema de Vigilancia y Guardia), los constables verán sus poderes reforzados. Debían velar por la protección de las propiedades contra el fuego, guardar las puertas de la ciudad y proceder al arresto de los malhechores entre la puesta y la salida del sol.

Los principios del *Watch and Ward System*, se expresan en los tres puntos siguientes:

- 1). Las responsabilidades del grupo se extienden a 100 familias, donde los hombres entre 15 y 60 años debían asegurar eficazmente el mantenimiento del orden.
- 2). Se hace renacer el sistema de *Hue and Cry* (protesta clamorosa, revuelo, a semejanza de nuestro Somatén). Además, los *shérifs* debían perseguir a los criminales por todas partes, hasta conseguir el arresto. La omisión de la colaboración por los ciudadanos, en los procesos de aprehensión de un criminal, comportaba penas para los infractores.
- 3). Por el sistema de *Watch and Ward*, las puertas de la ciudad debían permanecer cerradas entre la puesta y la salida del sol.

Hacia 1361, los reyes designaban a los jueces de paz, a fin de asistir a los *shérifs* en el mantenimiento del orden. Los *constables*, designados por los jueces de paz, debían ajustarse a las funciones siguientes:

- Supervisar los guardias nocturnos.
- Investigar sobre los crímenes.
- Establecer y organizar los somatenes o policía cívica voluntaria y comprobar la aplicación del *Hue and Cry System*.
- Custodiar a los detenidos.

- Obedecer las directrices de los jueces de paz y ejecutar sus mandatos.

El principio de responsabilidad colectiva sufrirá entonces un declive. Durante los siglos XV y XVI, los constables comenzarán a pagar salarios a unos sustitutos suyos. Pero estos sustitutos estaban mal retribuidos y los constables decayeron. Ante esto, los comerciantes contratarán sus propios policías, para guardar las propiedades y para recuperar los bienes desaparecidos.

En 1663, Carlos II instaura el sistema de policía nocturna, con 1.000 guardias en servicio desde la puesta hasta la salida del sol. En 1737, Jorge II permite a las ciudades el establecimiento de tasas especiales, a fin de permitir la organización de los servicios de policía.

En 1748, Henry Fielding, crea los *Bow Street Runners*. Su función era la de perseguir y arrestar a los sospechosos y su presentación inmediata ante el magistrado. Estos policías pondrán en marcha un sistema de información con todos los centros policiales de Inglaterra, para hacer circular por todo el país la descripción del sospechoso buscado y de ese modo permitir su identificación.

En 1772, William Pitt crea siete nuevos puestos de policía, cada uno con funcionamiento autónomo. El puesto era dirigido por tres jueces de paz. Cada uno de los jueces contaba con seis policías o constables a su disposición.

Hacia 1785, se organiza una policía montada para asegurar las rutas hacia Londres.

En 1829, Robert Peel <sup>274</sup> tras un período de depresión y hambruna, elabora una ley de mejora de los servicios de policía, en el interior de la metrópolis y sus alrededores. Se crea en ese año la Policía Metropolitana de Londres, conocida como *Scotland Yard*. A pesar de nacer como un servicio esencialmente municipal, esta asume pronto funciones de protección de la Familia real y del Gobierno, fichero de condenas y huellas dactilares, terrorismo, colaboración con otros cuerpos y otras funciones.

A partir de ella se crearon diversas policías locales dependientes de los condados o de los grandes municipios, hasta el número de 181 cuerpos antes de la Segunda Guerra Mundial. El Parlamento se hacía responsable de la financiación de la policía. La oficina central se organizaba en dos comisarías, dependientes del *Home Office* o

<sup>274</sup> De ahí su nombre popular de *Bobys*.

Ministro del Interior, y cada distrito de policía tenía a su cabeza un superintendente. Mil policías desarmados fueron repartidos en seis divisiones y afectos a las patrullas dispersas por el interior de la villa de Londres, bajo los siguientes principios:

- El servicio de policía debía ser estable y eficaz.
- Los cuerpos de policía estarían bajo el control del gobierno.
- La eficacia de la policía podía significar la disminución de la criminalidad.
- La difusión de la descripción o reseña de los criminales se hacía necesaria.
- El reparto del personal policial debía realizarse en consideración a criterios de tiempo y de espacio.
- Los policías debían respetar las ideologías de ciertos grupos de ciudadanos.
- La formación y el entrenamiento de los policías serían obligatorios.
- Los puestos o comisarías de distrito de los servicios de policía debían estar bien localizadas y accesibles.
- Las tres funciones principales de los policías serían:
  - La prevención del crimen.
  - La protección de la vida y la propiedad.
  - El arresto de los sospechosos.

En 1835 se acuerda para cada corporación municipal, el poder de establecer su propio servicio de policía en la forma que ella decidiera y atender a su administración y su financiación.

En 1839, la ley de policía rural permite a cada condado disponer al menos de un policía por cada 1.000 habitantes. El *Home Office* (Ministro del Interior) estableció los reglamentos relativos a salarios y a la disciplina de los servicios de policía y aprueba la designación de los jefes de policía.

En 1842 era obligatorio para cada condado poseer su propio cuerpo de policía. Dos inspectores efectuaban las visitas a cada servicio de policía y daban su informe al Secretario de Estado sobre su eficacia. Aquellos cuerpos que recibían el *certificado de eficacia*, el Estado les abonaba hasta el 25 % de los costes relativos a los salarios y al vestuario del servicio.

En 1856, se crea en *Scotland Yard* la primera división de investigación criminal. Unos 800 detectives se encontraban bajo la dirección de Howard Vincent.

A partir de la Ley de Policía de 1964, el Ministerio del Interior ha ido asumiendo ciertos poderes sobre el conjunto de los Cuerpos de Policía, poderes que se refieren a inspección, determinación de sueldos y condiciones de trabajo, gestión de servicios comunes (laboratorios, escuelas), medidas disciplinarias, etcétera.

La Ley de Policía de 1984, establece las responsabilidades y funciones de los tres pilares de la organización policial británica: el Ministro del Interior, con las funciones de aprobación de los presupuestos necesarios para el servicio policial y de dictar órdenes y circulares relativas a la administración y condiciones de servicio. La autoridad local es responsable del mantenimiento y consecución de una policía eficaz, designación de los jefes oficiales de policía; provisión de edificios, vehículos y equipo necesarios para el logro del servicio policial. El jefe de policía es responsable de la dirección, coordinación y supervisión de los miembros del cuerpo.

En Inglaterra existen cuatro tipos de organizaciones policiales<sup>275</sup>:

- 1) Los cuerpos de policía de condado.- Están bajo la autoridad de un constable en jefe, dependientes de un *standing joint committee*. El consejo municipal no tiene el control del comité, ni de sus costes, pero ante cuestiones disciplinarias y de promoción relevan a su constable en jefe. El cuartel general de policía está situado en la capital del condado.
- 2) Los servicios de policía de las corporaciones municipales (*borough police*), se crean en virtud de la *Municipal Corporations Act de 1835*. Un comité de supervisión determina el número de policías por puesto o jefatura, e impone las medidas disciplinarias que fueran necesarias. Un superintendente es responsable de cada distrito y, por orden jerárquico, trabajan a sus órdenes los inspectores, los sargentos y los constables.
- 3) El Servicio de Policía del Gran Londres, dependiente del Secretario de Estado.- Este cuerpo de policía está bajo la dirección de un comisario y cinco comisarios adjuntos; todos son jueces de paz y responsables de una división. La jerarquía de servicio es la siguiente: A los comisarios adjuntos le siguen los inspectores en jefe, después los inspectores o inspectores detectives, los sargentos de puesto o sargentos detectives, y por último los constables. Este servicio de policía, que cuenta además con una unidad de planificación, se estructura de la forma siguiente:

<sup>275</sup> En Irlanda del Norte es el único lugar donde existe una única policía estatal.

- Departamento A: administración y operaciones.
- Departamento B: circulación y transportes.
- Departamento C: investigación y laboratorios.
- Departamento D: formación y comunicación.

4) El servicio de policía de la villa de Londres que está bajo el control del Consejo municipal. Un comisario tiene aquí plenos poderes. El servicio de policía está sujeto a las inspecciones del Ministerio del Interior y podrán acordarse subvenciones hasta un total del 50% de sus gastos.

Montserrat CUCHILLO<sup>276</sup> señala, que a partir de la entrada en vigor de la *Local Government Act* de 1985, y de la consiguiente abolición de los condados metropolitanos, la estructura local se articula a través de:

1. Los distritos en que se subdividía (hasta el año 1985) cada uno de los antiguos condados metropolitanos.
2. Un organismo de carácter mixto –*County Police Authority*– que asume, en el territorio de cada condado metropolitano, las funciones de policía del condado, integrado por miembros electos (concejales), y por un número igual de magistrados. Las competencias en materia de Policía fueron modificadas para ampliar las potestades de control y supervisión del Ministerio del Interior.

Menciona VALRIBERAS SANZ, la inexistencia en Gran Bretaña de unas estructuras permanentes de coordinación entre las fuerzas de policía<sup>277</sup>. Esto se explica, como hace Montserrat CUCHILLO, porque las modalidades de intervención e incidencia del Gobierno central en la esfera local, parten de las nociones de control<sup>278</sup>.

La inspección como técnica de control central de la actividad local, respecto de determinadas materias en su conjunto, tiene gran tradición en el Reino Unido. La inspección fue introducida por la *Poor Law (Reform) Act* de 1834, y fue la primera me-

---

<sup>276</sup> CUCHILLO FOIX, Montserrat, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 420.

<sup>277</sup> VALRIBERAS SANZ, Ángel, *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*, Ministerio del Interior y Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 1999, p. 208.

<sup>278</sup> CUCHILLO FOIX, Montserrat, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, *Ob. cit.*, p. 335.

dida de intervención de la organización administrativa central en la esfera local, sancionada por el ordenamiento desde la Revolución del año 1688, articulada como instrumentos de asesoramiento e información de las autoridades locales, a partir de los Inspectores de Su Majestad.

La Inspección de policía se reguló por la *Police Act* de 1964 y la *Housing Act* de 1980. La de Bomberos por la *Fire Service Act* de 1947.

La Inspección cumple en Gran Bretaña la función de canalizar y vertebrar en gran medida, la comunicación y coordinación entre la organización administrativa central y las autoridades locales.

Los Inspectores de policía (*Inspectors of Constabulary*) asumen funciones no solo de control, sino que también ejercen funciones de asesoramiento, coordinación e información de las autoridades locales.

En este sentido, el informe de la *Royal Commission on the Police* señalaba entre los deberes del servicio de inspección: "garantizar la difusión de los resultados de las investigaciones centrales entre las fuerzas inspeccionadas, y la aplicación por éstas de las nuevas técnicas y conocimientos. Elaborar informes acerca de los programas de actuación orientados a promover la colaboración entre las fuerzas de policía y el desarrollo de los servicios auxiliares"<sup>279</sup>.

En caso de crisis social grave, como la huelga de los mineros de 1984 y 1985, se activa el *National Reporting Centro*, comité animado por la *Association of Chief of Police*, que centraliza la información y coordina la acción de las fuerzas de policía sobre el terreno (salvo en Escocia).

Los sistemas policiales considerados bajo la influencia británica, son los siguientes:

a) En Estados Unidos la organización de la policía ha sido tradicionalmente local, influenciada por los sistemas de *Watch and Ward* y de *Hue and Cry*. En la mayoría de los condados existe la figura del *sheriff*, cargo electivo por un periodo de dos a cuatro años, asistido por otros agentes y, en algunos Estados, por guardias rurales

<sup>279</sup> *Report of the Royal Commission on the Police* (1962) párrafo 137, recogido de CUCHILLO FOIX, Montserrat, *La reforma del régimen local...*, Ob. cit., p. 337.

también electivos y no profesionales. En los núcleos urbanos suele existir un cuerpo metropolitano de policía profesional, dependiente de la autoridad local.

A lo largo de todo este siglo se ha producido una tendencia hacia la centralización, mediante la creación de cuerpos de policía dependientes de los gobernadores de los Estados. En la actualidad, el modelo policial americano se estructura en los tres niveles siguientes: Federal, Estatal y Municipal y de Condado.

El principal organismo federal es la Oficina Federal de Investigación (FBI), que en su origen se denominó Oficina de Investigación. Se designó a J. Edgar Hoover como su director, el 10 de mayo de 1924, y ostentó el cargo hasta el año 1972. Hoover procede a la selección de 441 agentes especiales, según normas profesionales muy estrictas, tanto desde el punto de vista de las calificaciones académicas, como desde el punto de vista de las aptitudes y de la personalidad de los candidatos.

Dependiente del Ministerio de Justicia, el FBI investiga determinados delitos atribuidos especialmente, como secuestros, asaltos a bancos, crimen organizado, y presta su colaboración y servicios especializados a las policías locales y estatales.

Otros servicios especializados de nivel federal son la Oficina de Narcóticos, el Servicio Secreto del Departamento del Tesoro, la Oficina del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego. Otros cuerpos especiales son: el del Distrito de Columbia, la Patrulla de Fronteras, del Puerto de Nueva York, la policía auxiliar de defensa civil. Todo ello dota al modelo policial estadounidense de especial complejidad.

- b) En Canadá existen tres niveles de organización policial: La Gendarmería Real de Canadá, dependiente del Ministerio del Procurador General, que aplica las leyes federales de todo el territorio canadiense, las leyes provinciales y el código penal en ocho provincias y dos territorios y en diversos municipios con los que tiene un convenio.

En dos provincias, Ontario y Quebec, existen servicios de policía propios, que aplican las leyes provinciales y el código penal en los respectivos territorios provinciales.

En diversos municipios existen servicios de policía que aplican las leyes provinciales, el código penal y las normas municipales. En zonas metropolitanas suelen existir servicios agrupados. La situación del sistema policial municipal en Canadá y en Quebec no es diferente de los de Inglaterra o los Estados Unidos.

c) Holanda dispone de una Policía Nacional de carácter civil, dependiente del Ministro de Justicia (*Rijkpolitie*), con competencias en los municipios de menos de 25.000 habitantes. Las Policías municipales, también de carácter civil, tienen competencias sobre los 148 municipios de más de 25.000 habitantes bajo la autoridad del burgomaestre, designado por el Gobierno central mediante real decreto, para presidir el consejo municipal por un periodo de seis años. Pero el poder político lo ejerce el Ministerio del Interior que controla la organización y funcionamiento de las policías municipales a través del reclutamiento, la formación y la financiación.

### V.3. El modelo policial federal alemán

La primera fuerza de orden público y seguridad de la historia de Alemania fue la Orden Teutónica, inicialmente constituida para la cruzada y *–ad maiorem Dei gloriam* a mayor gloria de Dios– y posteriormente "a mayor gloria de la Orden" y de sus propios intereses, a menudo enfrentados a los de la Iglesia Madre, actuando como un poder omnímodo y monopolístico con absoluta preeminencia sobre el resto de organizaciones y estructuras.

Muchas de las características más emblemáticas de la Administración Pública y policial del sistema prusiano y de todo un sistema administrativo y estatal, con vigencia incluso actual, como son la centralización y la jerarquía por citar algunas, se configuran en la institución canónico-militar que fue la Orden Teutónica. Esta fue el origen del Estado y del modelo de organización administrativa prusiana. La historia de Alemania está inseparablemente ligada a la policía y a sus diferentes modelos de Estado.

En la Prusia preimperial existían tres fuerzas de policía diferenciadas:

- *La Gendarmerie*- o "Policía del Estado", se integraba en el ejército y su principal función era la guardia y vigilancia rural, bajo la dependencia del Jefe de la Administración o *Landrat* –figura equivalente al Gobernador Civil español o al Prefecto francés–.
- *La königliche Schutzmannschaft*- "Cuerpo de Policía Real", que cumplía funciones propias de policía política, desplegándose en las ciudades donde abundaban movimientos liberales.

– *Las Kommunale Ortspolizeibehörde*- "fuerzas de policía locales y comunales" que tuvieron un destacado papel en las zonas industriales que se transformaron en grandes aglomeraciones urbanas durante los inicios del siglo XX. En 1901, se estableció en Düsseldorf la primera Escuela de Policía Municipal –*Komunalpolizeischule*–. En 1909, en algunas ciudades de la cuenca del Ruhr, la policía municipal fue transformada en estatal y con ello militarizada.

El *Burgmeister* era el jefe de la policía municipal y además tenía funciones como delegado del Estado.

La concepción del Estado prusiano se asemejaba al "Estado policía". El conjunto de las actividades administrativas de supervisión, inspección y control, eran ejercidas por el cuerpo de policía. Según KEMPER, en 1850 esta actividad comprendía:

"La vigilancia nocturna, policía de extranjeros, policía de espectáculos, policía de salud pública, policía de inspección de seguros, policía sanitaria, policía de culto, policía de enseñanza, policía del orden y de la moral pública, policía de comercio y de las industrias, policía de pesas y medidas, policía de construcción, policía de incendios, policía viaria, policía de bosques, rural y agrícola, policía de ríos, policía canina. Asimismo, comprendía funciones de registro de nacimientos, muertes y matrimonios, censo canino, policía fiscal, y de recaudación, reclutamiento y situaciones de reserva en el ejército, control de las máquinas expendedoras de cerveza en los locales públicos y bares, además del registro de residencia y pasaportes".

En su obra *El mito de la Administración Prusiana*, Alejandro NIETO establece el axioma fundamental para la comprensión de toda la realidad histórica prusiana: "Prusia no era un Estado con ejército; sino un ejército con Estado incorporado".

La policía imperial alemana se configura "sobre la base conceptual de ser un soldado-burócrata". Sus valores, características y modo de actuar eran marciales.

Antes de la Primera Guerra Mundial existía un consenso sobre la necesidad de un cambio en el concepto de "agente de policía" –*Polizeimann*– que debía abandonar el talante militar.

Después de cada una de las guerras mundiales se llevará a cabo una democratización de las fuerzas de policía. En la primera guerra la democratización vendrá impulsada por el Gobierno Central Alemán (particularmente del Ministro Karl Severing). En la segunda guerra mundial, la democratización será una imposición de las potencias aliadas.

Después de la Primera Guerra Mundial, la vuelta a la democracia encontró diversos obstáculos como la ideología y las estructuras del Imperio, el Tratado de Versalles, las astronómicas reparaciones de guerra y la inflación devastadora de 1923.

La nueva policía propugnada por el ministro Severing, tenía como objetivo, en primer lugar, eliminar dos características básicas de la organización y comportamiento de la antigua policía imperial:

- a) El "aislamiento policial", que deliberadamente situaba al policía al margen de la ciudadanía.
- b) La militarización de la policía y el carácter marcial de su organización y sus medios de actuación.

El nuevo talante democrático debía basarse en la profesionalización, la eficacia, la especialización tecnológica, el respeto al Derecho y la comprensión y aprobación populares.

Severing afirmaba respecto al líder policial que tenía que ser un hombre de negocios, sociólogo y sicólogo para desarrollar de una manera fácil sus responsabilidades.

A partir de 1918 se hicieron esfuerzos por coordinar las actividades policiales desde la Federación. Así se creó en Berlín un Registro Central de Huellas Dactilares. Los intentos legales para crear una Oficina Central de Policía Criminal, impulsada por Severing, fueron bloqueados por los Länder, pero con el ministro Heinrich Himler se unificará la policía bajo el mando de la "Seguridad del Estado" –*Saatssicherheit*, SS– en el periodo nacionalsocialista.

En 1919 se creó una nueva fuerza de policía "La Policía de Seguridad" o SIPO –*Sicherheitspolizei*–. En muchos aspectos la SIPO se parecía a una fuerza paramilitar pues disponían de armamento pesado, estaban acuartelados y no dependían de las autoridades locales. Los aliados consideraron que la SIPO suponía un intento de creación de un para-ejército contraviniendo con ello la prohibición de crear fuerzas armadas, y en aplicación del Tratado de Versalles fue prohibida el día 22 de junio de 1920.

En 1920 se creó en Prusia la "Policía Móvil" o BEPO –*Bereitschaftspolizei*–, y rápidamente se extendió por otros Länder. También era una fuerza acuartelada y su función era de auxilio al orden público. El gobierno central les proveía de armas, equipamiento y uniformes; y a cambio, éste podía utilizarla en situaciones de emergencia.

Una nueva policía diseñada de acuerdo con el esquema de Severing, fue la "Policía de Protección" o SCHUPO –*Schutzpolizei*– que tenía carácter civil, diferenciada de los militares, subordinada a la administración regional civil, con un número limitado de efectivos acuartelados.

La Ley de la Administración de la Policía Prusiana de 1931 supuso el último intento democratizador. La Ley establecía la financiación conjunta de la policía por las ciudades y los Estados (Länder). El marco legal había cambiado pero el elemento personal de la antigua policía imperial permanecía intacto. El movimiento nazi encontró muchos adeptos entre los policías, pero su ascensión significó la desaparición de los numerosos sindicatos y la imposición del espíritu de lealtad y centralismo imperante.

Durante el tercer *Reich* –Imperio–, la policía se convirtió por primera vez en su historia en una organización centralizada. Tanto en la Alemania imperial como en la de Weimar las fuerzas de policía estaban basadas en los *Länder* o Estados.

Con el nombramiento de Hitler como Canciller del Reich –*Reichkanzler*–, Hermann Göring se convirtió en el ministro del interior de Prusia y, por tanto, en jefe de su policía. Heinrich Himmler fue el jefe de la policía de Baviera.

A partir de 1934, la "Policía Criminal" o KRIPO –*Kriminalpolizei*– asumiría un carácter de policía política, no de investigación del crimen. Dentro de ésta, como una unidad especial, surgió la GESTAPO o *Geheimnisstatpolizei*, "Policía Secreta del Estado", pero pronto comenzó a dominar las actividades de la KRIPO. A las unidades SS o *Saatssicherheit*, "Seguridad del Estado", se les asignó la "función de policía" en los territorios ocupados y en los campos de exterminio.

La guerra finalizó en mayo de 1945, y se fijaron las cuatro zonas acordadas en las Conferencias de Yalta, de 4 de febrero de 1943, y 11 de febrero de 1945. La división en cuatro zonas comportaba la transposición del sistema policial de la potencia de ocupación, a su correspondiente zona, lo que significó la aplicación de los modelos angloamericano, francés y soviético.

La política de reforma aliada se podía denominar de "las cinco grandes D", por cuanto comprendía: Desmilitarización, Desnazificación, Democratización, Decentralización, Delimitación funcional. En la zona americana, el objetivo de la descentralización de la policía se cumplió a través de la restauración del control administrativo de la policía para el ámbito municipal, y por instancias especiales para los Länder. Se constituyeron *Kommunalpolizeien* –policías locales– en los municipios de 5.000 ó más habitantes, y a los menores se les permitió su creación, si así lo desearon.

En la zona británica, la descentralización se tradujo en la creación de 14 cuerpos de policía local independientes –*Gemeindepolizeien*–, con una población de unos 100.000 ó más habitantes por zona. En las zonas francesa y rusa se mantuvo una policía centralizada.

La Alta Comisión de los Aliados, en la Comunicación de 21 de septiembre de 1949, sobre la organización, control y la Administración de la Policía en el Land, estableció la conveniencia de descentralizar la policía hacia el ámbito local. Esta instrucción establecía que cualquier fuerza pública del Estado federado, debía ser expresamente autorizada por las potencias. La Comunicación disponía el desarrollo de una fuerza de "Policía Comunal" independiente.

Las cautelas de las potencias por evitar la concentración de fuerzas policiales, les llevó a disponer en la misma Comunicación que: "las comunidades administradas independientemente tienen el derecho de establecer sus propias unidades de policía; dos o más comunidades municipales pueden mancomunarse bajo acuerdo mutuo una fuerza de policía común. Sin embargo, tales fuerzas o cuerpos unificados de policía no podrán superar los 2.000 efectivos".

Es motivo de reflexión que en una situación de post-guerra se reconozca el derecho a mancomunarse a los municipios para la prestación de los servicios de policía local. Las cautelas se establecen en cuanto al número de efectivos. Ello nos lleva a pensar si en España, la prohibición de mancomunarse los municipios para la prestación de servicios de seguridad pública, tal vez obedezca a una situación de post-guerra no superada aún por el ordenamiento jurídico. La diferencia para España pudo ser que la potencia victoriosa era una potencia dictatorial y autoritaria, no democrática. Suprimió el "*pouvoir municipal*" y los Ayuntamientos democráticos, y organizó la policía con carácter militar. El Alcalde debía ser obediente con sus "superiores" y no podía asociarse con otros Alcaldes, como no pueden asociarse los soldados entre sí.

En la Alemania Unificada, tras el Tratado hecho efectivo el 3 de octubre de 1990, los servicios policiales están distribuidos entre la Federación y los *Länder* y especialmente a cargo de éstos.

La Federación presta servicios policiales a través de:

- a) La Oficina Federal de Policía Criminal –la *Bundeskriminalamt*– (BKA), que desempeña algunas funciones determinadas en investigación criminal. La "Ley de la BKA sobre la Cooperación entre el *Bund* y los *Länder* en Asuntos de Policía Criminal", de 7 de julio de 1997, recoge básicamente las tareas atribuidas: Función

internacional actuando como oficina central de INTERPOL y de EUROPOL, conoce de algunos delitos especialmente graves, como el crimen organizado o los que se cometan fuera de un Länd determinado, y presta ayuda a los servicios locales o regionales a través de sus unidades especializadas.

- b) La Policía Federal de Fronteras –la *Bundesgrenzschutz*– (BGS), mantiene el servicio de protección de fronteras, ferrocarriles, policía marítima, seguridad aérea y unidades especiales antiterroristas como el GSG 9, –*Greyschutzgrup 9*– Grupo de Protección de Fronteras 9. También colabora en la protección de la Constitución, del Parlamento, y en misiones de carácter internacional. Todas estas funciones dependen del Ministro del Interior Federal.

En los Länder, la organización de la policía varía entre unos y otros. Normalmente los servicios policiales dependen del Ministro del Interior del Länd, pero en algunos casos existen también servicios locales. En ambos casos suelen existir un esquema policial común:

- Una policía de seguridad general (*Schutzpolizei*), que está uniformada y realiza funciones relacionadas con la seguridad de la vía pública. Controla la mayor parte de la delincuencia y las infracciones de tráfico.
- Una Policía criminal (*Kriminalpolizei*), encargada de la prevención e investigación de los delitos, y de la centralización de la información dentro de los Länder.
- Una fuerza de reserva permanente (*Bereitschaftspolizei*), uniformada y acuartelada, dedicada a misiones de mantenimiento del orden y a la formación inicial de los policías.

La coordinación de la Policía Federal y la de los Länder se realiza a través de tres instancias<sup>280</sup>:

- a) La Conferencia Permanente de Ministros de Interior (IMK), encargada de definir las líneas generales de los proyectos de ley y de determinar las misiones, competencias, organización, formación y acceso a los bancos de datos de los diferentes cuerpos.

---

<sup>280</sup> VALRIBERAS SANZ, Ángel, *Cuerpo Nacional de Policía...*, Ob. cit., p. 208.

- b) La unión de los responsables de las policías de los Länder y los de la Federación (AK II), que se reúnen para definir las directrices de su política y las instrucciones de servicio para la policía, además de examinar y proponer proyectos a la IMK.
- c) La unión de jefes de la Policía de los Länder y de los de la Federación (AG-KRIPO) en la que son establecidas las líneas principales de la policía criminal.

GÖTZ opina que a pesar de las peculiaridades y legislaciones diferentes de los Länder, la cooperación y la homogeneidad se garantizan a tres niveles: la legislación federal, la cooperación política y administrativa de los Länder y la Oficina Federal Criminal.

El ejercicio de funciones del orden, (no de policía), por parte de las administraciones locales, expone FUENTES I GASÓ<sup>281</sup>, no debe considerarse como una competencia propia derivada del principio de autonomía local sino que se trataría de una suerte de "delegación" de los Länder o del ejercicio de competencias obligatorias *ex lege*. Por ello, los Länder mantienen no sólo las facultades de control de la legalidad, sino también el control de la oportunidad de las decisiones locales. En caso de que las autoridades locales necesiten ejecutar con carácter forzoso actos administrativos, solicitarán la colaboración de la policía del Länd, que es la policía ejecutiva con capacidad de coerción.

---

<sup>281</sup> FUENTES I GASÓ Josep Ramón, *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Ob, cit. p. 397.



## | BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PÉREZ, Francisco, (Coordinador.), *Manual del Policía*, La Ley-Actualidad, Madrid, 1998.

ÁLVAREZ RICO, Manuel, y GONZÁLEZ HABA-GUISADO, Vicente María, *Administración y Función Pública en España*, Dykinson, Madrid, 1998.

BALLBE MALLOL, Manuel, *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Alianza Universidad, Madrid, 1983.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración Local*, Comares, Granada, 1992.

BARCELONA LLOP, Javier, en “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, *Revista de estudios constitucionales*, núm. 48, 1996.

BARCELONA LLOP, Javier, *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997.

BLÁZQUEZ GONZÁLEZ, Félix, *La Policía Judicial*, Tecnos, Madrid, 1998.

BRIEN, Pierre, *Fonctions et organisation de la Police*, Québec, Editions Préfontaine inc., 1983.

CARR, Raimond, *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1979, la primera edición es de 1969 con el título original de *SPAIN 1808-1939*.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional”, *REDA*, núm. 29, abril-junio, 1981.

CASTELL ARTECHE, José Manuel, Xavier PADROS, Neus ABAD y Amadeus FABRÉ, *El desplegament autonòmic a Catalunya*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

CLAVERO, Bartolomé, *Ordenanzas fundacionales del Consejo Real, Valladolid, 1385*, en S. De Dios, *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Guadalquivir, Salamanca, 1986.

CONSTANTINO, Cathy A. y SICKLES MERCHANT, Christina, *Diseño de Sistemas para Enfrentar Conflictos. Una guía para crear organizaciones productivas y sanas*, Granica, Barcelona, 1997, p. 210. Título original *Designing Conflict Management Systems*, Edición original de Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995.

CORONAS GONZÁLEZ, Santos M., *Estudios de Historia del Derecho Público*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, novena edición, Madrid, 1998.

CURBET, Jaume, “Los orígenes del aparato policial moderno en España”, en *Democracia y Policía*, Departamento de Governació de Catalunya, Barcelona, 1983.

CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel, *Justicia Real y Justicia Municipal: La implantación de la Justicia Real en las ciudades giennenses (1234-1505)*, Diputación Provincial de Jaén-Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 1998.

DÍEZ-PICAZO, Luís M<sup>a</sup>, “La Policía Local”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (director) *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.

EGEA GALLARDO, José Manuel, *Aproximación histórica a la Policía Local de la ciudad de Córdoba*, Publicaciones del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba y Obra Social y Cultural de Cajasur, Córdoba, 1994.

FONT I LLOVET, Tomás, “La protección del Dominio Público en la formación del Derecho Administrativo español: Potestad sancionadora y resarcimiento de daños”, *RAP*, núm. 123, septiembre-diciembre, 1990.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Cedecs, Barcelona, 2002.

GAMIR SANDOVAL, Alfonso, *Organización de la Defensa de la costa del Reino de Granada desde la Reconquista hasta finales del siglo XVI*, Archivum, Granada, 1943.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Civitas, séptima edición, Madrid, reimpresión 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Civitas, cuarta edición, Madrid, 1994.

GIL SACRISTÁN, Estanislao, tesis doctoral sobre *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, Dirigida por Dr. D. José Luís Piñar Mañas, Volumen I, Universidad Complutense, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen. Las Comunidades de Castilla y otros estudios*, Siglo veintiuno, 1981.

IZU BELLOSO, Miguel José, *La Policía Foral de Navarra*, Gobierno de Navarra-Departamento de Presidencia e Interior, Navarra, 1991.

JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio (Director), *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.

JORDÁN MONTAÑÉS, Manuel y HENRÍQUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier, *Administración Policial*, Tirant lo blanch libros, Valencia, 1995.

LARA MARTÍN-PORTUGUES, Isidoro, *Jaén (1820-1823). La lucha por la libertad durante el Trienio Liberal*, Concejalía de Cultura, Servicio de publicaciones, Jaén, 1996.

LAZÚEN ALCÓN, M<sup>a</sup> Piedad, *Cuerpos de Policía y seguridad ciudadana en España: Situación actual y perspectivas de futuro*, Ministerio del Interior, Madrid, 1999.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, en *El aparato policial en España*, Ariel, Barcelona, 1987.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1982.

LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis, *La Policía. Aproximación sociológica*, Acento, Madrid, 1998.

MARTÍN PÉREZ, Antonio, "Funciones de la Policía Municipal, a la luz de la nueva normativa local y de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", *Actualidad Administrativa*, n° 36, semana 28 septiembre-4 de octubre 1987.

MENENDEZ PIDAL, Ramón, director, *Historia de España, Tomo XXXII. La España de Fernando VII. La guerra de la Independencia y los orígenes del constitucionalismo*. Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Seguridad Pública*, MAP, Madrid, 1992.

MORALES VILLANUEVA, Antonio, “Seguridad Pública”, en la obra colectiva coordinada por BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Derecho Local Especial*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1997.

MORENO NAVARRO, Isidoro, “La identidad andaluza: pasado y presente (una aproximación antropológica), en Andalucía”, *Andaluzas Unidas*, Granada, 1986.

MUINELO ALARCÓN, Gonzalo, *El marco legal de las Policías Locales en España*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1991.

NIETO CUMPLIDO, Manuel, *Orígenes del regionalismo andaluz (1235-1325)*, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1978.

NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, segunda edición ampliada, Madrid, 1994.

PAREJO ALFONSO, Luciano y ROBERTO DROMI, *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Marcial Pons y Ciudad Argentina, Madrid y Buenos Aires, 2001.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.

PAREJO ALFONSO, Luciano, JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *Manual de Derecho Administrativo, Volumen 1*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996.

PORRAS ARBOLEDAS, Pedro A., *Ordenanzas de la muy noble, famosa y muy leal ciudad de Jaén, guarda y defendimiento de los reinos de Castilla*, Universidad de Granada, Granada, 1993.

POSADAS LÓPEZ, Eduardo, *La Frontera Marítima de Granada*, Editado por la Obra Social y Cultural de la Caja de Ahorros de Baleares, Palma, 1996.

Revista de los Tribunales, *Manual de Los Abogados Procuradores y Funcionarios Judiciales*, Góngora, Madrid, 1895.

RIU RIU, Manuel, *Lecciones de Historia medieval*, Teide, Barcelona, cuarta edición, 1975.

RUIZ ROBLEDO, Agustín, *Derecho Público de Andalucía*, segunda edición, Tirant lo blanch, Valencia 1998.

SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo veintiuno, octava edición, Madrid, 1981.

TURRADO VIDAL, *Estudios sobre Historia de la Policía, Tomo I*, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.

VALDEAVELLANO, Luís G, *Curso de Historia de las Instituciones Españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Revista de Occidente, Madrid, 1967.

VILLAR EZCURRA, José Luís, *Derecho Administrativo Especial, Administraciones Públicas y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1999.

VILLAR PALASÍ, José Luís, y VILLAR EZCURRA, José Luís, *Principios de Derecho Administrativo I, Concepto y Fuentes*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

XIMÉNEZ DE SANDOVAL, Crispín, *Las Instituciones de Seguridad Pública en España y Ultramar*, Imprenta de Rivadeneyra, Madrid, 1858. Edición facsímil por la editorial París, Valencia, 1996.



## | **ABREVIATURAS**

### **A**

AAVV	Autores Varios
a.C.	Antes de Cristo
A.H.M.	Archivo Histórico Municipal
Ap.	Apartado
Art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional

### **B**

BGUG	Biblioteca General Universitaria de Granada
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco

### **C**

CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CEARC	Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria

### **D**

d.C.	Después de Cristo
------	-------------------

## E

EAA	Estatuto de Autonomía para Andalucía
ESPA	Escuela de Seguridad Pública de Andalucía
Europol	Oficina Europea de Policía

## F

FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FBI	Oficina Federal de Investigación
FJ.	Fundamento Jurídico

## G

G. p.	Grupo Parlamentario
-------	---------------------

## H

Hab.	Habitantes
------	------------

## I

IAAP	Instituto Andaluz de Administración Pública
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública

## L

LACPL	Ley 13/2001, de 11 de diciembre de Coordinación de Policías Locales
LCPLA	Ley 1/1989, de 8 de mayo de Coordinación de los Cuerpos de Policía Local de Andalucía
LFCE	Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998
LOFCS	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985
LRJAP-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992

LSV Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial de 2 de marzo de 1990

## M

MAP Ministerio de Administraciones Públicas

## O

OM Orden Ministerial

*Ob. cit.* Obra citada

## P

p/p. Página/s

## R

RAP Revista de Administración Pública

RD Real Decreto

REALA Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica

REDA Revista Española de Derecho Administrativo

RJCA Repertorio de Jurisprudencia Contencioso-administrativa

ROF Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986

## S

s/s. Siguiete/s

SM Su Majestad

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

STS Sentencia del Tribunal Supremo

## T

TRRL Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, de 18 de abril de 1986

TSJA Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

ISBN: 84-8333-290-6



9 788483 133290 0